



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento  
ex D.M. 270/2004*)

in Relazioni Internazionali Compareate

Tesi di Laurea

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

I minori stranieri non  
accompagnati richiedenti  
asilo: analisi comparativa  
delle politiche di accoglienza  
in Italia e Spagna.

**Relatore**

Prof.ssa Francesca Coin

**Laureando**

Diana Pisciotta

Matricola 824770

**Anno Accademico**

2011 / 2012



*The following thesis is intended to analyse the relative thematics regarding the reception policies of the unaccompanied minors asylum-seekers, originated in the international background that gave birth to legal instruments facing child-protection issues, developing a path that emerges the regulations governing the unaccompanied minor as a multidisciplinary figure.*

*Since the Nineties, European states have become the main countries of transit and destination for these young immigrants, due to the proximity of their origin countries, as is the case with the Albanian minors in Italy or in Spain with minors from Morocco. The causes that lead children to migrate alone are numerous: many of them are flees economic and social situations of great poverty and misery, others flees situations of war or political and social tensions.*

*Here we will deal with this kind of young migrants, the unaccompanied minors asylum seekers, those subjects under the age of 18, who left their country of origin, alone, to escape conflict or persecution. Their condition is extremely vulnerable (they are minors, they travel unaccompanied by a parent or a person responsible for them, require international protection) is added to a further complexity that is already inherent in the name that identifies them as "minor" and "migrants".*

*To determine the sources that regulate the asylum procedure for unaccompanied minors is also necessary to investigate also the term "asylum". To paraphrase the United Nations High Commissioner for Refugees: "Refugee children share certain universal rights with all other people, have additional rights as children and particular rights as refugees".*

*By tracing briefly the evolution of the concept of asylum in international law and in the European Union, this work will try to identify the political and legislative choices in order to try to establish how these have influenced the regulations of the Member States on asylum.*

*At the same time, contextualizing the birth of the United Nations Convention on the Law of the children, it is possible to realize how this has led since 1989, a change of perspective of the concept of protection of the child. With the emergence of the three basic principles at issue in the Convention (the best interests of the child, non-discrimination and the right to participation) the concept of protection moved*

*from the traditional idea of "solidarity" or "charity" of the "protector" to the autonomy, personality and development needs of the "protected".*

*Through the legal analysis, the work intends to retrace the phases that led to a paradigmatic change regarding the perception of the minor, as a child in need of protection, building up the image of the foreign minor unaccompanied minor as a problematical subject.*

*In response to the migration of unaccompanied minors, the national legal frameworks and policies in Europe are known to be in a permanent conflict with the more or less repressive internal rules on asylum and the ambiguous interpretation of international legal instruments designed for the protection of children. In particular, Studying the situation of the unaccompanied foreign minors seeking asylum in Italy and Spain, we became aware that the legal framework is often overlapping and fragmented, both at European and national level. It was not possible to find, either in Italy or in Spain, homogenous and standardized procedures for the assessment of minors. Regarding the protection of minors asylum seekers, however, the problems associated with long timelines for appointment of a guardian can not be attributed to a shortage of primary legislation, but to regulatory gaps that allow the implementation of any regulations.*

*The thesis is comprised of three chapters.*

*The first chapter consists in a transversal study of the phenomenon of unaccompanied minors and its evolution. Starting from the definition of 'unaccompanied foreign minor' and focusing on the analysis of the two identifying words: 'minor' and "foreigner", that causes a distinction of two sets laws: those for minors, based on principles of protection and support; and those for immigrants, based on public security and therefore inspired by principles of control and defense. Hence, the thesis continues with the exposition of the fundamental principles proclaimed by the international law in favor of the best interest of the children and tracing the figure of the unaccompanied minor inside the European Union law, particularly in relation to the immigration issue.*

*The second chapter develops the comparison of the legal system of both states considered: Italy and Spain. Starting from the assumption that both countries are involved in the matter of immigration, the paper intends to outline how the restrictive political choices on immigration have influenced those concerning the*

*unaccompanied minors. Moving from the protection guaranteed to the children – both citizen and foreigners – by the constitutions, to the evolution of the immigration laws related to: age assessment, residence permit and the repatriation of the unaccompanied minors.*

*The last chapter deals with the reception policies of unaccompanied minors asylum-seekers. Through the analysis of the statistics related to this phenomenon, the research attempts to explain the critical situation of the reception system and the access to the asylum procedure of the children. The examination of the number of unaccompanied minors leads, once again, to the comparison of the political choices of the states considered, in order to explain the reception management of the children, in particular since the uprising across North Africa.*

*Despite the problematics identified during the research, the dissertation finally highlights the best practices found in the system of the reception of unaccompanied minors asylum-seekers, such as the System of Protection for Asylum Seekers and Refugees (SPRAR) of City of Mazarino.*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	
<b>I minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento giuridico internazionale ed europeo</b>	<b>5</b>
I minori stranieri non accompagnati: chi sono?	5
Contesto internazionale	8
La Convenzione sui diritti del fanciullo	13
Il "triangolo dei diritti": <i>best interest, non-discrimination, participation</i>	15
Le Convenzioni dell'Aia: dalla protezione al rimpatrio dei minori	20
I minori stranieri non accompagnati in Europa	23
L'evoluzione delle politiche migratorie europee: la questione della sicurezza	25
Gli accordi bilaterali dell'Unione Europea con i paesi terzi	29
La Risoluzione del Consiglio d'Europa sui minori stranieri non accompagnati del 1997: normativa e prassi	31
Il "Piano d'Azione sui minori non accompagnati 2010-2014" della Commissione Europea	33
<b>CAPITOLO 2</b>	
<b>I minori stranieri non accompagnati nei quadri giuridici di Italia e Spagna</b>	<b>43</b>
I minori stranieri non accompagnati: la realtà italiana	48
La normativa nazionale	46
"Legge Martelli" al Testo Unico	48
La legge "Bossi-Fini" e il "pacchetto sicurezza"	52

Il Comitato per Minori Stranieri	60
La definizione del Comitato di Minore Straniero non accompagnato	61
Compiti del Comitato	63
Effetti del rimpatrio	69
<b>I minori non accompagnati in Spagna</b>	70
La normativa spagnola	73
La Costituzione Spagnola	74
La <i>Ley Orgánica</i> 1/1996 sulla protezione giuridica del minore	75
La <i>Ley Orgánica</i> 4/2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna	78
Il <i>Real Decreto</i> 2393/2004	80
La “protezione” del minore straniero non accompagnato nella <i>normativa de Extranjería</i>	84
La localizzazione del minore e l’accertamento dell’età	85
L’affidamento ai servizi di protezione e il permesso di soggiorno	93
Il rimpatrio del minore non accompagnato nella normativa spagnola	97
Gli Accordi del Regno di Spagna in materia di minori non accompagnati	103
L’Accordo tra Spagna e Romania relativo alla protezione dei minori rimeni in Spagna	106
L’Accordo di Cooperazione tra Spagna e Senegal in materia di minori migranti non accompagnati	107
L’Accordo tra Spagna e Marocco in materia di cooperazione nell’ambito della prevenzione dell’emigrazione “illegale” dei minori non accompagnati, la loro protezione e il loro ritorno concertato	108
Conclusioni	112

### **CAPITOLO 3**

#### **Da fenomeno a realtà: le statistiche sui Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia e in Spagna 114**

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo 124

I minori non accompagnati richiedenti asilo in Spagna 130

Lampedusa e l'Emergenza Nord-Africa 138

I minori stranieri non accompagnati a Lampedusa: breve analisi  
sui costi dell'accoglienza "emergenziale" 142

La prima accoglienza ed il divieto di detenzione 145

L'identificazione e la presunzione di minore età 146

I centri Sprar per minori richiedenti asilo 149

Buone pratiche: lo SPRAR di Mazzarino 151

#### **CONCLUSIONI 159**

#### **BIBLIOGRAFIA 164**



## Introduzione

La tesi che segue si propone di analizzare la tematica relativa alle politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, partendo dal contesto internazionale della nascita di strumenti giuridici volti alla tutela dell'infanzia, per poi snodarsi in un percorso di approfondimento delle normative che regolano la figura multidisciplinare del minore migrante non accompagnato. La migrazione indipendente dei minori è, infatti, diventato un fenomeno diffuso in tutto il mondo. A partire degli anni novanta, gioco forza la vicinanza con i paesi d'origine dei movimenti migratori, gli stati europei sono diventati i principali paesi di transito e destinazione di molti minori stranieri non accompagnati, come nel caso italiano con i minori albanesi o in Spagna con i minori provenienti dal Marocco. Il lavoro si propone, pertanto, attraverso l'analisi giuridica di ripercorrere le tappe che hanno portato al cambio paradigmatico della concezione del minore, inteso come soggetto da tutelare, fino alla costruzione della figura del minore straniero non accompagnato, come soggetto problematico, da rimpatriare. Tuttavia, di fronte alla migrazione dei minori stranieri non accompagnati, i quadri giuridici nazionali e le politiche europee sono notoriamente in conflitto per un'applicazione più o meno repressiva delle norme interne in materia di asilo e l'ambigua interpretazione degli strumenti giuridici internazionali creati per la protezione del fanciullo.

La tesi è articolata in tre capitoli.

Il primo capitolo consiste in una lettura trasversale del fenomeno dei minori stranieri e alla loro evoluzione nel tempo. Partendo dalla definizione di minore straniero non accompagnato, ci si soffermerà su come la doppia condizione di "minore" e "migrante" comporti l'intersezione di due diversi strumenti giuridici: uno volto alla tutela del minore, l'altro incentrato sulla pubblica sicurezza. Si procederà, quindi, all'esposizione dei principi fondamentali – soprattutto del *best interest* – proclamati dal diritto internazionale in garanzia della tutela del minore straniero non accompagnato, cercando, in secondo luogo, di delineare la figura del minore straniero non accompagnato all'interno del diritto dell'Unione Europea in materia di flussi migratori, in generale, e di minori stranieri, in particolare.

Il secondo capitolo consiste nell'analisi comparata degli ordinamenti giuridici dei due Stati presi in esame: l'Italia e la Spagna. Partendo dal presupposto che entrambi i paesi siano stati interessati solo recentemente dalla questione migratoria, si cercherà di evincere come l'adozione progressiva di politiche migratorie sempre più restrittive abbia influito nel trattamento del minore straniero non accompagnato. Muovendo dalla tutela garantita ai minori – cittadini e stranieri – dagli atti normativi fondamentali dei due paesi, si tenterà di ripercorrere l'evoluzione delle normative interne ai paesi presi in esame, inerenti alla disciplina dell'accertamento dell'età del minore, del rilascio del permesso di soggiorno per minore età e dell'eventuale regolarizzazione della permanenza una volta raggiunta la maggiore età.

Il terzo capitolo, infine, intende occuparsi dell'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo. Attraverso l'analisi delle statistiche relative al fenomeno, si cercherà di spiegare le criticità che caratterizzano, prima ancora della disposizione dell'accoglienza, l'accesso al procedimento per la domanda di asilo da parte del minore non accompagnato. L'esame del numero di minori non accompagnati presenti in Italia e in Spagna, renderà, ancora una volta, necessaria una comparazione delle scelte politiche degli Stati presi in esame, per spiegare la gestione dell'accoglienza dei minori stranieri in relazione, soprattutto successivamente al recente incremento dei flussi migratori scaturiti dall'inizio delle rivolte in Nord Africa. A fronte delle criticità riscontrate durante la ricerca, si cercherà, infine, di far luce su alcune buone pratiche riscontrate nei sistemi di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, come nel caso del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) del Comune di Mazzarino.

## **CAPITOLO I - I minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento giuridico internazionale ed europeo**

SOMMARIO: 1. I minori stranieri non accompagnati: chi sono? - 2. Contesto internazionale – 2.1. La Convenzione sui diritti del fanciullo – 2.2. Il “triangolo dei diritti”: *best interest, non-discrimination, participation* – 2.3. Le Convenzioni dell’Aia: dalla protezione al rimpatrio dei minori – 3. I minori stranieri non accompagnati in Europa – 4. L’evoluzione delle politiche migratorie europee: la questione della *sicurezza* – 4.1. Gli accordi bilaterali dell’Unione europea con i paesi terzi – 5. La Risoluzione del Consiglio d’Europa sui minori stranieri non accompagnati del 1997: normativa e prassi – 6. Il “Piano d’Azione sui minori non accompagnati 2010-2014” della Commissione Europea.

### **1. I minori stranieri non accompagnati: chi sono?**

Non esiste a livello internazionale una definizione univoca di “minore straniero non accompagnato”, così come non esiste una linea comune per tutti i paesi che rappresenti una guida nel trattamento e nella protezione di questi ragazzi. La ricostruzione delle pratiche e delle procedure attraverso cui si definisce il “minore straniero” comporta la destrutturazione dei due termini che compongono tale identità: minore e straniero. Termini che rappresentano una condizione necessaria ma non sufficiente per la definizione del soggetto. La normativa di riferimento si trova al confine tra due legislazioni tra loro in antitesi: quella sui minori, fondata sui principi di protezione e tutela e quella sugli stranieri, nata come legislazione di pubblica sicurezza, incentrata sui principi di controllo e difesa. Secondo Gabriella Petti, il minore straniero può essere definito come “*un costrutto sociale, ossia il prodotto dell’interrelazione tra le costruzioni e le rappresentazioni sociali del minore e dello straniero; entrambe sono caratterizzate da una forte ambivalenza che si traduce nel binomio tra tutela e controllo e in sostanza tra inclusione ed esclusione*”.<sup>1</sup> Ogni Stato, infatti, adotta le proprie misure in merito all’immigrazione e alla tutela dei minori, nel rispetto delle Convenzioni e dei trattati internazionali che ha ratificato.

---

<sup>1</sup> G. PETTI, *Il male minore*, Ombre corte 2004, p.42.

La prima definizione di minore, internazionalmente riconosciuta, si ritrova nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989 che, nel suo art.1, individua con il termine “*child*” ogni soggetto in età evolutiva che non abbia compiuto il diciottesimo anno di età. Partendo da questo concetto, l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR, in Italia e in Spagna ACNUR) elabora una definizione *ad hoc* per il minore non accompagnato che identifica come “il bambino al di sotto dei 18 anni di età, a meno che, ai sensi della Legge applicabile al minore, la maggiore età non sia raggiunta prima, che è separato da entrambi i genitori e che non è sottoposto alla tutela di un adulto che, in base alla legge o alla consuetudine, sia responsabile a farlo”.<sup>2</sup>

Un’ulteriore nozione si riscontra nel Programma sui Minori Separati in Europa, nato da un’iniziativa congiunta di *Save the Children* con l’ACNUR con l’obiettivo di promuovere i diritti e la tutela dei minori migranti in Europa. All’interno delle disposizioni contenute nel Programma ci si riferisce ai minori separati - *separated children* - come “minori al di sotto dei 18 anni di età, che sono fuori dal loro paese d’origine, separati da entrambi i genitori o da un adulto, che per legge o consuetudine sia responsabile della loro cura e protezione. Alcuni minori sono completamente soli, mentre altri potrebbero vivere con membri della famiglia allargata. Tutti questi sono minori separati ed hanno diritto ad una protezione internazionale, sulla base di una vasta gamma di strumenti regionali ed internazionali. I minori separati potrebbero richiedere asilo per paura di persecuzioni, di conflitti armati o di disordini nel proprio paese; potrebbero essere vittime di traffico sessuale o di altro tipo di sfruttamento, o di aver intrapreso il viaggio in Europa per sfuggire a situazioni di grave deprivazione”. A tal proposito, occorre sottolineare come quest’ulteriore nozione faccia rientrare, nella categoria minori stranieri non accompagnati, anche una tipologia particolare: i minori stranieri richiedenti asilo, ovvero coloro che fuggono in seguito a persecuzioni, conflitti armati o disordini politici.

Orbene, dato che molti minori stranieri che viaggiano da soli, non sono propriamente “non accompagnati”, quanto piuttosto separati dai genitori ma accompagnati da membri della famiglia allargata, si è preferito adottare il termine

---

<sup>2</sup> “*Unaccompanied children are those who are separated from both parents and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible to do so*” in UNHCR, *Refugee Children: guidelines on protection and care*, Ginevra, 1994, p. 121.

*separati, “poiché definisce meglio il problema essenziale con cui questi minori si devono confrontare, cioè la condizione di trovarsi senza l’assistenza e la protezione dei genitori o di un tutore legale, e per tanto, a causa di questa separazione, soffrono socialmente e psicologicamente<sup>3</sup>”.* I minori migranti non accompagnati e quelli separati vengono così considerati indistintamente come soggetti portatori degli stessi bisogni e dello stesso livello di protezione.

Pertanto, alla luce delle suddette definizioni, nella comunità internazionale i giovani migranti sono soggetti a una tutela specifica, sia qualora accompagnati da soggetti adulti, sia nel caso in cui siano completamente soli. I minori separati possono richiedere asilo per paura di persecuzioni, o per mancanza di protezione - a causa di violazioni dei diritti umani, di conflitti armati o di disordini - nel proprio paese. Possono essere vittime di traffico a scopo di sfruttamento sessuale o di altro tipo di sfruttamento o possono aver intrapreso il viaggio in Europa per sfuggire a situazioni di grave deprivazione.

---

<sup>3</sup>SAVE THE CHILDREN- ACNUR, *Programma sui Minori Separati in Europa* in [http://images.savethechildren.it/IT/f/img\\_pubblicazioni/img96\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img96_b.pdf), pag. 7.

## 2. Contesto Internazionale

la figura dello straniero prevede un specifico e determinato trattamento all'interno del diritto internazionale generale. Infatti, dal punto di vista consuetudinario, uno dei principi fondamentali in tema di trattamento degli stranieri concerne *l'obbligo di protezione* da parte dello Stato territoriale. Secondo la formulazione classica di tale principio, lo Stato deve predisporre misure idonee a prevenire e reprimere ogni forma di offesa contro la persona o i beni dello straniero, essendo l'idoneità commisurata a quanto solitamente previsto per tutti gli individui in uno Stato civile, ovvero, come sostiene Quadri, uno Stato che provveda ai bisogni di ordine e sicurezza della società sottoposta al suo controllo. Inoltre, il diritto internazionale consuetudinario non prevede alcun limite circa l'ammissione e l'espulsione degli stranieri: infatti, rileva la norma sulla sovranità territoriale, avente ad oggetto la piena libertà dello Stato di definire la propria politica legislativa nel campo dell'immigrazione (permanente o temporanea), nonché di ordinare a stranieri, o a gruppi di stranieri di abbandonare il proprio territorio<sup>4</sup>.

Ciò posto, è necessario smistare e individuare che tipo di diritti fondamentali siano garantiti ai minori stranieri: in particolare, il grado di tutela, che viene determinato dai diritti espressamente riconosciuti al soggetto (minore) in quanto tale. In passato, la protezione dello straniero rientrava nella *domestic jurisdiction* dello Stato, ed era tradizionalmente protetta attraverso l'adozione di misure volte alla prevenzione e alla repressione di atteggiamenti dannosi nei confronti del soggetto o dei suoi beni. Oggi tale competenza è diventata sovranazionale, confluendo nella sfera di protezione della persona umana in quanto tale. La protezione dei diritti umani è infatti divenuta un principio fondante delle Nazioni Unite, sancito in tutte le dichiarazioni riguardanti i diritti dell'uomo. Tale protezione a livello internazionale aspira alla tutela e alla garanzia di un nucleo di diritti inalienabili per tutto il genere umano senza vincoli di cittadinanza, in ottemperanza con il principio di non discriminazione e delle istanze umanitarie. Come afferma Nascimbene, i diritti dell'uomo "devono essere riconosciuti a ciascun individuo, indipendentemente dallo Stato di appartenenza e a prescindere dalla regolarità del soggiorno, salve quelle distinzioni funzionali al raggiungimento di obiettivi legittimi ed a ciò

---

<sup>4</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pag. 207.

proporzionali<sup>5</sup>”. In questo contesto favorevole all’universalizzazione dei diritti umani si è cercato di cambiare la visione Stato-centrica del passato in favore di norme di diritto internazionale generale attraverso convenzioni e dichiarazioni internazionali. Attraverso l’iniziativa di organi sia internazionali - le Nazioni Unite come capofila - che regionali e nazionali, è stato possibile superare la competenza interna dello Stato e collocare i diritti dell’uomo in una dimensione sovranazionale, non più condizionati al criterio di reciprocità nel godimento e nella concessione<sup>6</sup>. L’evoluzione della protezione dei diritti umani e la sua internazionalizzazione hanno portato al superamento del criterio di reciprocità; in questo nuovo contesto gli obblighi statali non sono più individuali, ma *erga omnes*, ovvero nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso<sup>7</sup>.

L’incorporazione dei diritti dello straniero nella materia della protezione dei diritti dell’uomo rappresenta, inoltre, un passo significativo verso la tutela dei diritti del migrante. La condizione di non cittadino viene in questo modo salvaguardata a livello sovranazionale in quanto soggetto potenzialmente esposto a trattamenti arbitrari e iniqui, proprio a causa della sua diversa condizione rispetto al cittadino. Il Diritto internazionale dovrebbe così garantire il rispetto delle sue norme, principalmente di carattere convenzionale, senza alcuna distinzione, limitando così la libertà d’azione dei singoli Stati. Sebbene il principio basilare sia quello dell’uguaglianza nel godimento dei diritti e delle libertà internazionalmente sanciti per tutte le persone in quanto tali, sono ammesse delle disparità di trattamento scaturite dal diverso grado di attaccamento del soggetto allo Stato<sup>8</sup>. Quest’ultimo mantiene quindi la sua sovranità nella questione dei criteri di ammissione e allontanamento dello straniero dal proprio territorio nazionale.

I Paesi hanno mantenuto un forte potere decisionale per la regolamentazione dei flussi migratori, ed effettivamente non è previsto nell’ordinamento internazionale un diritto per i migranti di entrare e soggiornare in un determinato Paese, anche se a

---

<sup>5</sup> NACIMBENE, B., *Straniero (tutela internazionale)*, in CASSESE, S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 579.

<sup>6</sup> NACIMBENE, B., *L’individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in CARBONE, S., LUZZATO, R., SANTA MARIA, A., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>7</sup> Previsto dall’art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 che recita *inadempienti non est adimplendum*, ovvero all’inadempiente non è dovuto l’adempimento.

<sup>8</sup> NACIMBENE, B., intervento al Convegno “*Diritti umani e cittadinanza, le sfide dell’immigrazione*”, 2006, [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

livello sovranazionale è stato sancito più volte il diritto dell'individuo di abbandonare il Paese di appartenenza: pertanto, il diritto internazionale prevede il diritto di emigrare ma non quello di immigrare<sup>9</sup>.

Dunque, la sovranità e l'integrità dello Stato-nazione hanno come diretta conseguenza la limitazione della libertà di circolazione. Tale libertà si trasforma quindi in un diritto incompleto e a senso unico, che vincolato dalla sovranità statale si traduce nella sola possibilità dell'individuo di lasciare un determinato territorio<sup>10</sup>.

Tuttavia, la discrezionalità del potere statale non è assoluta: infatti, in materia di regolazione dei flussi migratori, il diritto internazionale pattizio sui diritti umani prevede dei limiti rilevanti che vengono assurti a norme di diritto internazionale generale. Gli Stati, infatti, per non violare il principio internazionale di non discriminazione, non possono respingere arbitrariamente alcuni stranieri perché possessori di una determinata nazionalità o per motivi basati sul sesso, religione ecc. Allo stesso modo, in virtù della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, gli stati ratificanti avrebbero il divieto di espulsioni collettive, tortura e trattamenti disumani o degradanti, così come dovrebbero attenersi al principio di *non refoulement*<sup>11</sup>. Già nel 1945, nel testo della Carta delle Nazioni Unite era possibile intravedere un intento internazionale volto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art.1) e una cooperazione tra gli Stati per la risoluzione di problemi economici, sociali, culturali e umanitari nel rispetto dell'autodeterminazione dei popoli. In questo documento vengono sanciti i diritti dell'uomo nel rispetto di tutti, quindi anche dei non cittadini, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione (art.55). Per proteggere e garantire tali principi, L'ONU esige l'impegno degli Stati ad adottare gli strumenti adatti per realizzare i suddetti fini, dal momento che la loro inosservanza è considerata come violazione della Carta (art.52). A tal fine, venne conferito al Consiglio economico e sociale il

---

<sup>9</sup> Tale diritto è stato affermato dall'art.12 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 e dall'art.8 della Convenzione ONU sulla protezione dei lavoratori migranti del 1990.

<sup>10</sup> PIERRÉ-CAPS, S., *L'immigrazione nel cuore delle contraddizioni del diritto internazionale e del diritto costituzionale nazionale*, in GAMBINO, S., D'IGNAZIO, G (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè. Milano, 2010.

<sup>11</sup> Secondo quanto esposto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 nessuno Stato ratificante può espellere o respingere un rifugiato verso le frontiere di Paesi in cui la vita dello stesso o la sua libertà sarebbero in pericolo per motivi legati alla razza, religione, nazionalità, appartenenza a una determinata categoria sociale od opinione politica.

potere di emettere raccomandazioni rivolte ai Paesi aderenti sospettati di non rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali di ogni individuo (art.62).

A tal proposito, già la Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo del 1948 riconosceva, in termini generali, i diritti dell'uomo come uguali e inalienabili, così come la dignità di tutti gli esseri umani come fondamento della pace, la giustizia e la libertà nel mondo. Tutti gli uomini nascono uguali e liberi in dignità e diritti, senza distinzioni e, in base a questo principio, la discriminazione fondata sulla cittadinanza viene considerata contraria ai principi della Dichiarazione, oltre che a quelli individuati nella Carta dell'ONU<sup>12</sup>.

A fronte della suddetta concezione dell'essere umano, si sono sviluppate anche le norme che regolano il comportamento all'interno dei gruppi sociali ai quali egli appartiene, e con il resto dei gruppi sociali con i quali egli si relaziona. Allo stesso modo, i Trattati Internazionali si sono soffermati, con il passare degli anni, sulla questione dei minori, evolvendosi progressivamente e adottando norme fondate sui diritti fondamentali, particolarità considerata precedentemente "impensabile" per la categoria dei "fanciulli"(mettere riferimento). Incontriamo così, di volta in volta, una regolamentazione più conforme alla protezione giuridica e al principio dell'interesse superiore del minore.

Quindi, è possibile tracciare l'evoluzione della legislazione internazionale in materia di minori, partendo dalla Dichiarazione di Ginevra delle Nazioni Unite del 1924, che già possedeva un carattere sistematico e che raccoglieva i diritti del fanciullo, rifacendosi alla Carta dei Diritti del Bambino redatta un anno prima da Eglantyne Jebb, la fondatrice di *Save The Children*.

Nel 1948 la questione continuava ad articolarsi e i diritti dei minori venivano implicitamente inclusi nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, anche se successivamente si arrivava alla conclusione che le particolari necessità dei bambini dovevano essere enunciate e protette. In questo senso, nel 1959, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvava la dichiarazione dei Diritti del Fanciullo

---

<sup>12</sup> Come sancito nell'art. 1;2 par.1 "metti tutto l'articolo"

composta da dieci principi concreti per l'infanzia, riconducibili a quelli contemplati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>13</sup>.

Nel 1979, con la celebrazione a livello internazionale dell'Anno del Fanciullo, si iniziava a discutere una nuova dichiarazione dei diritti del bambino, la cui bozza veniva successivamente presentata e approvata dalla Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo nel 1989.

Inizialmente, nonostante si sia articolato un ampio dibattito nella comunità internazionale circa la protezione da garantire alla categoria dei minori, non risulta mai del tutto chiaro quale sia la legislazione di riferimento in relazione all'ambito dei "minori stranieri". A tal proposito, occorre specificare come la mancanza di una

---

<sup>13</sup> Cfr. **1.** Il fanciullo deve godere di tutti i diritti enunciati nella presente Dichiarazione. Questi diritti debbono essere riconosciuti a tutti i fanciulli senza eccezione alcuna, e senza distinzione e discriminazione fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, le condizioni economiche, la nascita, o ogni altra condizione, che si riferisca al fanciullo stesso o alla sua famiglia. **2.** Il fanciullo deve beneficiare di una speciale protezione e godere di possibilità e facilitazioni, in base alla legge e ad altri provvedimenti, in modo da essere in grado di crescere in modo sano e normale sul piano fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizioni di libertà e di dignità. Nell'adozione delle leggi rivolte a tal fine, la considerazione determinante deve essere il superiore interesse del fanciullo. **3.** Il fanciullo ha diritto, sin dalla nascita, a un nome e una nazionalità. **4.** Il fanciullo deve beneficiare della sicurezza sociale. Deve poter crescere e svilupparsi in modo sano. A tal fine devono essere assicurate, a lui e alla madre le cure mediche e le protezioni sociali adeguate, specialmente nel periodo precedente e seguente alla nascita. Il fanciullo ha diritto ad una alimentazione, ad un alloggio, a svaghi e a cure mediche adeguate. **5.** Il fanciullo che si trova in una situazione di minoranza fisica, mentale o sociale ha diritto a ricevere il trattamento, l'educazione e le cure speciali di cui esso abbisogna per il suo stato o la sua condizione. **6.** Il fanciullo, per lo sviluppo armonioso della sua personalità ha bisogno di amore e di comprensione. Egli deve, per quanto è possibile, crescere sotto le cure e la responsabilità dei genitori e, in ogni caso, in atmosfera d'affetto e di sicurezza materiale e morale. Salvo circostanze eccezionali, il bambino in tenera età non deve essere separato dalla madre. La società e i poteri pubblici hanno il dovere di aver cura particolare dei fanciulli senza famiglia o di quelli che non hanno sufficienti mezzi di sussistenza. E' desiderabile che alle famiglie numerose siano concessi sussidi statali o altre provvidenze per il mantenimento dei figli. **7.** Il fanciullo ha diritto a una educazione, che, almeno a livello elementare deve essere gratuita e obbligatoria. Egli ha diritto a godere di una educazione che contribuisca alla sua cultura generale e gli consenta, in una situazione di eguaglianza e di possibilità, di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale e il suo senso di responsabilità morale e sociale, e di divenire un membro utile alla società. Il superiore interesse del fanciullo deve essere la guida di coloro che hanno la responsabilità della sua educazione e del suo orientamento; tale responsabilità incombe in primo luogo sui propri genitori. Il fanciullo deve avere tutte le possibilità di dedicarsi a giochi e attività ricreative che devono essere orientate a fini educativi; la società e i poteri pubblici devono fare ogni sforzo per favorire la realizzazione di tale diritto. **8.** In tutte le circostanze, il fanciullo deve essere fra i primi a ricevere protezione e soccorso. **9.** Il fanciullo deve essere protetto contro ogni forma di negligenza, di crudeltà o di sfruttamento. Egli non deve essere sottoposto a nessuna forma di tratta. Il fanciullo non deve essere inserito nell'attività produttiva prima di avere raggiunto un'età minima adatta. In nessun caso deve essere costretto o autorizzato ad assumere un'occupazione o un impiego che noccano alla sua salute o che ostacolino il suo sviluppo fisico, mentale o morale. **10.** Il fanciullo deve essere protetto contro le pratiche che possono portare alla discriminazione razziale, alla discriminazione religiosa e ad ogni altra forma di discriminazione. Deve essere educato in uno spirito di comprensione, di tolleranza, di amicizia fra i popoli, di pace e di fratellanza universale, e nella consapevolezza che deve consacrare le sue energie e la sua intelligenza al servizio dei propri simili.

regolamentazione relativa alla protezione dei minori stranieri, uniforme a livello europeo, nonché il forte margine di discrezionalità nazionale che consente agli Stati l'applicazione di deroghe alla legislazione internazionale sulla protezione dei minori, implicano che in molti Stati prevalga l'applicazione di politiche di immigrazione sulla tutela del minore. Ciò comporta che in Stati come la Danimarca, la Svizzera e il Belgio i minori non accompagnati, così come i migranti in generale, possano accedere al territorio nazionale solo presentando una domanda di asilo: la normativa di riferimento, in questo caso, sarà quella relativa alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati. In aggiunta, sussistono Stati come l'Italia, la Spagna, la Francia e il Portogallo in cui i minori possono accedere in maniera irregolare e spesso senza documenti che una volta intercettati vengono presi in tutela dall'amministrazione competente in materia di protezione di minori<sup>14</sup>.

### **2.1.La Convenzione sui Diritti del Fanciullo**

La Convenzione sui diritti del Fanciullo del 1989 è un Trattato internazionale, il cui testo è composto da 54 articoli facenti riferimento ai diritti dei bambini e alla necessità di garantire loro protezione e assistenza adeguate al loro stato di vulnerabilità. Le norme della suddetta Convenzione rendono gli Stati contraenti giuridicamente responsabili della loro applicazione. In particolare, l'art. 1 stabilisce il concetto di fanciullo, secondo cui *“ogni essere umano in età inferiore ai diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile”*. Inoltre, vengono stabiliti una serie di diritti che devono essere preservati dagli ordinamenti giuridici degli Stati che sottoscrivono tale Convenzione, come quello alla vita, al gioco, alla famiglia, alla protezione durante i conflitti armati, alla salute e alla non discriminazione per sesso, credo, etnia o ideologia.

Riguardo al tema dei minori stranieri non accompagnati e, in particolare, quelli che raggiungono il territorio europeo sprovvisti di documenti, il comma 2 dell'articolo 8 raccomanda agli Stati Parti della Convenzione di concedere adeguata assistenza e protezione al fanciullo che si trovi irregolarmente presente nel territorio, privo degli elementi costitutivi della sua identità, affinché questa possa essere ristabilita il più rapidamente possibile.

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M.B, *El desamparo y la protección de los menores inmigrantes*, Aranzadi, Pamplona 2007, pag 137.

Ciò posto, anche l'art. 20 può essere ricondotto al tema del minore straniero non accompagnato, giacché viene riconosciuto, al fanciullo che si trovi temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, il diritto a una protezione e ad aiuti speciali da parte dello Stato in cui si trova. Si presuppone, pertanto, che gli Stati firmatari garantiscano l'assistenza adeguata al minore e, in virtù di quanto sancito da questo articolo, adeguino in tal senso le proprie legislazioni nazionali. Ne deriva che le autorità hanno l'obbligo di non adottare nessun provvedimento che possa ledere all'integrità fisica o morale del minore e che adotteranno le misure necessarie a preservarne i diritti fondamentali così come l'adeguata protezione.

Quanto fin qui esposto viene decretato ai sensi di quanto premesso nell'articolo 3, dove viene stabilito il principio del *best interest* - interesse superiore - del minore. In maniera generica, viene decretato che *“in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, i tribunali, le autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”*<sup>15</sup>.

Sebbene la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei bambini del 1989 sia la Convenzione più ratificata a livello internazionale, ad eccezione di U.S.A. e Somalia, sussiste la possibilità di riserve attuate da alcuni Stati. Il Regno Unito, ad esempio, al momento della ratifica di questa Convenzione, nel 1991, ha deciso di formulare una riserva di non applicazione degli articoli 9 e 22. Secondo questi articoli, *«Gli Stati parti devono assicurare che il fanciullo non venga separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, salva la possibilità di presentare ricorsi contro tale decisione all'autorità giudiziaria, in conformità alle leggi ed alle procedure applicabili, che tale separazione risulti necessaria nell'interesse superiore del fanciullo»*<sup>16</sup> e inoltre *«prendere appropriate misure per garantire al fanciullo che cerchi di ottenere lo status di rifugiato o che sia considerato rifugiato in virtù delle leggi e procedure internazionali o interne, che sia solo o accompagnato dai genitori o da qualsiasi altra persona, la fruizione di un'adeguata protezione ed assistenza umanitaria per*

---

<sup>15</sup> Questo principio è stato accolto nella *Ley Organica de Proteccion Juridica del Menor* del 15 gennaio 1996, negli articoli 2.1 e 11.2

<sup>16</sup> Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, art.9 comma 1.

*consentirgli strumenti internazionali relativi ai diritti umani e di carattere umanitario, di cui i suddetti Stati siano parti*<sup>17</sup>». Appare quindi evidente come, attraverso la ratifica, l’Inghilterra si impegni a rispettare i diritti dell’infanzia ai sensi della suesposta Convenzione, ma non dei minori stranieri richiedenti o meno asilo, prevedendone addirittura la detenzione<sup>18</sup>.

Ciò considerato, occorre analizzare i differenti casi dell’Italia e della Spagna, Stati dalla cui prassi amministrativa scaturisce un’interpretazione gerarchizzata dei diritti e dei principi delle Convenzione, soprattutto prendendo ad esempio il rimpatrio dei minori stranieri, che viene spesso eseguito in modo forzato, in nome del superiore interesse del fanciullo. In questa modo, le autorità di fatto attuano un’imposizione del diritto all’unità familiare o del presunto diritto del minore a vivere nel suo paese d’origine, ignorando l’opinione dell’interessato, così come una serie di diritti civili e sociali ai quali avrebbe potuto accedere nel paese di accoglienza, e che raramente sono accessibili nel suo contesto locale d’origine<sup>19</sup>.

Inoltre, sussiste una discrepanza notevole tra i diritti dei migranti *tout court*, e i diritti dei minori migranti<sup>20</sup>. Infatti, il problema maggiore per i minori stranieri è il loro riconoscimento principale come migranti prima che come fanciulli, e ciò automaticamente minimizza la priorità sulla protezione legale, che invece, secondo gli standard internazionali, dovrebbe essere molto più elaborata e diffusa per i minori che per i migranti in generale, stando alla quantità che questi trattati internazionali ricevono<sup>21</sup>.

## **2.2. Il “triangolo dei diritti”: best interest, non-discrimination, participation.**

La Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989 è il trattato che stabilisce il maggior numero di norme relative ai minori. Come precedentemente esposto, sebbene non sia un testo specifico per i minori stranieri, i diritti in esso contenuti vengono estesi a tutte gli individui al di sotto dei 18 anni, senza discriminazione

---

<sup>17</sup> Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia del 20 novembre 1989, art.22 comma 1.

<sup>18</sup> GAMBOA DE CLAYTON, M., *The UK reservation to the UN Convention on the Rights of the Child: the passage for Detention of asylum seeking children* in <http://www.humanrightsdefence.org>

<sup>19</sup> SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *op. cit.*, 2008, pag. 26

<sup>20</sup> KANICS, J., SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., TOUZENIS, K., *op. cit.*.2010

<sup>21</sup> KANICS, J., SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., TOUZENIS, K., *ibidem*

alcuna. Virtualmente, quindi, tutti gli aspetti della vita dei minori, siano essi stranieri o meno, vengono in essa compresi: dalla salute e l'educazione ai diritti sociali e politici. Alcuni di questi *standards* sono specifici, come quelli inclusi negli artt. 37 e 40 sulla giustizia minorile, l'adozione, trattata nell'art.21 e il diritto alla famiglia, artt. 5, 9 e 14.2. Altri, invece, relativi allo stato sociale, sono diritti espressamente qualificati in base alla capacità finanziarie degli Stati. Ad esempio, il Diritto alla salute, all'educazione e a un livello di vita sufficiente, sono chiamati *progressive rights* proprio perché seguono l'andamento dello sviluppo economico dello Stato che deve esserne garante<sup>22</sup>. Occorre a questo punto chiarire che, in quanto diritti, non possono essere considerati come principi astratti e lo Stato è pertanto obbligato a ottemperare quanto ratificato nella Convenzione. Ciò significa che qualsiasi grado di protezione e servizio concessi ai minori cittadini di un determinato Stato, ai sensi del principio di non discriminazione, sancito dalla Convenzione di New York, questi vengano automaticamente concessi a tutti i minori presenti sul territorio e quindi anche agli stranieri.

La più grande innovazione introdotta dalla Convenzione sui diritti del fanciullo è il riconoscimento che i minori non siano solo dei "fanciulli" con dei bisogni da soddisfare, ma dei veri e propri individui con dei diritti umani e legali, internazionalmente riconosciuti. Lungo tutto il testo della sopraccitata Convenzione è possibile individuare tre precisi diritti che soggiacciono e completano tutti gli altri: il principio dell'interesse superiore del minore, la non discriminazione e il diritto alla partecipazione. Il tre principi che compongono il "triangolo dei diritti" si complimentano vicendevolmente formando una solida base che assicuri a ogni minore lo sviluppo e la sopravvivenza.<sup>23</sup>

Il *best interest* del minore ha la duplice valenza di influenzare le politiche di attuazione dei governi e le scelte individuali di chi si relazione con i fanciulli.

Per ciò che concerne le decisioni politiche, l'art.3 decreta che "*in tutte le decisioni relative ai fanciulli (...) l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente*". Questo principio ha effettivamente influenzato non solo tutti i trattati internazionali in materia di minori, quanto le disposizioni nazionali e

---

<sup>22</sup> UNHCR, *op.cit.*, p.19.

<sup>23</sup> Art.6 della Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, 1989.

regionali più importanti relative alla protezione e alla promozione dei giovani al di sotto dei 18 anni.

Il principio dell'interesse superiore del fanciullo pone l'accento sulla vulnerabilità del minore e sulla sua condizione di soggetto bisognoso di protezione e, proprio per questa sua caratteristica, viene costantemente richiamato nelle leggi in materia di minori. Tale principio, inoltre, deve essere applicato in tutte quelle situazioni o conflitti che vedono coinvolto un minore.

Tuttavia l'indeterminatezza di questo concetto determina alcune criticità che si manifestano quando, con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, in nome dell'interesse superiore del minore, vengono attuate delle politiche che sono in realtà incentrate sul controllo dell'immigrazione clandestina. Nella Convenzione del 1989 non viene, infatti, data un'interpretazione specifica che definisca questo concetto, stabilendo in maniera molto generica che questo debba coincidere con il benessere del fanciullo. Nonostante il chiaro intento di voler ispirare la normativa internazionale e nazionale in materia di minori e ricondurre il contenuto della stessa al concetto di interesse preminente del fanciullo, la mancanza di una definizione puntuale, lascia un forte margine di interpretazione e discrezionalità che spesso si contrappone alla condizione vulnerabile e di protezione che il minore necessita. Come efficacemente sintetizza Gabriella Petti *“il superiore interesse del minore” è, in realtà, un concetto piuttosto generico e quindi assai discusso in quanto si presta a molteplici e talvolta arbitrarie interpretazioni: una sorta di jolly buono per tutte le occasioni*<sup>24</sup>. Secondo l'autrice, sussiste la tendenza della “salvaguardia dei bambini” che viene resa manifesta degli Stati attraverso le politiche di protezione dell'infanzia che da sempre sono al primo posto nelle agende politiche dei governi di turno: *uno stato che non difende l'infanzia non è degno di essere chiamato tale ed è esposto a critiche, in quanto incapace di riprodursi secondo le regole dell'“occidentalismo”*.

Tuttavia, la polivalenza interpretativa si accentua ulteriormente nel caso che i minori in questione siano stranieri e non accompagnati. Come si vedrà più avanti, attraverso l'analisi della normativa interna degli Stati che sono oggetto di studio di questo lavoro, in questo contesto discrezionale, la relazione Stato (occidentale)-minore straniero verrà sempre influenzata più dal paradigma della situazione

---

<sup>24</sup> PETTI, G., *op.cit.*, p. 103.

irregolare dei minori stranieri nel territorio nazionale, a discapito dei diritti e delle libertà riconosciuti internazionalmente a tutti i minori.

Da un punto di vista giuridico, la difficoltà di definire aprioristicamente ciò che dovrebbe costituire l'assunto del *best interest* rende questo principio un "concetto indeterminato". Davanti a questo tipo di concetto indefinito, il legislatore non potrà, senza un'indagine completa, prevedere quale scelta corrisponda a un interesse "oggettivo o soggettivo" del minore<sup>25</sup>. Questo tipo di concetti "indeterminati" si ritrovano in tutta la "tecnica giuridica": la buona fede, l'ordine pubblico, il buon costume o più semplicemente il concetto di rispetto, fedeltà, ecc., sono tutti concetti giuridicamente indeterminati nel senso che l'applicazione degli stessi in un particolare caso, non ne determina la legge specifica né tantomeno l'applicazione. Sarà pertanto l'analisi del caso concreto e puntuale a determinare l'applicazione concreta di questo tipo di concetti. Secondo García de Enterría "*hay una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. Aquí está lo peculiar del concepto jurídico indeterminado frente a lo que es propio de las potestades discrecionales, pues lo que caracteriza lo que caracteriza a éstas es justamente la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencias de su ejercicio*"<sup>26</sup>.

La dottrina spagnola, che si è dedicata allo studio del concetto giuridico indeterminato, ha tripartito la struttura di tale concetto così da poterne analizzare meglio: a) un nucleo fisso, la "zona di certezza positiva", riscontrabile partendo da dati certi come ad esempio che l'interesse preminente del minore debba intendersi come concetto volto a salvaguardare il benessere psico-fisico del fanciullo; b) una "zona di certezza negativa", fondata su dati altrettanto oggettivi a partire dai quali scompare il valore implicito del concetto e, quindi, non si possa più parlare di interesse superiore del minore; c) una zona intermedia, incerta e variabile, dove si collocano tutte le opzioni dal margine relativo e impreciso, come nel caso di decidere se un minore debba rimanere sotto la custodia della madre se questa fosse

---

<sup>25</sup> Cfr. DAGNINO, A., "*qué debe entenderse por interés del menor, ninguna ley lo dice, ni podría hacerlo satisfactoriamente habida cuenta de que toda precisión a priori podría pecar por exceso o por defecto...*", LINACERO DE LA FUENTE, M., "*per quanto concerne la nozione di interesse del minore, se ne è più volte discusso (...). Esso si profila come nozione a contenuto variabile, la cui valutazione deve tenere in conto della concreta situazione del minore, soggettiva ed oggettiva*", in *El derecho de la persona y de la familia en el siglo XXI*, Editorial Complutense, Madrid, 2009, p. 45.

<sup>26</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 443 e segg.

gravemente malata, o piuttosto affidarlo alla custodia di un parente prossimo. È proprio in questa zona che si riscontrano maggiori difficoltà di interpretazione e decisione che necessitano di un'attenta valutazione, ciò comporta la necessità di valutare un "margine di apprezzamento" all'interno del quale l'autorità competente valuterà come applicare il concetto indeterminato<sup>27</sup>.

Questo tipo di concetto, per via della sua natura indefinita, ai fini di una corretta applicazione implicherà un doppio lavoro, ossia: precisare il significato e il contenuto del concetto e valutare in che tipo di circostanze concrete sia possibile attribuire a tale concetto il valore, come inteso nelle norme. Ciò comporta che per una corretta applicazione del concetto di "interesse superiore del minore" si debba valutare concretamente ciò che più convenga al minore, considerando anche il parere degli esperti delle discipline che studiano l'infanzia e la realtà che circonda il minore.

La legislazione e la giurisprudenza, per cercare di determinare in cosa consista il *best interest* del minore, hanno seguito un doppio binario: identificare il concetto attraverso una lista di criteri legali, al fine di creare delle linee guida di riferimento per le decisioni che comprendano il concetto<sup>28</sup>; oppure considerarlo un concetto generale. Nei sistemi di Italia e Spagna questo concetto, nella sua accezione generale, viene abbondantemente richiamato dal legislatore, è poi compito dei Tribunali valutare a cosa corrisponda, caso per caso, l'interesse preminente del minore e sviluppando, in questo modo, i criteri interpretativi di questo concetto generico. I criteri appena menzionati e le linee guida da seguire, devono basarsi sulla considerazione che il minore di età sia innanzitutto una persona, un cittadino, e in quanto tale ha dei precisi diritti fondamentali che, in relazione alle necessità particolari di cui è portatore, devono essergli riconosciuti come la dignità e il rispetto al libero sviluppo della sua personalità. Per una valutazione organica e più esaustiva del concetto di *best interest*, sarebbe pertanto auspicabile attenersi tanto alle necessità primarie materiali del minore – come l'alloggio, l'alimentazione, la salute – quanto a quelle più spirituali più adeguate alla sua età e alla situazione specifica di ciascun minore, indipendentemente dalla sua nazionalità.

---

<sup>27</sup> RIVERO HERNÁNDEZ, F., *El interés del menor*, Editorial Dykinson, Madrid, 2007, pp.268-269.

<sup>28</sup> Come nel caso del Regno Unito che, nel *Children Act* del 1989, 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" in *L'accoglienza e la presa in carico dei minori non accompagnati in otto paesi dell'Unione Europea*, 2010 in <http://www.cir-onlus.org/SYNTHESI-IT-DEFINITIF-OK.pdf>.

Ciò considerato, in relazione ai minori stranieri non accompagnati, sembra prevalere la tendenza di un'interpretazione sistematicamente arbitraria di "interesse superiore del minore", basata sulla logica del rimpatrio. Tale meccanismo, come verrà approfondito successivamente, viene utilizzato per "disincentivare" la migrazione minorile, soprattutto dei giovani che arrivano in Europa con la speranza di migliorare le proprie condizioni economiche, e consiste nel riportare il giovane straniero nel proprio paese d'origine, proprio in nome del suo "interesse superiore".

Rileva, a tal proposito, sottolineare come il rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati risulti in completa antitesi rispetto al "triangolo dei diritti" come intesi dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, che consacrano i minori come soggetti di diritto e non come oggetti di preoccupazione o beneficiari di servizi. Infatti, senza considerare l'opinione del minore straniero, gli Stati europei ne interpretano il "superiore interesse" attraverso la logica del rimpatrio che, di fatto, riporta il giovane migrante nella terra che egli ha abbandonato in cerca di migliori condizioni di vita. Questa interpretazione arbitraria del "superiore interesse del minore" non appare fondata su i criteri di interpretazione del concetto giuridico indeterminato suesposti, quanto piuttosto su una "gerarchia" di interessi che antepongono il controllo delle frontiere alla tutela dell'infanzia.<sup>29</sup>

### **2.3. Le Convenzioni dell'Aia: dalla protezione al rimpatrio dei minori.**

Oltre alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989, le convenzioni più importanti che regolamentano l'entrata e la permanenza dei minori stranieri sono la Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori del 5 ottobre del 1961<sup>30</sup> e la Convenzione Europea relativa al rimpatrio dei minori, anch'essa stipulata all'Aia il 28 maggio 1970<sup>31</sup>. In particolare, la Convenzione del 1961 assume particolare rilievo circa la competenza e la legge applicabile in materia di protezione dei minori, ed è attualmente in vigore tra Austria, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Lituania,

---

<sup>29</sup> Petti, G., *op.cit.* p. 107.

<sup>30</sup> Convenzione resa esecutiva in Italia con legge n. 742/80, entrata in vigore nel 1995. Campanato G., *La tutela internazionale del minore straniero e l'intervento del giudice italiano*, in *Minori Giustizia*, n. 1/2006, p. 33. In Spagna la suddetta Convenzione venne ratificata il 29 aprile 1987, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 199 de 20 de agosto de 1987

<sup>31</sup> Convenzione non ancora in vigore a livello internazionale a causa delle mancate ratifiche. Ad oggi solo in Italia è stata resa esecutiva con legge n. 396/75 e in Turchia nel 1976.

Lettonia, Spagna, Svizzera e Turchia. Con la firma e la ratifica<sup>32</sup> della Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996<sup>33</sup>, si è cercato di creare uno spazio giudiziario comune relativo alla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori. In base al *Rapport explicatif*<sup>34</sup> sulla Convenzione del 1996, si evince come questa abbia l'obiettivo di aggiornare quella del 1961, attualmente vigente in Italia e Spagna, identificando le principali difficoltà come: la competenza concorrente in materia di protezione dei minori delle autorità dello Stato di residenza abituale del minore e delle autorità nazionali, senza contare le autorità dello Stato della presenza del minore o di situazione dei beni, dando in caso di conflitto la prevalenza alle autorità nazionali.

Con l'obiettivo di raggiungere un equilibrio tra nazionalità e residenza abituale del minore, l'articolo 2 della Convenzione stabilisce che la stessa si applica ai fanciulli dalla nascita fino al compimento del diciottesimo anno di età, senza rinviare alla legislazione degli Stati contraenti, così come accadeva invece nella Convenzione del 1961 che si applicava ai "minori" ritenuti tali sia dalla legge nazionale che dalla legge dello Stato di residenza abituale. Questa nuova Convenzione, tuttavia, alla stregua di quella del 1961, non contiene al suo interno una definizione di "residenza abituale". In particolare, dal punto di vista giurisprudenziale, si è andato consolidando, come concetto di riferimento, quello di "centro di gravità" della vita del minore in relazione ai suoi effettivi legami familiari e sociali. Dunque, la definizione dello Stato di residenza abituale consiste sostanzialmente in una valutazione di fatto e non di diritto<sup>35</sup>. In quest'ottica, dopo un certo periodo di tempo di permanenza, generalmente quantificato intorno ai sei mesi, lo Stato in cui il minore si trova può essere considerato "Stato di residenza abituale". Dunque, anche il minore straniero irregolarmente soggiornante nel territorio di uno stato membro

---

<sup>32</sup> L'Italia ad oggi non ha ancora ratificato la Convenzione mentre in Spagna è entrata in vigore il 01/01/2011, BOE (*Boletín Oficial del Estado*) núm. 291 de 2 dicembre de 2010.

<sup>33</sup> Decisione 2003/93/CE del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che autorizza gli Stati membri a firmare, nell'interesse della Comunità, la convenzione dell'Aia del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori.

<sup>34</sup> LAGARDE P., *Rapport explicatif de la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants*, in <http://www.huyette.com/convLaHaye1996-rapportex.htm>.

<sup>35</sup> MIAZZI L., *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minori Giustizia* n. 3/1999, p. 119.

può essere considerato "abituamente residente" in considerazione degli effettivi legami che si sono creati tra il minore ed il territorio, del tempo trascorso, della sua volontà e di quella dei suoi genitori<sup>36</sup>. A tal proposito, secondo Turri, è necessario "sfumare il concetto di residenza fino a farla coincidere con il luogo in cui il minore si trova, se si vuole dare attuazione alla Convenzione"<sup>37</sup>.

Ciò posto, per quanto concerne la persona e i beni del minore, l'articolo 3 della Convenzione prevede la regolamentazione delle misure di protezione come "*la tutela, la curatela e gli istituti analoghi*"<sup>38</sup> di competenza delle autorità del luogo dove si trova il minore, concetto ribadito e specificato nell'art.5.1 "*le autorità, sia giudiziarie che amministrative, dello Stato contraente di residenza abituale del minore sono competenti ad adottare misure tendenti alla protezione della sua persona o dei suoi beni*". In riferimento ai minori stranieri non accompagnati, l'art. 6 allarga i precetti dell'art. 5 anche ai minori rifugiati e a coloro la cui residenza abituale non possa essere accertata. Questa Convenzione, vincolata alla soluzione del "conflitto di autorità", implica che si parta dalla determinazione dell'autorità competente, stabilendo come principale quella della residenza abituale del minore con il fine di adottare misure di protezione in accordo con la legge interna. Tuttavia, viene sollevata un'eccezione che, in virtù dell' art. 8 della stessa, concede la possibilità allo Stato contraente competente di considerare un altro Stato contraente più competente, in grado di valutare meglio il superiore interesse del minore e, dunque, di chiedere a questo di accettare la competenza per adottarne le misure di protezione necessarie. Per casi di urgenza, viene stabilito dall'art. 15 che potrebbero essere chiamate in causa, per adottare le misure di protezione richieste, le autorità di qualunque altro stato contraente nel quale si trovino il fanciullo o i beni di sua appartenenza. Nell'esercizio delle competenze attribuite, quindi, le autorità degli Stati contraenti applicano le proprie leggi per la protezione della persona o dei beni del minore conformemente alle proprie leggi interne, ma possono, con carattere

---

<sup>36</sup> MARTINI G., *Il rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici* in <http://www.altrodiritto.unifi.it>

<sup>37</sup> TURRI G.C., *I bambini stranieri non accompagnati*, in *Minori Giustizia* n. 3/1999, p. 16

<sup>38</sup> Cfr art. 5 lettera c della Convenzione dell'Aja del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento delle decisioni e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e protezione di minori.

eccezionale, applicare o prendere in considerazione le legge di un altro Stato con il quale la situazione abbia un vincolo stretto.

### **3. I minori stranieri non accompagnati in Europa.**

Nell'ambito della protezione del minori stranieri non accompagnati, gli Stati hanno progressivamente incorporato, nei propri ordinamenti giuridici, le normative europee (Regolamenti e Direttive) e le fonti internazionali (come le Convenzioni sopraccitate), cercando così di uniformare le politiche nell'ambito della competenza, del diritto applicabile e del riconoscimento ed esecuzione delle decisioni. Esistono in tutti i paesi membri dell'Unione europea determinati parallelismi che sono frutto dell'annessione nelle proprie normative interne delle Convenzioni e degli Accordi internazionali sottoscritti, seguendo un itinerario generale comune: detenzione dei minori, procedure per l'attesa del loro collocamento e la loro permanenza nel paese, la risoluzione più o meno definitiva della situazione e infine, al compimento della maggiore età, favorire l'integrazione degli stessi nella società di accoglienza.

La questione dei minori stranieri non accompagnati in Europa è stata affrontata ampiamente in diversi trattati internazionali di carattere multilaterale, ratificati dall'Unione Europea e dai paesi che ne sono membri. Da quanto fin qui analizzato, si evince che la protezione del minore, dei suoi diritti fondamentali e del suo superiore interesse sono alla base di tutte le normative, e prevalgono sulla sua origine o provenienza, dovendo la sua protezione essere anteposta a qualsiasi altro interesse legittimo.

A partire dal secondo dopoguerra, la migrazione indipendente dei minori - bambini, bambine, giovani e adolescenti soli, senza le famiglie - è emersa come fenomeno specifico in tutto il mondo. In particolare, a partire dagli anni novanta, i paesi europei, a causa della vicinanza con i paesi di origine, hanno subito un incremento del fenomeno migratorio, divenendo i principali paesi di transito e destinazione di questi giovani migranti, come nel caso italiano con i minori albanesi, o in Spagna con i minori provenienti dal Marocco. Di fronte alla migrazione dei minori stranieri non accompagnati, i quadri giuridici nazionali e le politiche di

governo sono divenuti noti per essere in continuo conflitto con l'applicazione più o meno repressiva delle norme interne in materia di asilo e/o immigrazione, nonché per l'ambigua interpretazione degli strumenti giuridici internazionali creati per la protezione del fanciullo, indipendentemente dalla sua nazionalità<sup>39</sup>. Il minore straniero non accompagnato (MSNA) viene definito dal Diritto dell'Unione europea come persona d'età inferiore ai diciotto anni che accede nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto<sup>40</sup>. Vengono, inoltre, inclusi in questa definizione i minori che cessano di essere accompagnati una volta entrati nel territorio degli Stati membri. Entrambe le suddette definizioni derivano dalla Risoluzione del Consiglio 95/C 221/03 del 28 giugno 1997, relativa ai minori non accompagnati nazionali di paesi terzi, che però non includeva i minori lasciati soli dopo l'ingresso in Europa. In termini generali, possiamo identificare tre situazioni nelle quali possono trovarsi i minori stranieri migranti non accompagnati una volta arrivati nei territori dell'Unione Europea: quelli che sono introdotti nel territorio comunitario dalle mafie che si dedicano al traffico delle persone, che nella maggior parte dei casi li riduce a una situazione di semischiafità, abuso e sfruttamento di qualsiasi tipo; i minori che già vivevano una situazione di emarginazione nel proprio paese d'origine, senza una famiglia, costretti all'accattonaggio o alla commissione di reati minori per la sopravvivenza;<sup>41</sup> infine, i minori che riescono a inserirsi nella società attraverso i sistemi di protezione dell'infanzia e regolarizzare la propria situazione amministrativa<sup>42</sup>.

Ciò considerato, i minori non rappresentano un gruppo omogeneo, soprattutto in relazione alle specifiche motivazioni e situazioni, anche se la maggior parte di essi giunge in Europa con una forte aspettativa lavorativa. Ciò rappresenta l'origine della loro problematica giuridica e sociale: mentre nel paese di provenienza vivono, si

---

<sup>39</sup>KANICS, J., SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., TOUZENIS, K., *Migrating Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe*, UNESCO Publishing, Francia, 2010.

<sup>40</sup>Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 nella quale si approvano le misure minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, art.2.h), Direttiva del Consiglio 2001/55/CE 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, art.2.f)

<sup>41</sup>MARTÍNEZ, D., *Los "niños de la calle" en Ceuta*, *Revista Pàgina Abierta*, num.119, 2001

<sup>42</sup>BELL ADELL, C., DIAZ AGUILERA, J., *La inserción sociolaboral de los menores inmigrantes*. *Anales de Historia Contemporánea*, n.19, 2003, in <http://revistas.um.es>.

comportano e sono trattati da adulti, si ritrovano in un sistema che li tratta come bambini, proteggendoli in un ottica diversa da quella in cui sono abituati a vivere, che non gli appartiene, e che di fatto ostacola il loro progetto migratorio, pensato per migliorare la propria situazione economica e quella della propria famiglia, piuttosto che per migliorare la propria formazione o salute. Dunque, mentre il minore straniero viene considerato tale qualora attraversi i confini territoriali (e valoriali) dello Stato a cui accede, quest'ultimo, nel suo paese d'origine, viene riconosciuto come soggetto adulto idoneo a svolgere qualsiasi attività lavorativa, contribuendo in tal modo al benessere familiare<sup>43</sup>. Inoltre, la loro situazione è particolarmente complessa anche dal punto di vista giuridico, dal momento che possiedono una doppia condizione: quella di migranti irregolari - con la conseguente restrizione dei diritti che questa comporta -, e la condizione di minore età, che gli garantisce una protezione che non sempre però coincide con l'aiuto di cui hanno bisogno o desiderano.

Infatti, molti minori fuggono da situazioni socioeconomiche di grande povertà e miseria, da conflitti armati o rivalità politiche e sociali, e molti di essi sono potenziali richiedenti asilo. La maggioranza di questi fanciulli entrano negli Stati dell'Unione Europea in maniera irregolare, rischiando la vita, e nel corso del tempo questo fenomeno, lontano dal decrescere, è in continuo aumento<sup>44</sup>.

#### **4. L'evoluzione delle politiche migratorie europee: la questione della sicurezza.**

Per analizzare e comprendere le politiche migratorie europee in materia di tutela dello straniero e, in particolare, di minori stranieri non accompagnati, che nel tempo si sono progressivamente irrigidite, tanto da portare alla coniazione del termine *Fortress Europe*, occorre partire dal concetto di sicurezza come questione politica; infatti, proprio attraverso la garanzia del contenimento del conflitto e della

---

<sup>43</sup> "In altri termini queste differenze determinano un'insanabile contraddizione: il ragazzo considerato adulto nel proprio Paese e sul quale è riposta una serie di aspettative, quando attraversa i "nostri confini" (territoriali e valoriali) e si trasforma in un "minore" con un preciso bagaglio di rappresentazioni." In Petti, G., *op.cit.*, p.105

<sup>44</sup> DURÁN RUIZ, F.J., *Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea en las fronteras fortificadas de sus Estados miembros, 2011*, in <http://cemca.org.mx>

paura - siano questi reali e concreti o possibili, indeterminati e futuri - l'ordine politico trova il fondamento della sua esistenza, della sua legittimazione e della definizione, affermazione e rappresentazione della sua identità.

I Paesi europei hanno attraversato varie tappe dopo le guerre mondiali per dirigere e organizzare le migrazioni. È possibile rintracciare alcuni periodi fondamentali a cui ricollegare le tappe evolutive di tali politiche. Un primo momento parte dal 1945 al 1955, in cui il controllo delle frontiere era molto stretto e richiedeva di volta in volta un visto: questo periodo è caratterizzato dalla ricostruzione e dal ricompattamento dei nazionalismi recalcitranti. Un secondo momento, dal 1955 al 1973, conobbe invece la libera circolazione delle persone grazie al rilancio dell'economia e la necessità di mano d'opera, soprattutto in Stati come Germania, Francia, Svizzera, Belgio, Gran Bretagna e Lussemburgo. Il terzo periodo decorre dal 1973 e si estende fino al 1983, segnando la fine della richiesta di mano d'opera, quantomeno quella al di fuori dell'Europa. Ciò comporta un cambiamento del fenomeno migratorio, che non è più solo basato sull'offerta di lavoro, ma anche, e soprattutto, dai meccanismi di ricongiungimento familiare, attraverso i quali gli immigrati iniziano ad accedere nei paesi di accoglienza, per rimanervi e portarvi i propri familiari. Il quarto momento, a partire dal 1985, segna l'abolizione delle frontiere interne alla Comunità Europea e l'inizio del progetto del mercato comune europeo, comportando ciò un maggiore controllo delle frontiere esterne, attuato attraverso Trattati vincolanti, soprattutto per i paesi che si affacciano sul Mediterraneo. In particolare, occorre evidenziare il trattato tra Francia, Germania Federale, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, denominato "Gruppo Schengen", il cui obiettivo iniziale era l'abolizione di tutti i controlli delle frontiere interne, firmato nel 1990 ed entrato in vigore nel 1995. Nell'accordo Schengen, viene stilata una lista di paesi terzi, selezionati in base alla necessità di presentazione di visto corrispondente per entrare nel territorio comunitario. Questa classifica prevedeva tre categorie di paesi: una prima categoria "negativa" di paesi obbligati a presentare il visto di ingresso, formata al principio da 115 paesi, rimasti successivamente 59, dopo l'ingresso di molti paesi dell'Est Europa nell'UE. Quasi tutti i paesi africani e asiatici fanno parte di questa lista, eccetto quelli in via di sviluppo come la Corea del Sud e Taiwan. La lista "positiva" include i paesi con i quali si intrattengono relazioni

cordiali, come il Giappone, il Canada e l'Australia, ai quali viene dispensato l'uso di visto. La terza categoria di paesi, la cosiddetta *grey list*<sup>45</sup>, è composta da una sessantina di paesi "ambigui" e dalla quale viene sottinteso che il passaggio verso la lista positiva o negativa sarà influenzato dagli sviluppi delle relazioni reciproche con la Comunità europea. La politica dei visti, da questa prospettiva, rafforza la divisione tra paesi ricchi e paesi poveri, essendo il principale criterio di classificazione il grado di sviluppo di un paese. Il rigore di questa politica, inoltre, prevede che nessuno dei paesi membri della Comunità possa abolire l'obbligo del visto senza il consenso degli altri, ma al contrario ciascun paese comunitario potrà introdurre un nuovo obbligo per i paesi extracomunitari.

Ciò posto, alla luce dell'evoluzione delle politiche migratorie europee, occorre analizzare il tema della sicurezza, una delle questioni più rilevanti nel dibattito politico occidentale. Dal punto di vista etimologico, il sostantivo *sicurezza* deriva dall'espressione latina *sine cura*, che indica l'assenza di una preoccupazione esistenziale: coincidendo con la sopravvivenza, con l'istinto di auto-conservazione proprio di ogni essere umano, la sicurezza è infatti da sempre ritenuta un bene primario, che affonda le sue radici nella storia dell'uomo e del suo progressivo e millenario tentativo di 'controllare' l'ambiente nel quale vive, di comprenderlo, 'ordinarlo' e renderlo sicuro<sup>46</sup>. Come riassume efficacemente Danilo Zolo, "l'organizzazione politica – presente in forme più o meno articolate e complesse in tutti i gruppi umani in grado di stabilizzarsi e riprodursi - è la replica collettiva più efficace che l'uomo abbia escogitato per *ridurre la paura*"<sup>47</sup>. Il concetto stesso dello Stato-nazione nasce con il duplice intento di produrre sicurezza e ridurre l'incertezza e, a partire da questa prospettiva, la protezione della sicurezza degli individui non può che realizzarsi attraverso il riconoscimento e la garanzia dei loro diritti da parte dello Stato, la cui sovranità non ha alcun fondamento legittimo se non quello connesso alla protezione della loro sicurezza e dei loro diritti.

---

<sup>45</sup> NOLL, G., *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Martinus Nijhof Publishers, 2000, pgg. 163-171.

<sup>46</sup> Zolo, D., *La riduzione della paura* in *Cosmopolis – rivista di cultura* III, n.2/2008, consultabile in <http://www.cosmopolis.globalist.it/>

<sup>47</sup> *Ibidem*.

L'Unione Europea non ha ancora trovato un accordo per una politica di immigrazione sovranazionale volta ad armonizzare le politiche nazionali. Sin dalla nascita del concetto "comunitario" di Europa, si fa riferimento alla necessità di una consultazione in materia di migrazioni, già nel Trattato di Maastricht si ritrova una comparazione tra l'immigrazione extracomunitaria, il narcotraffico e il terrorismo<sup>48</sup>. Sono pertanto le politiche nazionali che affrontano il fenomeno dell'immigrazione, anche se molti paesi delegano la responsabilità dell'azione ai propri rispettivi Ministeri degli Interni che si contendono la responsabilità con altri più attinenti con la natura del fenomeno socio-lavorativo della migrazione- come il Ministero del Lavoro, il Ministro all'Istruzione e quello degli Affari Sociali. L'abolizione delle frontiere interne prevedeva, quindi, come condizione necessaria che la politica dei visti fosse affiancata da misure di sicurezza basate sull'intensificazione della polizia alle frontiere, attraverso lo spostamento della polizia di frontiera interna verso l'esterno. Ciò implica un controllo più rigido delle persone provenienti dai paesi terzi e un respingimento immediato delle persone che non ottemperano alle molteplici condizioni di ingresso: passaporto con visto, garanzia di mezzi economici sufficienti, non essere stato segnalato dal Sistema di Informazione Schengen (SIS)<sup>49</sup>, non costituire un pericolo per l'ordine pubblico.

Nel 1997, venne firmato Trattato di Amsterdam che riformava il Trattato di Maastricht. Attraverso questo nuovo accordo, la disciplina in materia di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri veniva ulteriormente integrata per mezzo delle nuove norme comunitarie. Tali norme prevedevano la regolamentazione di numerose tematiche relative alla politica dei visti di ingresso, le condizioni per la concessione dei permessi di soggiorno agli immigrati, le procedure per la richiesta di asilo, e rafforzavano i meccanismi e gli strumenti necessari per rendere più efficace la cooperazione intergovernativa in materia di terrorismo, criminalità organizzata, traffico di droga e armi ecc. Successivamente, con il vertice di Tampere. Nel 1999, si

---

<sup>48</sup> Nel Titolo VI riguardante le Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni del Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992. In <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

<sup>49</sup> Il Sistema di Informazione Schengen (SIS) è un sistema che permette alle autorità competenti degli Stati membri di disporre di informazioni relative ad alcune categorie di persone e oggetti. Il *data base* ha sede a Strasburgo e inizialmente gli Stati che vi avevano accesso erano principalmente i firmatari del primo accordo Schengen. Dal 2006, tale Sistema fu sostituito dal Sistema di Informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), attraverso il Regolamento CE n.1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006.

cercò di definire una politica migratoria comune all'interno dell'Unione europea, dibattendo la necessità di creare uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Tale spazio veniva progettato non ad appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione europea, la sua stessa esistenza doveva servire "*da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell'Unione danno per scontata*", per permettere agli immigrati "regolari" il libero accesso al territorio comunitario era però necessario un controllo delle frontiere esterne e una lotta comune verso l'immigrazione clandestina. Inizia così la "demonizzazione" del migrante irregolare, il cui termine viene sistematicamente associato all'idea di minaccia, terrorismo, mafia e, pertanto, alla necessità di controllo e restrizione.

Nonostante le sovraesposte politiche e misure di sicurezza e controllo dei flussi migratori, il numero di migranti che giungono in Europa non solo non si è arrestato, ma sembra che, forse proprio a causa di tali politiche restrittive, il numero di "clandestini", che cercano disperatamente di raggiungere il nostro continente, sia in costante aumento.

#### **4.1. Gli accordi bilaterali dell'Unione europea con i paesi terzi**

Questi provvedimenti saranno integrati con un sistema informatico presente in tutti i posti di frontiera e di polizia interni ai paesi. In questo sistema figureranno tutti gli stranieri e cittadini, siano questi perseguiti dalla polizia nazionale di un paese comunitario o richiedenti asilo. L'Unione Europea ha sviluppato una strategia che, attraverso l'allargamento dei propri confini, prevede «l'inclusione subordinata» di alcuni paesi confinanti e la collaborazione con i paesi di provenienza dei migranti, grazie alla quale è possibile selezionare coloro cui è consentito oltrepassare i confini Schengen. Un effetto di questa politica è l'incremento degli accordi bilaterali con i principali paesi di emigrazione e di transito: questi accordi di riammissione sono stati periodicamente una risorsa strategica per la gestione dei confini<sup>50</sup>. Gli accordi di

---

<sup>50</sup> L'esistenza di un principio che contempra un obbligo internazionale, in capo allo Stato di nazionalità, di riammettere un cittadino, nei confronti e su richiesta di un altro Stato, sembra porsi come regola ampiamente consolidata nel diritto internazionale generale. L'obbligo di riammissione dei propri cittadini, nel suo contenuto consuetudinario, riposa sulla sovranità territoriale propria di ogni ente statale e viene tradizionalmente collegato alla libertà di espulsione dal proprio territorio di

riammissione hanno rappresentato il primo strumento adottato dai paesi europei per coinvolgere i paesi di transito e di origine nella lotta alle migrazioni illegali.

L'evoluzione del processo di "comunitarizzazione" e di armonizzazione delle politiche migratorie, condotto dall'Unione Europea e in particolare dalla Commissione, ha dato vita a un nuovo tipo di accordi di riammissione, che si affiancano agli accordi bilaterali: quelli con l'Ue e i singoli paesi terzi<sup>51</sup>. Come continua Boubakri, «di fronte alla sovrapposizione tra questi due tipi di accordi i ha l'impressione di una doppia pressione esercitata dai paesi del Nord nei confronti dei paesi del Sud»<sup>52</sup>. Tale dichiarazione trova fondamento nelle dichiarazioni del Consiglio dell'Unione Europea di Siviglia, nel 2002, secondo le quali la Commissione avrebbe dovuto proporre la conclusione di accordi di riammissione ad una serie di paesi che, a quel tempo, avevano già concluso accordi di riammissione bilaterali con paesi europei considerati i principali paesi di destinazione dei migranti irregolari. Per citare solo i paesi nordafricani, la Tunisia e il Marocco avevano già firmato accordi con l'Italia già nel 1998 e il Marocco, già nel 1992, aveva firmato un accordo analogo con la Spagna<sup>53</sup>.

Il carattere particolarmente coercitivo di questi accordi rende i relativi negoziati piuttosto complessi. Infatti, gli stati terzi diventano formalmente obbligati a riammettere, ogni qual volta i paesi europei formuleranno una richiesta di riammissione, i migranti irregolari e i cittadini dello Stato terzo in questione.

Durante il Consiglio di Siviglia del 2002, alcuni paesi, tra cui l'Italia e la Spagna, avevano addirittura proposto l'imposizione di sanzioni nel caso in cui uno Stato terzo si mostrasse poco disponibile a cooperare per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dall'Europa nell'ambito della lotta all'immigrazione irregolare<sup>54</sup>. L'imposizione dal Nord al Sud del Mediterraneo di accordi di riammissione

---

cui godono gli Stati nei confronti degli stranieri: se uno Stato rifiutasse la riammissione o procedesse all'espulsione di un proprio cittadino, tale comportamento implicherebbe un'indebita limitazione per gli altri Stati cfr. MARCHEGIANI, M., *L'accordo di riammissione come strumento integrato di cooperazione tra stati per il contrasto all'immigrazione irregolare* in PALMISANO, G., *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Giuffrè Editore, 2008, P.120.

<sup>51</sup>BOUBAKRI, H., *La Tunisia nel contesto euro-maghrebino*, in CUTTITTA, P., VASSALLO PALEOLOGO, F., *Migrazioni Frontiere Diritti*, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

<sup>52</sup>H.BOUBAKRI, op. cit., 2006, pag. 53.

<sup>53</sup>*Ibidem*.

<sup>54</sup>*Ibidem*.

dovrebbe, inoltre, accompagnarsi a negoziati tra i paesi terzi mediterranei di transito e i paesi di origine dei migranti irregolari, in vista della conclusione di accordi bilaterali di riammissione anche tra paesi nordafricani e paesi sub-sahariani. I paesi dell'Unione Europea, per convincere gli Stati terzi a fare propri gli obiettivi della politica europea in materia di immigrazione, hanno messo a punto specifiche strategie, come le quote riservate di ingresso per i cittadini di tali paesi o i trattamenti privilegiati in materia di concessione di visti o di aiuti allo sviluppo.

Lo spostamento dei controlli ben al di là delle frontiere geografiche si è reso poi più concreto a partire da un regolamento europeo del 2004 che istituiva un corpo di “ufficiali di collegamento per l’immigrazione”: funzionari di paesi Ue distaccati nei paesi di partenza, agli aeroporti e ai porti, per collaborare con le forze locali nell’individuazione dei potenziali migranti irregolari. Per far fronte alla difficoltà della gestione delle partenze “irregolari” e alla difficile applicabilità della riammissione, alcuni Stati europei cercano di affiancare alle pressioni diplomatiche l’uso di incentivi specifici per motivare i paesi di emigrazione, che non sempre hanno interesse a onorare questo tipo di accordi. Tali incentivi si basano sulla «dissuasione»<sup>55</sup>, che inizia ad affiancarsi ai respingimenti in mare: infatti, secondo il Rapporto Annuale Migreurop 2010-2011, occorre specificare che «oltre ad eludere lo sguardo della società civile, questa delocalizzazione permette di alleggerire le esigenze democratiche imposte, sul territorio dei paesi europei, dagli impegni che essi stessi hanno ratificato nel dominio dei diritti fondamentali»<sup>56</sup>.

### **5. La Risoluzione del Consiglio d’Europa del 1997 sui minori migranti non accompagnati: normativa e prassi.**

In considerazione dell’ingente numero di minori che, senza l’accompagnamento di adulti, continuava ad accedere nel continente europeo, il Consiglio d’Europa nel 1997 decretò una risoluzione per stabilire un orientamento, a livello comunitario, rivolto al trattamento dei minori non accompagnati e alla risoluzione delle questioni relative alla loro accoglienza, al soggiorno e al

---

<sup>55</sup> L. RASTELLO, *La frontiera addosso. Così deportano i diritti umani*, Laterza, 2010, pag. 92.

<sup>56</sup> Cit. Rapporto annuale di Migreurop: *At the margins of Europe. The externalisation of migration controls*, 2010-2011, in [http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Rapport\\_Migreurop\\_2011\\_Version\\_anglaise\\_27012012\\_pour\\_derriere\\_relecture\\_et\\_validation\\_FASTI-SM.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Rapport_Migreurop_2011_Version_anglaise_27012012_pour_derriere_relecture_et_validation_FASTI-SM.pdf).

rimpatrio<sup>57</sup>. Per la prima volta, venne data definizione di questa categoria di minori, riscontrabile all'art. 1, secondo cui «la presente risoluzione si applica ai cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine». Viene così definita generalmente l'età dei diciotto anni come età limite per considerare una persona come minore, evitando così di far riferimento all'età determinata dalla legislazione nazionale del paese d'origine del minore.

A partire da questa prima definizione seguiranno diverse norme comunitarie volte ad armonizzare il concetto di richiedente asilo, la protezione dei rifugiati così come altri aspetti delle politiche migratorie degli Stati membri, che hanno fatto riferimento ai minori stranieri non accompagnati, affinando nel tempo le definizioni precedenti. In questo modo, sono stati inclusi anche i minori stranieri che cessano di essere accompagnati una volta raggiunti i territori UE e tutti quelli non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile.

In seguito, l'art. 2 decreta le linee guida per l'ammissione di questi soggetti all'interno del territorio comunitario, venendo contemplata la possibilità di negare l'accesso in territorio comunitario ai minori stranieri non accompagnati sprovvisti di documenti e autorizzazione richiesti. Gli Stati membri vengono inoltre incoraggiati a prendere le misure appropriate per osteggiare l'ingresso irregolare nei loro territori da parte dei minori non accompagnati e a collaborare tra loro per conseguire questo obiettivo. Si trova tuttavia specificato, al comma 1 della suddetta Risoluzione, che per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo è prevista l'applicazione della risoluzione sulle garanzie minime per le procedure di asilo, tra le quali è incluso il principio di *non refoulement* dei richiedenti asilo. Si concedono inoltre alcune garanzie (vitto, sistemazione adatta e assistenza medica) anche a coloro che, a norma di disposizioni nazionali, debbano sostare alla frontiera finché non venga presa una decisione in merito alla loro ammissione nel territorio o al loro rimpatrio. In aggiunta, vengono concesse ulteriori garanzie minime per tutti i minori non accompagnati, come ad esempio la necessità di stabilire l'identità del minore il più

---

<sup>57</sup> Risoluzione del Consiglio del 26 giugno del 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi (97/C 221/03), art.1 comma 3.

rapidamente possibile, attraverso un adeguato colloquio con l'interessato, che deve aver luogo al più presto e in modo adatto alla sua età<sup>58</sup>. La Risoluzione prevede, tra l'altro, che tutti gli Stati membri si impegnino per garantire la rappresentanza necessaria, sia questa un tutore legale o un'organizzazione nazionale, per provvedere alle esigenze basilari del minore come quelle giuridiche, sociali e mediche<sup>59</sup>.

## **6. Il “Piano d’Azione sui minori non accompagnati 2010-2014” della Commissione Europea.**

Prendendo come riferimento la duplice definizione stabilita dal Comitato dei Diritti del Fanciullo delle Nazioni Unite, i minori non accompagnati e separati che arrivano nello spazio europeo, principalmente dai paesi del Nord ed Occidente del continente Africano e dal continente asiatico, non sono necessariamente soli. Essi possono essere accompagnati da adulti con i quali non hanno nessun tipo di vincolo parentale (minori non accompagnati) o da membri della famiglia che non sono né i genitori né i tutori legali (minori separati). La stessa istituzione delle Nazioni Unite considera che sia i minori non accompagnati, che quelli separati, siano minori di età privati temporaneamente o definitivamente della loro famiglia e per tanto bisognosi di protezione e assistenza istituzionale da parte dello Stato in cui si trovano.

Tuttavia, la maggior parte degli Stati europei, ostinati a preservare le proprie frontiere e limitare la presenza straniera nei propri territori, rispondono a questa forma di mobilità dando la priorità del trattamento di questi piccoli migranti a partire dal paradigma dello straniero sottostimando la protezione del minore. La regolamentazione della situazione dei minori stranieri non accompagnati nel diritto comunitario è stato influenzato quasi esclusivamente dalla dimensione “straniera” di questi soggetti. L'unico strumento giuridico comunitario di carattere non vincolante, la Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997, ha tenuto in conto la complessa e duplice condizione di questo collettivo: minori e stranieri. Il resto delle normative di carattere vincolante, Direttive e Regolamenti in materia di immigrazione e richiedenti asilo, fanno solo un blando accenno alla situazione di vulnerabilità dei

---

<sup>58</sup> Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1996 in materia di minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi, art.3 comma 1.

<sup>59</sup> Ibidem art. 3 comma 4.

minori non accompagnati mantenendo per lo più un carattere generico per i richiedenti asilo e i migranti adulti.

Nel maggio del 2010, la Commissione Europea ha pubblicato una comunicazione al Parlamento e al Consiglio: il Piano di Azione Strategico sui minori stranieri non accompagnati (2012-2014). Tale documento ha carattere pragmatico ed è, pertanto, non vincolante. Il Piano di azione si divide in diverse sezioni nelle quali vengono presentati i dati statistici e i vari aspetti relativi, le misure preventive della migrazione applicabili nei contesti di origine, le condizioni di ricezione di questi piccoli migranti e, infine, le soluzioni durature.

Nel paragrafo introduttivo, la Commissione riconosce l'importanza delle norme raccolte nella Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo che, come si può leggere nel documento, “*deben presidir cualquier acción relativa a los menores no acompañados*”, manifestando successivamente la necessità di una maggiore coerenza e cooperazione nel trattamento del fenomeno a partire proprio da un impegno comune da parte dell'UE. Tale Impegno, secondo la Commissione, dovrebbe essere basato sul rispetto dei diritti del fanciullo riconosciuti nella Convenzione delle Nazioni Unite e nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e in particolare sull'interesse superiore del minore.

In seguito alle premesse, il Piano si focalizza su tre metodi di azione principali: la prevenzione, i programmi regionali di protezione, ricezione e identificazione di soluzioni durature. Il secondo epigrafe del Piano è interamente dedicato a dati e statistiche. La Commissione parte dalla base che le statistiche esistenti sono per lo più carenti soprattutto dal punto di vista dell'armonizzazione e dell'eshaustività. Effettivamente, all'interno del contesto europeo, le statistiche della maggior parte degli Stati sono parziali e spesso inesatte, dal momento che certi Stati registrano solo le richieste di asilo dei minori stranieri non accompagnati, trascurando la possibile presenza dei minori presenti nel territorio che però non scelgono questa opzione. Altri Stati, come l'Italia, invece, registrano i minori stranieri non accompagnati accolti dal sistema di protezione competente, sebbene alcuni riportino nelle statistiche il numero delle nuove accoglienze registrate nell'ultimo anno, mentre altri preferiscono usare dei lassi di tempo diversamente determinati.

A tal proposito, la Commissione ribadisce la necessità di disporre di “dati completi, affidabili e comparabili” che includano tutti i minori stranieri non accompagnati. Viene, inoltre, rimarcata la necessità di riportare informazioni circa le rotte migratorie e gli interventi delle reti detective nei processi migratori dei minori, attività realizzata da organismi come FRONTEX e Europol<sup>60</sup>. Questi organismi, ben lontani dallo scopo di armonizzare e aiutare a stilare le statistiche comunitarie, sono invece volti rispettivamente al controllo delle frontiere e di un corpo di polizia europeo intergovernativo. Pare abbastanza chiaro l’incompatibilità di questi ultimi nella garanzia della protezione dei diritti dei giovani migranti. La terza parte è invece concentrata sull’azione nei paesi di origine e in concreto nella prevenzione delle migrazioni non sicure e della tratta degli esseri umani.

Ciò posto, vengono identificati quattro ambiti di attuazione:

- il primo riguarda la necessità di vincolare la migrazione dei minori alle politiche di cooperazione allo sviluppo, che dovrebbe permettere di “creare un ambiente che permetta ai minori di crescere nel proprio paese di origine con buone prospettive di sviluppo personale e con un livello di vita degno”. Si tratta sicuramente di un obiettivo efficace seppur di difficile realizzazione, sia a livello logistico che economico. Secondo Senovilla Hernández, la proposta della Commissione per una creazione di un nuovo ambiente che permetta lo sviluppo dell’infanzia nei paesi di origine implicherebbe “una profonda revisione delle attuali politiche di cooperazione allo sviluppo oltre che del disequilibrio esistente nelle relazioni economiche, commerciali e geopolitiche tra gli stati del Nord e del Sud”.

---

<sup>60</sup> Frontex è l’Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne dell’Unione europea, fondata attraverso il decreto del Consiglio europeo 2007/2004, è diventata formalmente un’istituzione dell’UE nel 2005. Frontex opera principalmente monitorando le frontiere esterne dei paesi che hanno aderito all’accordo Schengen, coordinando la cooperazione attiva tra gli Stati membri in materia di gestione e controllo delle frontiere esterne, organizzando i pattugliamenti di queste e coadiuvando gli Stati membri nel rimpatrio di clandestini. Human Rights Watch e l’ECRE (European Council for Refugees and Exiled) hanno più volte manifestato la loro preoccupazione sull’operato di questa istituzione, denunciando che tra le migliaia di persone respinte negli anni di attività vi sono anche potenziali richiedenti asilo politico e protezione internazionale. Europol (*European Police Office*) è l’agenzia anticrimine dell’Unione europea, attiva dal 1999. Alla stregua di Frontex, anche l’Europol ha come compito principale quello di coordinare gli Stati membri al fine di rafforzare la loro azione nella prevenzione e la lotta contro il terrorismo, la tratta di esseri umani, l’immigrazione clandestina e altre attività illecite.

Non appare probabile né che la Unione Europea, né che i suoi Stati membri, siano disposti a fare un passo in tal senso<sup>61</sup>.

Nel secondo e terzo punto, vengono trattati i temi dei minori e, più in generale, dei rischi che essi (in quanto migranti) corrono affrontando una migrazione irregolare verso i territori dell'Unione Europea. La Commissione, a tale proposito, raccomanda una campagna di sensibilizzazione e l'ideazione di un programma per migliorare l'identificazione e la protezione delle vittime di tratta, cercando inoltre di demitizzare, nei contesti originari di emigrazione, il "sogno europeo".

Il quarto punto è dedicato all'ideazione di un piano di azione per l'incremento dei sistemi di protezione dell'infanzia direttamente nei paesi d'origine. La Commissione propone il supporto delle anagrafi locali, con il fine di dotare qualsiasi minore di un'identità legale, oltre che il finanziamento di programmi specifici per la protezione dei minori non accompagnati sempre in loco.

Negli anni passati, alcune azioni simili a quelle proposte della Commissione Europea, volte alla prevenzione della migrazione e alla protezione dell'infanzia, sono già state realizzate, riscontrandosi un discreto, seppur fortemente limitato, miglioramento della vita quotidiana dei potenziali minori migranti non accompagnati, soprattutto in seguito allo stanziamento di fondi destinati alla protezione sociale nel paese d'origine (come la lotta contro l'abbandono scolastico). Ciò nonostante, la reale motivazione, soggiacente a progetti di questo tipo, ovvero la prevenzione delle migrazione in Europa, stride con quelli che dovrebbero essere gli ideali propulsori a questo tipo di azioni. Anche l'esigua durata, circa due o tre anni, di questi progetti di cooperazione, condiziona l'efficacia dei risultati, così come la "bruta" trasposizione del modello europeo di protezione in un contesto nel quale l'azione dei servizi sociali è spesso eccessivamente istituzionalizzata, e dove l'infanzia presenta bisogni e necessità di protezione completamente differenti, che si scontra con l'assenza di professionisti specializzati nel campo, preparati per

---

<sup>61</sup> SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *El plan de acción de la Comisión Europea: ¿Un verdadero avance de la política comunitaria relativa a los menores no acompañados?*, in Revista Mugak n.56, 2011 disponibile in <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-56/el-plan-de-accion-2010-2014-de-la-comision-europea>.

affrontare questo tipo di lavoro, che rappresenta un altro limite all'efficacia delle azioni proposte nel Piano di azione esaminato<sup>62</sup>.

Tornando ai minori stranieri che già si trovano nell'UE, più precisamente nella quarta sezione del Piano, la Commissione a questo punto, con un velo di autocritica, riconosce le mancanze della normativa comunitaria applicabile ai minori non accompagnati e la necessità di adottare norme più protettive. L'aspetto più preoccupante è l'assenza di una legge che garantisca la designazione sistematica di un rappresentante legale del minore non accompagnato.

In relazione al caso della detenzione dei minori stranieri non accompagnati, il testo fa un breve accenno a questa "misura" e, attenendosi a quanto riportato nell'art. 37 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo, ribadisce che si possono giustificare tali detenzioni solo come soluzioni estreme e per una durata del minor tempo possibile. Esistono poi paesi, come la Francia, che sistematicamente praticano la detenzione dei minori, rinominandola eufemisticamente "detenzione amministrativa" di carattere preventivo, giustificata come una prassi per far ottenere al minore un'autorizzazione per rimanere nel territorio, ma che poi si trasforma in un diniego di accesso e un procedimento di rimpatrio.

Un altro tema spinoso che la Commissione solleva in questo documento è la scomparsa dei minori ai controlli delle autorità competenti, le cui cifre statistiche segnalano che circa il 50-60% del totale dei minori accolti, abbandonano i sistemi di protezione. Accenni vengono anche rivolti alle polemiche sollevate dai procedimenti per la determinazione dell'età, e alle difficoltà rilevate durante il procedimento per la localizzazione della famiglia del minore.

Il quinto epigrafe del Piano d'azione è finalmente dedicato alla ricerca di soluzioni durature basate su una valutazione individuale e in nome del principio dell'interesse superiore del minore. Le tre possibili soluzioni proposte dal Piano sono: ritorno e reinserimento nel contesto di origine; concessione di uno status di protezione o di un permesso giuridico che permetta al minore di rimanere nel paese; reinsediamento in un terzo paese.

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*

In seguito, circa il tema dei rimpatrio, il testo della Commissione sembra schierarsi a favore di questa soluzione, stabilendo che “è possibile che in molti casi l’interesse superiore del minore si riconosca nel ricongiungimento del minore con la sua famiglia, all’interno del proprio contesto socio-culturale”. Una soluzione preferibile al rimpatrio coattivo è rappresentata dal rimpatrio volontario, che implicitamente è l’equivalente di un rimpatrio coattivo.

A supporto di questa tesi, il Piano di azione fa riferimento alla Direttiva Rimpatri del 16 dicembre 2008, nella quale viene disposto ai sensi dell’art. 10 riguardo al rimpatrio e l’espulsione dei minori stranieri non accompagnati. Nello specifico, la Direttiva stabilisce che, prima di procedere con il rimpatrio, il minore debba essere assistito da autorità differenti da quelle che provvederanno al rimpatrio, con la conseguenza che i minori non possono essere rimpatriati in maniera automatica nel momento in cui vengono localizzati in territorio europeo, anche se questa “garanzia” viene meno per quei minori che sono stati detenuti, poiché rei di aver attraversato irregolarmente la frontiera<sup>63</sup>.

I provvedimenti di rimpatrio scaturiti dall’applicazione di questa Direttiva possono essere sovvenzionati dal Fondo Europeo per i Rimpatri. Il Piano della Commissione propugna che “l’assistenza” che il minore riceve prima del rimpatrio, come previsto nella sopraccitata Direttiva, sia prolungato e perpetrato anche durante e dopo il ritorno, senza specificare però in cosa debba consistere questa “assistenza”, e allo stesso tempo viene raccomandato che i rimpatri vengano effettuati nel pieno rispetto delle norme internazionali, il che potrebbe essere visto come un tacito riconoscimento che al momento la prassi non è proprio “giuridicamente corretta” e che i minori una volta ritornati in patria siano accettati. Appare fondamentale per la Commissione battersi per persuadere le famiglie e la comunità di origine del minore

---

<sup>63</sup>Cfr. paragrafo 5.1. del Piano d’Azione “ *La direttiva rimpatri contiene diverse garanzie giuridiche vincolanti a tutela dei minori che devono essere recepite negli ordinamenti nazionali entro dicembre 2010, comportando con ciò importanti miglioramenti in vari Stati membri. Tuttavia, la normativa UE sulla protezione dei minori non accompagnati presenta delle lacune. In particolare, gli Stati membri hanno la possibilità di escludere dal campo di applicazione della direttiva i cittadini di paesi terzi fermati in occasione dell’attraversamento irregolare della loro frontiera esterna. Di conseguenza, i minori non accompagnati che rientrano in questa categoria rischiano di non beneficiare delle garanzie giuridiche della direttiva. Gli Stati membri sono comunque vincolati dalle garanzie e dai diritti fondamentali stabiliti nella normativa nazionale, nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e negli strumenti del Consiglio d’Europa. La situazione dovrebbe essere oggetto di ulteriori analisi.*”

migrante, affinché quest'ultimo, una volta rimpatriato, venga accolto favorevolmente. A tal proposito, è necessario promuovere corsi di formazione e aiuti verso i paesi di emigrazione volti a generare nuove prospettive di studio e lavoro per i minori.

Da questa analisi, risulta, quasi paradossalmente, che l'identificazione della soluzione del ritorno rappresenti la migliore alternativa per il minore straniero non accompagnato, nel pieno rispetto del suo interesse superiore.

Numerosi studi e statistiche hanno mostrato che, ad oggi, la politica del rimpatrio è stata inefficace tanto a livello qualitativo che quantitativo (il numero di minori rimpatriati risulta molto inferiore rispetto a quelli accolti) e che, tralasciando i numerosi casi di rimpatri forzati chiaramente lesivi di tutti i diritti del minore, esistono studi che confermano che un'alta percentuale dei minori rimpatriati reitererà un nuovo processo migratorio<sup>64</sup>.

Ad eccezione della concessione di uno status di protezione internazionale o altro status giuridico concesso al minore non accompagnato, il Piano risulta parco di altre soluzioni per dotare questo gruppo di migranti di un permesso di soggiorno alternativo, delegando alle normative nazionali di ciascuno Stato membro di provvedere nel caso in cui i minori non possano essere rimpatriati. “cita frase del documento” , espressione che lascia trasparire la preferenza comunitaria per la soluzione del ritorno suesposta. Non viene fatto alcun riferimento alla questione del consolidamento di questo status al momento del raggiungimento della maggiore età, momento decisivo per una vera integrazione futura del minore nella società di accoglienza. Un breve accenno viene fatto alla fine al reinsediamento nell'Unione Europea del minore rifugiato in un paese terzo, ipotesi da valutare solo nel caso in cui non sussista nessun'altra soluzione duratura applicabile.

Questo Piano di azione viene considerato come una base di partenza per un processo più strutturato e un lavoro congiunto dell'Unione Europea, degli Stati membri e dei Paesi terzi per fornire risposte più concrete all'elevata presenza dei

---

<sup>64</sup> Tra i tanti citiamo il rapporto dell'Unicef e il Consiglio generale dell'avvocatura spagnola, *Ni ilegales ni invisibles: niños extranjeros en España*, 2009, Vassallo Paleologo, F., *Approvata la direttiva rimpatri – il filo spinato che avvolge l'Europa* in <http://www.meltingpot.org/articolo12876.html>.

minori stranieri non accompagnati in Europa. Sono, inoltre, previste attualizzazioni e valutazioni del grado di applicazione nel 2012 e prima del 2015.

Pertanto, può concludersi che, in accordo con quanto sostenuto da Senovilla Hernández, il Piano di Azione costituisce effettivamente un primo tentativo approssimativo verso una gestione politica e legislativa più esaustiva del fenomeno migratorio dei minori non accompagnati<sup>65</sup>. Fino a questo momento, l'Unione si era limitata a legiferare attraverso le Direttive in materia di asilo e immigrazione su alcuni aspetti concernenti la rappresentanza e l'accoglienza dei minori non accompagnati, soprattutto per i richiedenti asilo. In particolare, è necessario evidenziare specifici nodi cruciali estranei al Piano d'Azione dell'Unione Europea: l'accesso al territorio, l'accesso ai sistemi di protezione dell'infanzia e, soprattutto, una definizione più concreta e definita del principio dell'interesse superiore del minore straniero non accompagnati. A tal proposito, l'inclusione di proposte volte a uniformare a livello europeo le suddette questioni pratiche che coinvolgono tutti gli Stati membri avrebbero quantomeno implicato un cambio di rotta nell'approccio europeista al fenomeno migratorio dei minori non accompagnati. Ciò considerato, la possibilità di un reale cambiamento risulterebbe più auspicabile attraverso l'attuazione di una politica legislativa europea che influisca efficacemente sugli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri. Pertanto, dal Piano d'Azione della Commissione, risulta che la concezione del *best interest* a livello europeo sia identificabile con il diritto alla vita familiare nel contesto d'origine, legittimando in tal senso il rimpatrio dei minori migranti non accompagnati come soluzione più opportuna, favorendo un sillogismo coerente con la politica europea restrittiva in materia di diritto d'asilo. Questo concetto è riscontrabile inoltre leggendo le Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 3 giugno del 2010, che, tra i vari aspetti trattati, rimarcano l'importanza di "adottare misure pratiche per facilitare il ritorno del gran numero di minori non accompagnati che non godono della protezione internazionale, dal momento che per molti di questi l'interesse superiore

---

<sup>65</sup> SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *El plan de acción de la Comisión Europea: ¿Un verdadero avance de la política comunitaria relativa a los menores no acompañados?*, in Revista Mugak n.56, 2011 disponibile in <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-56/el-plan-de-accion-2010-2014-de-la-comision-europea>.

può consistere nella riunificazione con le proprie famiglie e nella loro crescita nel proprio contesto socioculturale di origine”<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *ibidem*.

**CAPITOLO II: I minori stranieri non accompagnati nei quadri giuridici di  
Italia e Spagna**

## **II. I minori stranieri non accompagnati nei quadri giuridici di Italia e Spagna**

Sommario: 1. I minori stranieri non accompagnati: la realtà italiana – 2. La normativa nazionale – 2.1. Dalla “Legge Martelli” al Testo Unico – 2.2. La legge “Bossi-Fini” e il “pacchetto sicurezza” – 3. Il Comitato per Minori Stranieri – 3.1. La definizione del Comitato di Minore Straniero non accompagnato – 3.2. Funzioni del Comitato – 3.3. Effetti del rimpatrio – 4. I minori non accompagnati in Spagna – 5. La normativa spagnola – 5.1. La Costituzione Spagnola – 5.2. *La Ley Orgánica* 1/1996 sulla protezione giuridica del minore – 5.3. *La Ley Orgánica* 4/2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna – 5.4. Il *Real Decreto* 2393/2004 – 6. La “protezione” del minore straniero non accompagnato nella *normativa de extranjería* – 7. La localizzazione del minore e l’accertamento dell’età – 8. L’affidamento ai servizi di protezione e il permesso di soggiorno – 9. Il rimpatrio del minore non accompagnato nella normativa spagnola – 10. Gli Accordi del Regno di Spagna in materia di minori non accompagnati – 10.1. L’Accordo tra Spagna e Romania relativo alla protezione dei minori rimeni in Spagna – 10.2. L’Accordo di Cooperazione tra Spagna e Senegal in materia di minori migranti non accompagnati – 10.3. L’Accordo tra Spagna e Marocco in materia di cooperazione nell’ambito della prevenzione dell’emigrazione “illegale” dei minori non accompagnati, la loro protezione e il loro ritorno concertato – 11. Conclusioni.

### **1. Minori stranieri non accompagnati: la realtà italiana**

La percentuale dei migranti, composta da giovani e adolescenti, soggetti giuridicamente identificati come minori di età, rappresenta una nuova caratteristica del fenomeno migratorio che in Italia, come in Spagna, è in continuo aumento.

L’elevato numero di minori non accompagnati che giungono nel nostro Paese rappresenta uno dei principali indicatori della mutamento dell’immigrazione italiana, che negli ultimi decenni è diventata una componente strutturale della società.

La presenza dei minori stranieri soli nel territorio italiano è stata inizialmente studiata come fenomeno relazionato con la criminalità, fino a quando è diventato un fenomeno così diffuso in tutta l'Europa da suscitare curiosità proprio per via del suo carattere inedito. Nel caso specifico italiano, il fenomeno della migrazione dei giovani stranieri ha assunto un'importanza rilevante alla fine degli anni ottanta, con l'incremento della migrazione proveniente dai paesi dell'Est Europa.

È possibile suddividere i minori stranieri non accompagnati, presenti in Italia, in quattro categorie:

- I minori richiedenti asilo o protezione umanitaria
- I minori che arrivano per ricongiungersi con i propri genitori o familiari, che non posseggono i requisiti per beneficiare del ricongiungimento familiare
- I minori vittime di tratta
- I minori in cerca di lavoro<sup>67</sup>.

La realtà italiana, come quella spagnola, si differenzia dagli altri paesi europei per il fatto che non sono registrate molte richieste di asilo in proporzione al numero di minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio. La maggior parte dei minori appartiene alla quarta categoria, arriva in Italia in cerca di una situazione migliore e spesso il loro progetto migratorio viene condiviso e supportato dai genitori. Questo era il caso dei minori albanesi che, fino alla fine degli anni '90, rappresentavano la maggioranza dei minori stranieri non accompagnati che arrivava in Italia, con la speranza di completare gli studi in Italia per accedere più facilmente al mercato del lavoro italiano.

Ricostruendo brevemente le diverse fasi che, a partire dal secondo dopoguerra, vedono i minori stranieri non accompagnati arrivare in Italia possiamo distinguere due principali:

La prima, negli anni Novanta, caratterizzata dall'arrivo di molti immigrati provenienti dall'area balcanica che lasciavano la loro terra a seguito dei conflitti che

---

<sup>67</sup> Fondazione Ismu, *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, 2008, p. 194.

hanno interessato l'area per tutto il decennio. Si trattava principalmente di adulti e minori provenienti dall'Albania, ma anche dall'Ucraina, Romania e Kurdistan<sup>68</sup>.

La fase attuale, invece appare più variegata, accanto ai minori provenienti dall'Est Europa, la maggior parte dei minori, tra il 2010 e il 2012, giungono dalla Tunisia, dall'Egitto, soprattutto in seguito alle cosiddetta primavera araba, seguiti numericamente da minori provenienti dall'Afghanistan e dal Bangladesh.

All'interno di questi flussi migratori, formati dai minori stranieri non accompagnati, si ritrovano anche i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Questa tipologia di migranti, sembra essere piuttosto marginale nel nostro Paese, anche se di fatto non è possibile quantificare con precisione il numero di minori richiedenti asilo che arriva in Italia, dal momento che non rientrano nella Banca Dati del Comitato Minori Stranieri.

In conformità con i dati forniti dal Comitato si rileva che i minori che arrivano in Italia provengono da contesti socio-familiari disagiati, ma spesso anche sconvolti da conflitti endemici che hanno trasformato le situazioni di indigenza familiare in instabilità sociale. La realtà da cui si allontanano questi ragazzi è caratterizzata dall'abbandono scolastico, la vana ricerca di un lavoro in patria o da un'esperienza lavorativa dura e poco remunerata, e da rari momenti di svago.

Questi migranti, minori e adulti, vengono generalmente definiti "migranti economici", termine che appare riduttivo e che non tiene in conto dei molteplici aspetti insiti nel progetto migratorio. La centralità della prospettiva economica si ritrova alla base della teoria del *push-pull*<sup>69</sup> non tiene in considerazione il fatto che, il più delle volte, non siano le persone più povere a partire ed è quindi importante considerare degli aspetti socio-relazionali di più ampio respiro, come ad esempio la ricerca di nuovi modelli e stili di vita idealizzati attraverso i racconti degli emigrati di ritorno o che viaggiano attraverso l'etere, e si manifestano con l'ausilio delle reti satellitari.

In molti casi la scelta migratoria coincide con il desiderio di cambiare vita, di scoprire il mondo ed è fortemente condizionata da una situazione economica svantaggiosa che porta al desiderio di autonomia . Proprio per questo motivo

---

<sup>68</sup> CAMPANI, G., LAPOV, F., CARCHEDI, F., *Le esperienze ignorate*, Franco Angeli, Milano, 2002.

<sup>69</sup>Secondo questa teoria la scelta migratoria sarebbe determinata dalla combinazione dei fattori economici negativi che, nel paese di origine, spingono i soggetti a partire verso quei paesi che, invece, attraggono questi soggetti proprio per via della situazione economica positiva.

l'impatto con il nuovo Paese viene vissuto molto spesso come uno *choc*, lo scontro tra le aspirazioni, che avevano spinto questi giovani minorenni a intraprendere un progetto migratorio, e la realtà italiana, la difficoltà di lavorare e guadagnare soldi, che quando non espressamente impedito, è fortemente complicato dalla legislazione nazionale. Attraverso l'analisi della legislazione italiana in materia di minori non accompagnati, si vedrà come la situazione di questi giovani migranti si complicherà ulteriormente al raggiungimento della maggiore età, momento nel quale, ai sensi della legge, diventeranno espellibili e, quindi, nuovamente vulnerabili.

## **2. La normativa nazionale**

La condizione dei minori stranieri non accompagnati è una condizione particolare, determinata dalle due parole che li identificano secondo la dicotomia di "minori" e "stranieri". Questo insolito status si interseca, e spesso si scontra, con differenti rami del diritto: il loro essere minori stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta, rende complesso individuare l'articolato iter giuridico da applicare. Da una parte dovrebbero godere dei diritti in ottemperanza delle Convenzioni internazionali e all'ordinamento interno; dall'altra sono stranieri entrati irregolarmente in territorio comunitario, quindi soggetti alle politiche di controllo dell'immigrazione.

Anche la protezione e la successiva accoglienza di questi giovani migranti richiede la partecipazione di diversi attori: soggetti giuridici, amministrativi e sociali. Tuttavia, spesso la molteplicità dei partecipanti al percorso di integrazione del minore non garantisce una presa in carico efficace<sup>70</sup>.

Nell'ordinamento italiano, secondo quanto stabilito nel DPCM 535/99, art.1, comma 2, per minore straniero non accompagnato si intende: "il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa 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 nell'ordinamento italiano". La

---

<sup>70</sup> Rapporto ANCI, Minori stranieri non accompagnati, 2007.

definizione italiana di minore straniero non accompagnato si avvicina sostanzialmente a quella dettata dalla Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 1997<sup>71</sup>, rimanendo un po' più generica.

Per entrare in contatto con gli organi competenti ed emergere dall'invisibilità, il minore straniero che si trova solo in territorio italiano ha diverse possibilità. Al di là delle Forze dell'Ordine, il giovane migrante potrebbe decidere spontaneamente di contattare i Servizi Sociali Territoriali, oppure potrebbe esservi accompagnato da un parente lontano, da un connazionale o da un privato cittadino.

Nel momento in cui il minore straniero entra in contatto con i Servizi Sociali gli viene assicurata automaticamente l'accoglienza, temporanea, in un luogo sicuro. Il personale competente, inoltre, dopo un colloquio con il ragazzo segnaleranno il caso agli uffici competenti, che sono:

- Il Comitato per i Minori Stranieri<sup>72</sup> per intraprendere le indagini familiari;
- La Questura per avviare il processo di regolarizzazione del minore con un permesso temporaneo;
- Il Giudice Tutelare o il Tribunale per i minori per procedere alla nomina di un tutore.

Seguendo i precetti della Convenzione sui diritti del fanciullo, la prassi dovrebbe proseguire con l'accertamento dell'identità e dell'età del minore. Parallelamente si procederà all'inserimento del minore in una comunità di accoglienza specifica, all'interno della quale verrà organizzato un piano educativo oltre che all'iscrizione dello stesso presso il Servizio Sanitario nazionale.

---

<sup>71</sup> Come precedentemente esposto, la Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi (97/221/03) definisce all'art.1 i minori stranieri come quei "cittadini di paesi terzi di età inferiore ai diciotto anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per loro responsabile in base alla legge o alla consuetudine" oltre che coloro che "sono rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri"

<sup>72</sup> Eccetto per i minori stranieri richiedenti asilo. Specificare meglio.

## 2.1. Dalla Legge Martelli al testo unico

Il 1998 è stato un anno importante per la legislazione italiana nel campo dell'immigrazione. In quell'anno fu adottata una legge unica in materia volta a regolare l'intero fenomeno migratorio, includendo alcune norme specifiche rivolte ai minori stranieri non accompagnati.

La precedente Legge Martelli<sup>73</sup> per la prima volta includeva il termine “minore non accompagnato”, ma le uniche due norme<sup>74</sup> rivolte a questa categoria di giovani migranti erano completamente inadeguate a regolarne la permanenza sul territorio nazionale. Per sopperire alla carenza di norme specifiche che disciplinassero la materia, tra il 1990 e il 1998, durante la vigenza della legge Martelli, furono elaborate delle prassi per il trattamento dei minori stranieri non accompagnati, partendo dal principio di inespellibilità del minore e in generale sulla base delle disposizioni della Convenzione di New York del 1989, ratificata dall'Italia nel 1991<sup>75</sup>. A causa della carenza di una legislazione più specifica che regolasse e tutelasse i minori stranieri presenti nel territorio e della poca organicità delle prassi attuate, iniziò a diffondersi in quel periodo l'esigenza di individuare una figura che potesse essere di riferimento per il minore straniero non accompagnato per tutto il periodo della sua permanenza in Italia: il tutore. Per far fronte alla situazione complessa ed eterogenea, vennero emanate diverse circolari per cercare di regolamentare in modo uniforme la questione del trattamento del minore straniero non accompagnato su tutto il territorio nazionale. In base alle suddette circolari veniva sottratto ogni potere di determinazione della condizione e il trattamento del minore alle autorità di polizia, demandando l'autorità giudiziaria come unica autorità competente in grado di individuare, tenendo conto del superiore interesse del minore, la soluzione migliore per il minore straniero che si trovava solo sul territorio.

Di particolare rilievo appaiono due circolari, emesse dal Ministero del Lavoro tra il 1994 e il 1995. La prima prevedeva la possibilità di avviare al lavoro i minori tra i 15 e i 18 anni, in possesso di permesso di soggiorno rilasciato a seguito di

---

<sup>73</sup> Legge n.39/90, in vigore dal 1990 al 1998.

<sup>74</sup> Le due norme della legge n. 39/90 prevedevano il diritto allo studio e la segnalazione al Tribunale per i minorenni di quei minori che chiedevano lo *status* di rifugiato.

<sup>75</sup> La ratifica dell'Italia della Convenzione sui diritti dei fanciulli di New York del 1989, è avvenuta tramite la legge del 27 maggio 1991.

intervento disposto dall'autorità giudiziaria<sup>76</sup>. La seconda<sup>77</sup> consentiva ai minori extracomunitari in stato di abbandono, già titolari di un permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, di usufruire dell'iscrizione alle liste di collocamento. Conseguentemente il Ministero dell'interno aveva autorizzato le questure a rilasciare a questi neo maggiorenni il permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per iscrizione nelle liste di collocamento<sup>78</sup>.

Nonostante i diversi problemi applicativi di queste procedure e la discrezionalità con la quale l'Autorità giudiziaria propendeva o meno per l'applicazione delle stesse, il quadro fin qui descritto risulta in generale proteso più verso la creazione di una realtà basata sull'accoglienza e l'integrazione, piuttosto che sulla logica delle espulsioni.

Negli anni successivi, con l'aumento del fenomeno migratorio dei giovani stranieri non accompagnati e le continue pressioni degli organismi internazionali interessati a individuare delle soluzioni e delle linee guida per armonizzarne le politiche, il Governo italiano iniziò a cercare una soluzione per adattare la propria legislazione in materia.

La legge del 6 marzo 1998, n.40, conosciuta come legge Turco- Napolitano, nasce in questo contesto, delineando uno statuto particolare del minore in quanto tale, a prescindere dalla sua nazionalità o dalla regolarità della sua condizione in territorio italiano, in ottemperanza a quanto disposto dalla Convenzione di New York e dalla Costituzione italiana<sup>79</sup>.

Questa nuova legge conteneva delle norme significative pensate *ad hoc* per i minori stranieri non accompagnati come: il diritto all'unità familiare, il ricongiungimento familiare, il concetto di inespellibilità, un permesso speciale per

---

<sup>76</sup>Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Circolare n.67 del 16 giugno 1994. Minori extracomunitari in stato di abbandono in Italia. Accesso all'impiego. In [www.provincia.torino.gov.it/xatlante/legis/lemin.htm](http://www.provincia.torino.gov.it/xatlante/legis/lemin.htm).

<sup>77</sup>Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Circolare del 19 settembre 1995. Minori extracomunitari in stato di abbandono in Italia. Accesso all'impiego. In [www.provincia.torino.gov.it/xatlante/legis/lemin.htm](http://www.provincia.torino.gov.it/xatlante/legis/lemin.htm).

<sup>78</sup>Ministero dell'Interno, Servizio Stranieri, Circolare n. 29 del 23 settembre 1995. Minori extracomunitari in stato di abbandono in Italia- Accesso all'impiego.

<sup>79</sup>Tale principio verrà ribadito ex art. 2 co. 5 del Testo Unico d.lgs.n. 286/98 noto come *principio di parificazione amministrativa* tra stranieri e cittadini, estendendo espressamente agli stranieri quanto riconosciuto ai cittadini nella tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, salvo diversa specificazione della legge. Cfr MIAZZI, L., *I diritti dello straniero minorenni. La tutela del diritto d'asilo. Gli interventi delle regioni in materia di immigrazione*, in *I nuovi cittadini*, Convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri del 14 febbraio 2004, consultabile in [www.minoriefamiglia.it/download/miazzi/pdf](http://www.minoriefamiglia.it/download/miazzi/pdf).

protezione sociale, le condizioni per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, il diritto alla sanità e allo studio.

La nuova legge verrà successivamente inclusa nel Decreto Legislativo n.286/98 che raccoglieva in un testo unico tutta la normativa in materia di immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero.

Rileva qui sottolineare l'importanza dell'art.19, comma 2, a), del D.Lgs.286/99 che all'art.1 asserisce "in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Nello specifico, il comma 2 è rivolto ai minori stranieri di anni diciotto, che non possono essere espulsi, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidato espulsi, o per motivi di sicurezza nazionale e ordine pubblico<sup>80</sup>.

Solo attraverso il Regolamento di attuazione (DPR 394/1999) del testo unico sull'immigrazione venne introdotto un particolare permesso di soggiorno per minore età<sup>81</sup>.

Rimanevano, tuttavia, ancora parecchi nodi centrali irrisolti come la questione su come gestire i minori che non potevano essere rimpatriati: a chi sarebbero stati affidati? Potevano ottenere un permesso di lavoro? E, questione più importante, che cosa sarebbe successo loro una volta raggiunta la maggiore età?

La nuova disciplina, infatti, prevedeva, ex art.32, la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di studio o accesso al lavoro solo per i minori affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983 n.184<sup>82</sup>.

Tuttavia, come vedremo a breve, il Governo italiano, in risposta al cambiamento che negli ultimi decenni ha visto il Paese trasformarsi da terra di

---

<sup>80</sup> Art. 31.4 del già citato Testo Unico sull'immigrazione che prevede che "qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero il provvedimento è adottato, su richiesta del questore, dal Tribunale per i minorenni.

<sup>81</sup> Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n.394, e successive modificazioni, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art.1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, art. 28.1 a): "[...]in caso di minore non accompagnato, rintracciato sul territorio e segnalato al Comitato per i minori stranieri, il permesso di soggiorno per minore età è rilasciato a seguito della segnalazione al Comitato medesimo ed è valido per tutto il periodo necessario per l'espletamento delle indagini sui familiari nei Paesi di origine [...]".

<sup>82</sup>Miazzi, L., *op. cit.*

emigrazione a terra di approdo di migranti, apporterà cambiamenti significativi alle sue politiche migratorie, ridefinendo gli ampi margini di discrezionalità fin qui analizzati rendendoli sempre più limitati e determinati nel tempo.

Nel 2000 il Ministro dell'interno promulgava una circolare<sup>83</sup> che disponeva che il permesso per minore età non consentiva al minore straniero di esercitare attività lavorative, disponendo inoltre che non fosse convertibile in permesso di studio o lavoro al raggiungimento della maggiore età. Ne consegue che i minori stranieri non accompagnati, non potendo lavorare e non potendo convertire il permesso per minore età in altro tipo di permesso, una volta compiuto il diciottesimo anno diventano automaticamente irregolari e quindi espellibili.

Rileva particolarmente notare come le disposizioni contenute nella suddetta circolare violino sia i principi di non discriminazione e superiore interesse del minore, sia il principio di uguaglianza e proporzionalità contenuto nell'art.3 della Costituzione italiana. Attraverso la circolare, viene di fatto introdotta una disparità di trattamento tra i minori affidati e quelli non affidati, dal momento che il T.U. 286/98 prevede, per i minori affidati ai sensi della legge n.184/83, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari, che consente di lavorare e che può, successivamente, essere convertito al compimento della maggiore età<sup>84</sup>. Risulta altresì evidente che, oltre a rappresentare una discriminazione manifesta nei confronti del minore straniero rispetto a quello italiano, negare la possibilità di lavorare al giovane straniero significa ostacolare ulteriormente il suo percorso di integrazione nella società di accoglienza, renderlo dipendente dai servizi socio-assistenziali e quindi più vulnerabile, in quanto potenziale vittima del lavoro nero o attività illegali<sup>85</sup>.

L'accesso al lavoro dei minori stranieri è uno dei nodi più critici della legislazione italiana. Il fatto di apprendere e non lavorare rappresenta uno degli aspetti più negativi che vede contrapposti le aspettative e spinte motivazionali che spingono questi giovani a lasciare i propri paesi di origine e l'impatto con la nostra realtà.

---

<sup>83</sup> Circolare del Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza-Direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale del 13 novembre 2000, n.300.

<sup>84</sup> Artt. 31 e 32 del Testo Unico 286/98.

<sup>85</sup> Proposta di modifica del Testo Unico 286/98 al fine di disciplinare il permesso di soggiorno per minore età conformemente alla Costituzione e alla Convenzione sui diritti del fanciullo in [www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2002/gennaio/rozzi-modifica-testo-unico.html](http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2002/gennaio/rozzi-modifica-testo-unico.html)

## 2.2. La legge “Bossi-Fini” e il “pacchetto sicurezza”

Un’ampia modifica del testo unico sull’immigrazione è stata introdotta dalla legge n.189/02, la cosiddetta Bossi-Fini. Questa legge ha comportato l’abrogazione dell’art. 29, lettera d del T.U. che prevedeva, attraverso la *sponsorizzazione*, la possibilità di ingresso regolare per i fratelli minori di lavoratori stranieri presenti in Italia. Sorge inoltre una controversia circa la nuova legge, al di là di precludere l’ingresso regolare per questa categoria di minori stranieri, ha introdotto il comma 1 bis dell’art.32 del T.U. che delimita ulteriormente le condizioni attraverso le quali un minore straniero possa regolarizzare la sua condizione una volta entrato in Italia in maniera irregolare. La conversione del permesso di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati, una volta raggiunta la maggiore età, può essere effettuata solo per i minori che non abbiano ricevuto un provvedimento di rimpatrio assistito, che siano entrati in Italia da almeno tre anni e che “che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 134<sup>86</sup>”. L’ente gestore dei progetti di integrazione deve, altresì, garantire che, al raggiungimento della maggiore età, il minore disponga di un alloggio, che frequenti un corso di studi, che lavori o che sia quantomeno in possesso di un contratto di lavoro anche se non ancora iniziato<sup>87</sup>.

Ciò posto, risulta difficile a tal proposito stimare quanti dei minori non accompagnati ultrasedicenni, già presenti sul territorio, abbiano frequentato o siano ancora inseriti in un programma di integrazione, come quello appena descritto, soprattutto considerando che fino all’introduzione della nuova legge, nessuna disposizione ne prevedeva l’attestazione e dunque la partecipazione.

Da questa disciplina rimanevano inoltre esclusi quei minori stranieri entrati in Italia irregolarmente, per i quali non era ipotizzabile un affidamento e ai quali veniva rilasciato un permesso di soggiorno di minore età, in attesa del responso delle

---

<sup>86</sup> Art. 32, comma 1-*bis*, del testo unico n.286/98.

<sup>87</sup> Inoltre, “Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente nei decreti di cui all’articolo 3, comma 4.”, art.32 comma 1-*quater* del testo unico n.286/98.

indagini familiari. Per i minori in possesso di un “permesso per affidamento”, previsto dagli artt. 31 e 32 del Decreto Legislativo n.286/98, invece non veniva chiesto il requisito dei tre anni di permanenza nel territorio o di inserimento di almeno due anni in un percorso di integrazione. Per la legge Bossi-Fini, il permesso per affidamento bastava, da solo, come requisito per consentire il rilascio del permesso, per lavoro o per studio, al ragazzo divenuto maggiorenne. Parafrasando le parole di Lorenzo Miazzi, le conseguenze di questa norma risultano quanto meno “paradossali” in quanto portano all’espulsione del minore che ha seguito un percorso di inserimento di studio o di lavoro, premiando con il permesso di soggiorno quei minori che, probabilmente a seguito di qualche reato, sono stati affidati *ex art.2* legge n.184/83<sup>88</sup>.

Veniva vanificata così la giurisprudenza che fino ad allora aveva fornito un’interpretazione orientata verso la tutela<sup>89</sup> dei minori senza distinzione. Come afferma Pastore, l’ispirazione di fondo della legge aveva seguito, fino alla creazione del testo unico sull’immigrazione, una logica binaria che prevedeva politiche di integrazione nella definizione della posizione giuridica degli stranieri regolari; politiche di estremo rigore nel trattamento degli stranieri irregolari<sup>90</sup>. Si era precedentemente visto come, nel periodo di vigenza della legge Martelli, la giurisprudenza aveva cercato di far fronte alla mancanza di norme specifiche che regolassero la permanenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia, emanando circolari ministeriali volte all’uniformazione del trattamento e che disciplinassero la questione della permanenza di questi giovani stranieri una volta raggiunta la maggiore età.

Con l’adozione della nuova legge che prevede che i minori debbano permanere in Italia per almeno tre anni, si preclude la possibilità di una permanenza regolare, sul territorio nazionale, alla grande maggioranza dei minori stranieri. Guardando le statistiche, è possibile infatti notare che i minori stranieri non accompagnati presenti nel nostro Paese appartengono a una fascia di età tra i sedici e i diciassette anni, e anche se inseriti nei suddetti programmi di integrazione, diventerebbero comunque

---

<sup>88</sup> Legge 184/83 sull’adozione e l’affidamento e successive modifiche (legge 476/98, legge 149/2001) Codice Civile, Titoli X e XI.

<sup>89</sup> SAVE THE CHILDREN, *I minori stranieri in Italia*, 2° Rapporto annuale, 2010, pag.88.

<sup>90</sup> PASTORE, F., *Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico*, in “Storia d’Italia, Annali 14, Legge, diritto e giustizia”, a cura di VIOLANTE, L., Einaudi, Torino, 1998.

irregolari una volta raggiunta la maggiore età. Questo renderebbe poco efficace l'obiettivo di questi percorsi di integrazione dal momento che i minori una volta diventati maggiorenni sarebbero costretti a lasciare il Paese o, come spesso accade, abbandonare le strutture di accoglienza prima del raggiungimento della maggiore età, preferendo rimanere irregolarmente nel nostro territorio o cercando di raggiungere altri paesi europei. Tale clausola potrebbe inoltre incentivare l'arrivo in Italia di minori stranieri non accompagnati di età inferiore ai quindici anni, solo per poter godere in futuro di un eventuale permesso di soggiorno. Le conseguenze di questa condizione sarebbero nocive per il minore costretto ad affrontare un viaggio solo in età sempre più giovane, rischiando così di compromettere il proprio equilibrio di crescita, e sarebbe inoltre oneroso, in termini economici, per gli enti che dovranno prendersi carico dell'accoglienza di minori non accompagnati sempre più giovani e occuparsi del loro mantenimento fino alla maggiore età<sup>91</sup>.

A sollevare la questione della costituzionalità di tale norma furono per primi i Tribunali Amministrativi Regionali di Piemonte e Toscana<sup>92</sup>. In particolare, dalla sentenza n. 952/2002 del T.A.R. Piemonte, veniva affermato che *“alla luce dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, dettati dall'art. 3 della Costituzione e tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa Carta fondamentale, non si palesa giustificata un'interpretazione dell'art. 32 del suddetto D.Lgs. n. 286 che discrimini tra i soggetti ai quali, al compimento della maggiore età, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio o accesso al lavoro”*<sup>93</sup>.

In aggiunta, secondo il T.A.R. Toscana, *“in tale valutazione di principio appare incoerente sul piano interpretativo una diversa disciplina che abbia esclusivo riferimento alla posizione di “minore non accompagnato” e il diverso titolo di rilascio “per minore età” del permesso di soggiorno, non sussistendo sul piano degli effetti giuridici alcuna apprezzabile differenza fra la posizione del minore non accompagnato affidato ad un tutore con provvedimento del giudice tutelare (come*

---

<sup>91</sup> Cfr. intervento di Laura Marzin, dirigente del servizio minori dell'Assessorato delle Politiche Sociali del Comune di Torino, al seminario *Focus sui minori migranti non accompagnati: in cerca di risposte efficaci per un aspetto problematico dei processi migratori*, tenutosi a Modena il 27 febbraio 2003.

<sup>92</sup> Sentenza n. 880/2002.

<sup>93</sup> Sentenza del T.A.R. Piemonte n. 952 del 18 aprile 2002, consultabile in <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2002/maggio/sent.-tar-piemonte-952-02.html>

nel caso di specie) ed il minore destinatario del provvedimento di affidamento emesso dal Tribunale per i minorenni ex art.2 e 4 della legge 184 del 1983<sup>94</sup>». Ciò considerato, alla luce delle pronunce suddette, ai fini per un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, nel 2003, la Corte Costituzionale si è pronunciata in proposito con la sentenza n. 198 del 5 giugno, confermando l'equivalenza dell'affidamento giudiziario a quello amministrativo<sup>95</sup>.

Inizia a delinarsi il processo di “costruzione dell'identità del minore straniero non accompagnato” per dirla con le parole di Gabriella Petti, che porta prima a tracciare una differenziazione, in termini parametri giuridici, tra minori stranieri e minori italiani. Differenziazione che diventa sinonimo di esclusione<sup>96</sup>. Tale processo sarà, inoltre, *«tanto più ambiguo, perché fondato sugli stessi principi posti a tutela del soggetto. Semplificando: “Tu sei diverso e per questo devi essere tutelato di più e se devi essere tutelato vuol dire che qui stai male e quindi è meglio che torni da dove sei venuto”»*<sup>97</sup>».

Il contesto nel quale si situa l'entrata in vigore della legge n. 94/2009 dell'agosto 2009 è quello di un'Italia che subisce un dibattito mediatico che rimarca la necessità del controllo delle frontiere, come l'eco di un'urgenza sentita dall'intera Unione Europea<sup>98</sup>. L'enfasi sulla sicurezza, propagata dal Governo di allora, si rinviene nelle norme contenute all'interno della legge n. 94/2009, meglio conosciuta proprio come “pacchetto sicurezza”. L'”effetto specchio” produce una trasposizione dei problemi insiti nella società di arrivo che influiscono negativamente sui flussi migratori, producendo una politica migratoria inadeguata *“a produrre effetti favorevoli per la collettività nel lungo periodo”*<sup>99</sup>.

Il pacchetto sicurezza prevede un ulteriore inasprimento delle condizioni necessarie per la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. La precedente legge n.189/2002 prevedeva in alternativa il permesso

---

<sup>94</sup> Sentenza del T.A.R. Toscana n. 880 del 29 aprile 2002 consultabile in <http://www.giustizia-amministrativa.it/WEBY2K/ElencoSentenze.asp>

<sup>95</sup> Sentenza della Corte Costituzionale sul rinnovo del permesso di soggiorno, al compimento della maggiore età, ai minori in tutela del 5 giugno 2003 n.198, disponibile in <http://www.piemonteimmigrazione.it/NEWSAsgi/i04giugno03.htm>

<sup>96</sup> PETTI, G., *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Ombre Corte, Verona 2004, p. 47.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> LAVORATO, L., INVERNO, A., *L'impatto della legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, Save the Children, 2010, p. 4.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

per affidamento o la presenza del minore, sul territorio nazionale, di almeno tre anni (di cui due all'interno di un progetto di integrazione), con la legge 94/2009 i requisiti sono richiesti in concomitanza. L'art. 32 del T.U. 286/98, viene così modificato: “1. *Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, commi 1 e 2, e fermo restando quanto previsto dal comma 1 bis, ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983 n.184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'art. 23. 1-bis Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo. Al compimento della maggiore età sempre che non si intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 184/83, ovvero sottoposti a tutela, che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 52 decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.*

*1-ter. L'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato”.*

Come già precedentemente esposto, durante l'analisi delle modifiche del 2002 all'art. 32 del D. Lgs. 286/98, questa differenziazione risulta discriminante per i minori che, sebbene siano soggetti alle stesse forme di protezione, vengono esclusi dalla possibilità di convertire il loro permesso al momento del compimento della maggiore età, a seconda se siano stati accolti in struttura o in famiglia<sup>100</sup>. Si tende, inoltre, a superare la sentenza della Corte Costituzionale che si era pronunciata, nel

---

<sup>100</sup> LAVORATO, L., INVERNO, A., *op.cit.*, p. 12.

2003, per un'interpretazione costituzionalmente orientata per la non discriminazione dei minori stranieri sottoposti a tutela e quelli affidati ai sensi dell'art.2 e 4 della Legge 184/1983.

Analizzando la norma da un punto di vista di dati statistici, il Rapporto di Save the Children<sup>101</sup> ha evidenziato come gli effetti della legge 94/2009 avrebbero potuto rendere irregolari il 77% dei minori presenti in Italia nel 2009, al compimento della maggiore età<sup>102</sup>.

Ciò considerato, in relazione alla suddetta analisi, occorre soffermarsi sui termini “clandestinità” e “irregolarità”. Il primo indica la condizione in cui si trova un migrante che tenta di entrare in un Paese diverso dal proprio, eludendo i controlli di frontiera e senza i documenti necessari; il secondo specifica la situazione di soggiorno nel territorio di uno Stato, indicando il mancato possesso da parte dello straniero dei documenti necessari per risiedere in tale territorio<sup>103</sup>. Sebbene i due termini differiscano molto tra loro, in termini di significato, le parole “clandestino” e “irregolare” vengono interscambiati e usati indistintamente nel linguaggio comune.

Come rilevato, seguendo l'evoluzione delle norme che regolano la conversione del permesso per minore età, il passaggio da “regolare” a “irregolare” viene determinato dalla regolazione dei flussi migratori che lo Stato attua in un dato momento. I migranti cosiddetti “irregolari” non sono, quindi, coloro che sbarcano sulle coste italiane o che cercano di oltrepassare le frontiere terrestri nascosti sotto ai camion. La maggior parte dei migranti che in Italia si trovano in una situazione di “irregolarità” è rappresentata da coloro che permangono sul territorio nazionale anche dopo la scadenza del regolare permesso di soggiorno, come nel caso degli ex minori stranieri non accompagnati che non possono, per legge, convertire il loro permesso di soggiorno per minore età e continuare così il loro percorso nel nostro Paese.

Oltre ad inasprire le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno, agli ex minori non accompagnati, divenuti maggiorenni, la legge “Bossi-Fini”, aveva legato la permanenza regolare di uno straniero in Italia al possesso di un contratto di

---

<sup>101</sup> LAVORATO, L., INVERNO, A., *op.cit.*, p. 5.

<sup>102</sup> Secondo quanto riportato nel Rapporto sopraccitato, al 30 settembre 2009, in Italia erano presenti 6.587 minori stranieri non accompagnati, di cui 4.559 di età compresa tra i sedici e i diciassette anni. Cfr. *ibidem*.

<sup>103</sup> AMBROSINI, M., *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, 2005, p. 22.

lavoro<sup>104</sup>. Successivamente, la legge n.94/2009, di riforma del testo unico, introduceva l'art. 10-*bis*, avente ad oggetto il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, nonché la circostanza aggravante di cui all'art. 61, n. 11 del codice penale, che introduceva il reato di immigrazione clandestina.

*Ai sensi dell'art. 10-bis del D.Lgs 286/98 "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente Testo Unico, nonché di quelle di cui all'art.1 della L.28.5.2007, n.68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 E. Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 c.p".*

Appare, a questo punto, evidente che uno dei motivi soggiacenti al reato di clandestinità sia quello di comminare l'espulsione degli stranieri che entrano nel territorio italiano in maniera irregolare e scoraggiare l'arrivo di nuovi stranieri che non posseggano i requisiti conformi alla nuova legge. Tale norma a prima vista non sembra interessare, quindi, i minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia in maniera irregolare, dal momento che godono del divieto di allontanamento previsto ai sensi dell'art.19 del D.Lgs. 286/98<sup>105</sup>. Se da un lato i minori, in quanto tali, vengono tutelati dal rilascio del permesso di soggiorno per minore età, che regolarizza la loro presenza sul territorio nazionale fino al compimento del diciottesimo anno; dall'altra le forti limitazioni previste dal pacchetto sicurezza, per la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, renderanno i neo maggiorenni in condizione di irregolarità e quindi imputabili di reato di clandestinità.

È possibile, a questo punto, avanzare un'analisi. Come precedentemente esposto i minori che entrano nel diciottesimo anno di età, successivamente all'applicazione del pacchetto sicurezza, nel caso in cui non fosse loro consentito (ex art.32 secondo nuove disposizioni) di richiedere un nuovo permesso di soggiorno (in sostituzione di quello per minore età), diventano automaticamente perseguibili di

---

<sup>104</sup>La legge n.189/2002 modifica, attraverso l'introduzione di cinque nuovi commi, l'art.5 del T.U. che regola il Permesso di soggiorno. In particolare il comma 3-*bis* dispone che il permesso di soggiorno per motivi di lavoro possa essere rilasciato solo in seguito alla stipula di un contratto di soggiorno per lavoro subordinato (di cui all'art.5-*bis*). Il contratto di lavoro, inoltre, costituisce un titolo valido per il rilascio del permesso di soggiorno solo nel caso in cui il datore di lavoro garantisca al lavoratore un alloggio adeguato, oltre che coprire le spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza.

<sup>105</sup>Salvo il caso di pericolosità sociale o in cui faccia seguito all'affidatario o ai genitori espulsi, come previsto dall'art. 19 D.Lgs. 286/98, comma 2, lett. a).

reato di clandestinità. Alla stregua di questi neo maggiorenni, la maggioranza degli stranieri presenti sul nostro territorio, in situazione irregolare, non commettono reati e non minacciano la pubblica sicurezza, ma diventano, adesso, soggetti perseguibili ai sensi dell'art. 10-bis.<sup>106</sup> Ciò considerato, se il fine del provvedimento è identificabile con la tutela dell'interesse dello Stato e con il controllo e la gestione dei flussi migratori, ci si interroga su *“quale effetto deterrente potrebbe avere l'applicazione di una pena pecuniaria, o la minaccia di un allontanamento forzato che comunque è già previsto anche a prescindere dalla previsione di un reato penale<sup>107</sup>”*. Questo interrogativo trova risposta nella sentenza della Corte Costituzionale<sup>108</sup> che, da una parte riconosce il diritto dello Stato di disciplinare l'immigrazione, come espressione della sovranità statale e come espressione del controllo della pubblica sicurezza; dall'altra ammette la violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto un triplice aspetto.

*“Anzitutto, perché – punendo indiscriminatamente chi sia entrato o si sia trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato – equiparerebbe situazioni assai diverse e soggetti di differente pericolosità sociale. Essa colpirebbe, infatti, allo stesso modo tanto lo straniero che, entrato clandestinamente in Italia, vi rimanga vivendo dei proventi di attività criminose, quanto colui il quale, anche se entrato irregolarmente o trattenutosi senza permesso, si sia tuttavia integrato nella comunità sociale, vivendo onestamente; quanto, ancora, chi, entrato legittimamente (...) si sia trattenuto oltre il termine del visto di ingresso per motivi puramente contingenti, non sempre configurabili come cause di forza maggiore (quali l'aver perso l'aereo o il non aver ricevuto tempestivamente dai parenti all'estero il denaro necessario per l'acquisto del biglietto di viaggio)”. La Consulta considera altresì “irragionevole” la disposizione per la quale la pena pecuniaria- da 5.000 a 10.000 euro- possa essere convertita con una sanzione “notevolmente più afflittiva”, quale l'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni. Quanto agli stranieri irregolarmente presenti in Italia al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, non essendo prevista una disciplina transitoria, non rimarrebbe loro che dover trovare*

---

<sup>106</sup>VASSALLO PALEOLOGO, F., *Lo straniero irregolare sul territorio. Aspetti di diritto penale-amministrativo*, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/novita/stranier.htm>

<sup>107</sup>*Ibidem.*

<sup>108</sup>Corte Costituzionale, sentenza n.250 del 5 luglio 2010 in [http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/sentenza\\_della\\_Corte\\_Costituzionale\\_n.\\_250\\_dell\\_8\\_luglio\\_2010.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/sentenza_della_Corte_Costituzionale_n._250_dell_8_luglio_2010.pdf).

un modo per uscire clandestinamente dal Paese, per non autodenunciarsi. Secondo la Corte Costituzionale “*La mancata previsione della possibilità di un allontanamento volontario e delle relative modalità colliderebbe anche con la direttiva 2008/115/CE, la quale stabilisce, all’art. 7, che – fatta eccezione per talune specifiche ipotesi – la decisione di rimpatrio debba fissare per la partenza volontaria un periodo congruo, di durata compresa tra i sette e i trenta giorni, prorogabile, ove necessario, in rapporto alle circostanze concrete*”<sup>109</sup>.

Inoltre, i forti margini di discrezionalità consentiti all’autorità amministrativa, permetterebbero alle forze dell’ordine di chiedere l’incriminazione per questo reato anche di persone che, seppur entrate irregolarmente nel territorio nazionale, hanno diritto a rimanervi e a non essere espulsi, come nel caso dei minori stranieri non accompagnati<sup>110</sup>.

### **3. Il Comitato per i minori stranieri**

Con il Decreto del Presidente del Consiglio, DPCM 535/99, venne istituito il Comitato per i minori stranieri con lo scopo di risolvere le questioni lasciate scoperte dalla giurisprudenza. Ai sensi dell’art. 31 della L.40/98, successivamente annessa la D. Lsgl. 286/98, i compiti del Comitato erano “concernenti la tutela dei diritti dei minori stranieri in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>111</sup>”. L’istituto opera nell’ambito dei minori stranieri non accompagnati, siano essi “temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato” che ad ogni modo “presenti nel territorio dello Stato<sup>112</sup>”. Il Comitato per i Minori Stranieri, istituito inizialmente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ora operativo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è composto da nove rappresentanti:

---

<sup>109</sup> Si è espressa in questo senso anche la Corte di Giustizia dell’Unione Europea con la sentenza n. C-61/11, caso *El Dridi*, del 28 luglio 2011, ha dichiarato illegittimo il reato di clandestinità introdotto dall’art. 10-bis della legge 94/2009. Secondo la Corte UE, la direttiva europea sul rimpatrio dei migranti irregolari “*stabilisce le norme e procedure comuni con le quali s’intende attuare un’efficace politica di allontanamento e di rimpatrio delle persone, nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità*” e osterebbe con la normativa nazionale che punisce con la reclusione il cittadino di un paese terzo che, sebbene in situazione di soggiorno irregolare, non si sia conformato ad un ordine di lasciare il territorio nazionale. In <http://www.altalex.com/index.php?idnot=14089>.

<sup>110</sup> VASSALLO PALEOLOGO, F., *op. cit.*

<sup>111</sup> Art. 33 T.U. n.286/98.

<sup>112</sup> *Ibidem.*

- uno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- uno del Ministero degli Affari Esteri;
- uno del Ministero della Giustizia;
- due dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (A.N.C.I.);
- uno dell'Unione delle Province Italiane (U.P.I.);
- due delle organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia e dei minori non accompagnati.

I compiti, delineati dal regolamento dell'istituto, lo inquadrano nel ruolo di organismo di vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori, di cooperazione e raccordo con le amministrazioni interessate, di accertamento dello status di minore non accompagnato e del relativo censimento e trattamento dei dati sensibili, di ricerca dei familiari dei minori nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi e di organizzazione del rimpatrio assistito dei minori<sup>113</sup>.

Successivamente all'emanazione della legge n.189/02, contenente al Capo II le disposizioni in materia di asilo, uno dei due posti previsti per un rappresentante delle organizzazioni maggiormente rappresentative nel campo di minori stranieri non accompagnati è stato definitivamente assegnato a un rappresentante dell'ACNUR.

### **3.1. Definizione di “minore straniero non accompagnato” per il Comitato**

La prima definizione di minore straniero non accompagnato è apparsa nel testo normativo di attribuzione dei compiti del Comitato per i Minori Stranieri<sup>114</sup>. “Per *minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato*, di seguito denominato “minore presente non accompagnato”, s'intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente

---

<sup>113</sup> Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.535 del 1999.

<sup>114</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n.535 del 1999, art. 1

responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.”<sup>115</sup> L’ambito delineato da tale definizione abbraccia i minori di 18 anni stranieri “che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o altri adulti per loro legalmente responsabili”<sup>116</sup>, secondo quanto previsto dalla legge italiana. Nella categoria appena delineata, dunque, vanno ricompresi i minori che si trovano in Italia senza alcun soggetto che li accompagni o che si accompagnino ad adulti diversi dai genitori, come per esempio, parenti, amici, conoscenti, ma in assenza di un provvedimento formale col quale il minore sia affidato per legge alla loro responsabilità. Secondo il parere espresso dal Comitato per i Minori Stranieri nella categoria “minore straniero non accompagnato” rientrano i ragazzi sotto i 18 anni che siano “di fatto” affidati a parenti entro il quarto grado<sup>117</sup>. Tale interpretazione normativa crea una prima differenza tra la normativa generale applicabile ai minori e la normativa specifica sui minori stranieri, in quanto la legge italiana sull’affidamento e l’adozione<sup>118</sup> stabilisce che il minore affidato ad un parente entro il quarto grado, anche in assenza di un provvedimento di affidamento, non può considerarsi in stato di abbandono<sup>119</sup>, cioè privo di assistenza e rappresentanza.

Il Comitato ha anche precisato che sono soggetti non qualificabili come minori stranieri non accompagnati i minori affidati con un provvedimento formale a parenti entro il terzo grado che siano regolarmente presenti sul territorio<sup>120</sup>. L’interpretazione fornita dal Comitato lascia dei dubbi sulla corretta interpretazione delle norme applicabili ai minori stranieri. Per tali motivi alcune organizzazioni non governative da diversi anni chiedono che sia fatta chiarezza sull’argomento attraverso un intervento legislativo mirato.<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup>La definizione contenuta nell’art.1 del decreto PR 535/99 di minore straniero non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello Stato si riferisce a quelle esperienze all’estero di minori provenienti da paesi terzi, che nell’ambito di programmi solidaristici promossi da enti, associazioni o famiglie (per esempio le esperienze di accoglienza promosse a favore dei bambini di Chernobyl) si trovano a soggiornare temporaneamente sul territorio italiano.

<sup>116</sup>Elena Rozzi, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, Save the Children - Italia, 2004.

<sup>117</sup> Cfr. Linee guida del Comitato per i Minori Stranieri, 2003.

<sup>118</sup> Art. 9, comma 4, L.184/1983.

<sup>119</sup>Si sottolinea come, pur l’art. 37 bis della L. 184/1983 disponga l’applicabilità della normativa italiana sull’affidamento e l’adozione anche ai minori stranieri in stato di abbandono, nella prassi amministrativa si ravvisa una applicazione discriminatoria, sulla base della nazionalità, della tutela del fanciullo, per violazione del diritto all’unità familiare.

<sup>120</sup> Si ricorda che, in base alla legge italiana, il minore straniero che si accompagna ad un adulto assume lo status giuridico di questi.

<sup>121</sup> Si ricordano sull’argomento gli interventi di Save the Children e Amnesty International.

### 3.2. Compiti del Comitato

Con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n.113/99, vengono stabilite le competenze del Comitato per tutelare i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, in conformità alle disposizioni enunciate dalla Convenzione di New York, sui diritti del fanciullo. In tal senso, l'art.2 del D.P.C.M n.535/99, stabilisce che il Comitato:

- a. *vigila sulle modalità di soggiorno dei minori;*
- b. *coopera e si raccorda con le amministrazioni interessate;*
- c. *delibera, (...) previa adeguata valutazione, secondo criteri determinati, in ordine alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi;*
- d. *provvede all'istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti nell'ambito delle iniziative di cui alla lettera c);*
- e. *accerta lo status di minore straniero non accompagnato (...) sulla base delle informazioni di cui all'articolo 5<sup>122</sup>;*
- f. *svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi d'origine o in paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali; può proporre infine al Dipartimento per gli affari sociali di stipulare apposite convenzioni con gli organismi predetti;*
- g. *in base alle informazioni ottenute, può adottare, ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare (...) il provvedimento (...) di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati;*
- h. *provvede al censimento dei minori presenti non accompagnati.*

Infine, all'art. 6 del regolamento concernete le attribuzioni dei compiti, al Comitato per Minori Stranieri viene attribuita la capacità "di stipulare convenzioni

---

<sup>122</sup> Ai sensi dell'art. 5 co.1, del D.P.C.M n.535/99, il Comitato deve essere immediatamente informato della presenza, sul territorio nazionale, di un minore straniero non accompagnato che sia stato rilevato da pubblici ufficiali o da enti pubblici o privati, secondo le procedure che assicurino la riservatezza delle informazioni trasmesse. In Gazzetta Ufficiale n.19 del 25 gennaio 2000, D.P.C.M. 535/99 in [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7D5B0C45-9860-4F79-80C3-214E6F21A072/0/DPCM\\_535\\_1999.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7D5B0C45-9860-4F79-80C3-214E6F21A072/0/DPCM_535_1999.pdf).

con amministrazioni pubbliche e organismi nazionali e internazionali che svolgono attività inerenti i minori non accompagnati in conformità ai principi e agli obiettivi che garantiscono il superiore interesse del minore, la protezione contro ogni forma di discriminazione, il diritto del minore di essere ascoltato.” In proposito, ritorna alla mente una definizione del Comitato per i Minori Stranieri che, a nostro parere, riassume l’essenza dell’istituto posto a salvaguardia del superiore interesse del minore: un “organismo amministrativo che persegue un *interesse pubblico* orientato dalle politiche contingenti del governo”.<sup>123</sup> Il successivo articolo del D.P.C.M. 535/99 è, infatti, dedicato al rimpatrio. Da questa analisi è possibile affermare che la creazione di un Comitato *ad hoc*, possa essere ricondotta sia all’esigenza di un’uniformità di trattamento della particolare figura del minore straniero non accompagnato in Europa, sia alla volontà del Governo italiano di conformarsi all’orientamento delle politiche europee di quegli anni, incentrato sul controllo delle frontiere e sulle logiche di salvaguardia dell’ordine pubblico. Ricordiamo la Risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea, del 26 giugno 1997, sui minori stranieri non accompagnati che, a tal proposito, faceva chiaro riferimento alle “condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri” e alla “lotta contro l’immigrazione e il soggiorno irregolari di tali cittadini nel territorio degli Stati membri”<sup>124</sup>. Su questi presupposti, la Risoluzione stabilisce che gli Stati membri garantiscano a tutti i minori accoglienza temporanea e rappresentanza legale, promuovendo in contemporanea il rimpatrio, previo accertamento della presenza, nel Paese d’origine, dei genitori o di organizzazioni disposte a prendersene cura.

Come segnala Gabriella Petti, sin dalla nascita del Comitato per minori stranieri sono state mosse delle critiche da parte della magistratura minorile, preoccupata per il passaggio di competenza sulla questione minori stranieri da un organo giuridico a uno amministrativo, “politico e incontrollabile”<sup>125</sup>.

Il Governo italiano si accingeva, effettivamente, ad adottare dei provvedimenti volti a modificare sostanzialmente il trattamento dei minori stranieri non

---

<sup>123</sup> PETTI, G., *op. cit.*, p.56.

<sup>124</sup> Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi (97/C 221/03), consultabile in [http://www.lavoro.gov.it/NR/ronlyres/9727BD33-A98C-4C70-A279-DFB4DDABB898/0/Risoluzione\\_Cons\\_UE\\_26\\_06\\_1997.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/ronlyres/9727BD33-A98C-4C70-A279-DFB4DDABB898/0/Risoluzione_Cons_UE_26_06_1997.pdf).

<sup>125</sup> PETTI, G., *op.cit.* p. 59.

accompagnati, la loro condizione giuridica e la facoltà di avvalersi dei diritti fondamentali di cui sono titolari.

In nome del *best interest* del minore, nel 1999, veniva introdotto nel nostro ordinamento la misura del rimpatrio assistito, definito come “*l’insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l’assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d’origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell’autorità giudiziaria ed al presente regolamento. Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all’unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione*”<sup>126</sup>.

L’assistenza nel reinserimento del minore nel suo contesto socio-economico di origine, e le “adeguate” condizioni di accoglienza in base all’età e al grado di indipendenza del minore, sarebbero quindi gli elementi che differenzierebbero il rimpatrio assistito da un’espulsione, prevista solo per gli adulti.

In nessun caso si può procedere al rimpatrio di un minore che abbia chiesto la protezione internazionale, se questo avvenga in contrasto con quanto stabilito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e quella contro la tortura ed altre pene e trattamenti crudeli, disumani o degradanti, o alla Convenzione sui diritti del fanciullo, salvo eventuali riserve formulate dagli Stati membri all’atto della ratifica o ai relativi protocolli.

L’art. 5 del D.Lgs. 113/99 conferisce al Comitato stesso la competenza di decidere sul rimpatrio assistito del minore straniero non accompagnato. In particolare, il Comitato riceve la segnalazione della presenza di un minore straniero solo sul territorio nazionale ed entro 60 giorni deve avviare le indagini familiari nel Paese di origine al fine di decretare il rimpatrio o meno. Quindi, mentre la legge, sulla base delle convenzioni internazionali sottoscritte, aveva sancito il diritto dei minorenni a rimanere sul territorio italiano, il Governo “*stabiliva che i minori potessero essere rimpatriati ergo espulsi ad opera della pubblica amministrazione, solo perché non accompagnati*”<sup>127</sup>. Veniva così derogato, secondo Turri, al divieto

---

<sup>126</sup> Art.1 co.4 del D.P.C.M. 535/99.

<sup>127</sup> TURRI, G.C., I bambini stranieri non accompagnati, in *Minori Giustizia*, n.3, 1999, pp.60-61.

generalizzato di espulsione su cui verteva la “Turco-Napolitano” e alle regole vigenti in materia<sup>128</sup>.

Nessuno, tuttavia, ha sollecitato la Corte Costituzionale a pronunciarsi su questo tema, ma si ritenne opportuno redigere delle linee guida per avviare un processo di uniformazione a livello nazionale che fino ad allora, a causa della sovrapposizione delle competenze e della disomogeneità di trattamento- dai tribunali agli enti locali- aveva reso frammentario il trattamento dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

Tra le circolari, che compongono le linee guida, quella del 13 novembre 2000 torna a regolare la questione del permesso di soggiorno per minore età, permesso introdotto con la legge n.40/98 che però non chiariva il suo concreto funzionamento.<sup>129</sup> La suddetta circolare precisa che il permesso di soggiorno per minore età dovrebbe essere concesso in via residuale, solo nei casi in cui non vi fossero le condizioni per rilasciare un diverso titolo di soggiorno e “*dovrà essere riservato ai minori stranieri non accompagnati, come definiti dal D.P.R. 9 dicembre 1999, n. 535, per i quali la legge stessa prevede la possibilità di un loro rimpatrio assistito a seguito dell’individuazione dei familiari nel Paese di origine, ovvero nell’ipotesi in cui il Tribunale per i minorenni, sia pure tempestivamente informato, non determini formalmente l’affidamento dei soggetti interessati, ai sensi dell’art.2 della L.184/83. Si ritiene di dover ricorrere al permesso di soggiorno per minore età, inoltre, anche qualora, in assenza di detto provvedimento di affidamento, il competente Giudice Tutelare abbia semplicemente nominato un tutore ai sensi del Codice Civile*”.

In seguito all’emanazione della legge n.189/02 vennero redatte nuove linee guida di intervento del Comitato per i Minori Stranieri. La “Bossi-Fini”, infatti, ridefiniva la composizione e le competenze del Comitato, senza però modificare la procedura prevista dalla circolare sopraccitata, secondo cui, al minore straniero viene concesso un permesso di soggiorno per minore età, di carattere temporaneo per il periodo di espletamento delle indagini familiari e l’eventuale organizzazione del rimpatrio assistito. In merito alla sovraesposta questione, interviene ancora una volta il Procuratore della Repubblica Gian Cristoforo Turri che, in un commento alla

---

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Circolare n. 300/C/2000/785/P/12.229.28/1^DIV, sui permessi di soggiorno per minore età, rilasciati ai sensi dell’art. 28, comma 1 lettera a) del D.P.R. 394/99.

circolare del 14 ottobre 2002, afferma: “Come non vedere in questa proposizione una violazione dell’art. 101 della Costituzione, che assoggetta i giudici soltanto alla legge? Come non vedervi pure il vulnus al sistema costituzionale di divisione dei poteri, che assegna all’amministrazione il potere di provvedere in conformità alla legge ed al giudice quello di verificare che tale conformità sia osservata nel caso concreto? Da quando in qua il giudice esegue le decisioni dell’amministrazione emanando disposizioni conseguenti?”<sup>130</sup>

Rileva, a tal proposito, sottolineare come veniva delineato e legittimato dalla normativa uno dei compiti principali del Comitato per Minori: il rimpatrio del minore straniero non accompagnato. Secondo quanto stabilito dalle linee guida, infatti, se al termine delle indagini familiari intraprese dal Comitato, non si presentasse ostacolo alcuno per il rientro del minore straniero nel Paese di origini, sarebbe competenza dello stesso Comitato decretare un provvedimento di rimpatrio assistito del minore. Nel caso in cui, secondo le indagini compiute, risultasse non opportuno procedere al rimpatrio del minore, sarà sempre compito del Comitato emettere un provvedimento sulla base del quale il Giudice tutelare o il Tribunale per i Minori affiderà il minore ai sensi della legge n.183/84.<sup>131</sup>

Il parere del Comitato risulterà altresì vincolante al momento del raggiungimento della maggiore età del minore straniero, infatti, il minore straniero, ormai maggiorenne, potrà convertire il proprio permesso di soggiorno solo dopo che il Comitato abbia valutato il progetto di integrazione, in conformità con quanto stabilito ai sensi dell’art. Art. 32, comma 1-bis, del testo unico n.286/98, e aver espresso un parere positivo sullo stesso.

Da quanto fin qui analizzato, emerge chiaramente che l’opinione del minore non solo non è vincolante, ma non è neanche prevista. Occorre, quindi, soffermarsi a riflettere su cosa si fondi la scelta del rimpatrio, eseguita in nome del superiore interesse del minore.<sup>132</sup> Sebbene infatti sia previsto, ai sensi dell’art. 7 del Comitato, che “assicura” che il minore venga sentito prima di procedere al rimpatrio, di fatto,

---

<sup>130</sup>TURRI, G.C., *Comitato per Minori Stranieri – Circolare del 14 ottobre 2002*, in Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, consultabile in [http://www.minoriefamiglia.it/pagina-www/mode\\_full/id\\_58/](http://www.minoriefamiglia.it/pagina-www/mode_full/id_58/).

<sup>131</sup>*Ibidem*.

<sup>132</sup>PETTI, G., *op.cit.* p.69.

secondo quanto denunciato da Elena Rozzi, l'opinione del minore non è presa in considerazione, specie se contraria al rimpatrio.<sup>133</sup>

Il provvedimento del rimpatrio, ai sensi di quanto stabilito dal D.P.C.M. n.535/99, può essere emesso dai comitato per tutti i minori stranieri presenti sul territorio italiano che:

- non siano richiedenti asilo;
- non siano accompagnati;
- siano minorenni.

I minori stranieri richiedenti asilo, non rientrano nelle competenze del Comitato poiché, proprio in quanto in qualità di richiedenti protezione internazionale, non possono essere identificati dai membri delle rappresentanze diplomatico-consolari del paese di origine né tantomeno rimpatriati. Come precedentemente esposto, tra i membri del Comitato figura un rappresentante dell'ACNUR, al quale spetterebbe il compito di informare i minori stranieri riguardo al loro eventuale diritto di richiedere asilo in Italia, tuttavia, tra i minori censiti dal Comitato straniero figurano molti minori provenienti da paesi problematici come l'Afghanistan, l'Iraq e la Somalia, e che avrebbero diritto ad accedere alla procedura per la protezione internazionale e che rischiano invece di essere respinti, o di raggiungere i diciotto anni e diventare "clandestini".<sup>134</sup>

Tutti gli altri minori stranieri riconosciuti come *non accompagnati*, sulla base delle indagini svolte dal Comitato, diventano di competenza di quest'ultimo che si occuperà di affidarli ai servizi sociali del Comune nel quale si trovi il minore; sebbene, le modalità di soggiorno previste per il *minore presente sul territorio* stabilite dal Comitato debbano rispondere a quanto previsto in materia dalla Convenzione dei diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989, tale soggiorno rimane tuttavia *prioritariamente* temporaneo, fino al completo espletamento delle indagini familiari, in vista di un possibile ricongiungimento del

---

<sup>133</sup> ROZZI, E., *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, e-migrinter n°2, 2008, p. 21, consultabile in <http://mshs.univ-poitiers.fr/mshs/>.

<sup>134</sup> ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *Il Diritto alla Protezione. Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2009, p. 213.

minore.<sup>135</sup> Sulla base dell'esito di tali indagini, posto che non vengano riscontrati particolari ostacoli, il Comitato potrà disporre il rimpatrio.

### 3.3. Effetti del rimpatrio

In considerazione di quanto finora esaminato circa il rimpatrio, è possibile desumere che il Comitato disponga tale provvedimento, in assenza di una reale e incisiva opinione del minore straniero non accompagnato, accorpando sostanzialmente il concetto di ricongiungimento familiare a quello di superiore interesse del fanciullo, in maniera tale da giustificare tale misura, richiamando i principi contenuti nella Convenzione sui diritti del fanciullo.

Le ragioni che spingono i minori migranti a lasciare il loro paese per giungere in Italia è però, spesso, legata a motivazioni di carattere economico, motivazione spesso condivisa dalla famiglia che supporta il minore e lo incoraggia ad iniziare una nuova vita in un paese europeo al fine di migliorare le condizioni dell'intero nucleo familiare. Se da una parte la Convenzione di New York sancisce il diritto all'unità familiare, vengono altresì riconosciuti i diritti economico-sociali ed è quindi compito del Comitato tenere in considerazione prima di valutare la scelta del rimpatrio, diversi fattori come: la volontà del minore e della sua famiglia, il percorso di inserimento e integrazione in Italia e il contesto economico-sociale della sua famiglia nel paese di origine.<sup>136</sup>

Tuttavia, a differenza dell'espulsione dello straniero, il rimpatrio assistito del minore non dovrebbe essere un provvedimento di carattere sanzionatorio, decretato in base all'ingresso irregolare dello straniero sul territorio nazionale, quanto piuttosto fondato sull'interesse superiore del minore, in quanto soggetto bisognoso di protezione. Proprio per via di questa differente natura, che distingue il rimpatrio dei minori e l'espulsione degli stranieri in situazione irregolare, la normativa dovrebbe prevedere delle modalità di esecuzione differenti, la normativa italiana prevede però

---

<sup>135</sup>Cfr. Comitato per Minori, Linee Guida 2003 in, *Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al comitato minori stranieri in merito ai minori non accompagnati presenti sul territorio*, consultabile in <http://www.lavoro.gov.it/>.

<sup>136</sup>Cfr. *Minori o stranieri?*, intervista a Elena Rozzi in *Redattore Sociale* del 25 febbraio 2003.

solo la regolamentazione dell'espulsione amministrativa, prevista dall'art.33, comma 4, della legge n.286/98, lasciando la disciplina dell'esecuzione del rimpatrio alle fonti secondarie.

Numerosi autori hanno espresso le loro perplessità circa la costituzionalità del rimpatrio assistito<sup>137</sup>, secondo la lacunosa regolamentazione da parte della normativa italiana, in particolar modo, incide sulla questione la sospensione del del Tribunale di Vercelli che, nel 2002, solleva la questione della legittimità dell'art.33, comma 2 bis, del D.Lgs. 286/1998, *nella parte in cui non prevede la competenza del Tribunale per i minorenni in ordine ai ricorsi contro i provvedimenti del Comitato per i minori stranieri ivi contemplati, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.*<sup>138</sup>

Nonostante, la Corte Costituzionale non si sia mai pronunciata circa l'incostituzionalità dell'esecuzione del rimpatrio ad opera di un organo amministrativo, ciò che risulta da quanto fin qui analizzato è che la condizione di migrante, caratterizzante la figura del minore straniero non accompagnato, ha progressivamente preso il sopravvento rispetto alla condizione di vulnerabilità che ha portato alla creazione della Convenzione sui diritti dei fanciulli. Come sintetizza Alessandro Dal Lago, i minori non accompagnati *“in quanto stranieri, essi sono disciplinati dal codice secondo cui il bene supremo del migrante è che smetta di essere migrante”*, e proprio questo sembra motivare il procedimento de rimpatrio del minore, così come strutturato dalla politica migratoria italiana.

#### **4. I minori non accompagnati in Spagna**

Da circa due decenni la Spagna è diventata un paese di immigrazione. A partire dagli anni '80 i flussi migratori verso il territorio iberico diventano di anno in anno più consistenti, e, a partire dagli anni '90 il numero di persone immigrate che risiede sul territorio nazionale, in comparazione con gli spagnoli che risiedono all'estero, fanno registrare un cambio di tendenza rispetto al tempo in cui erano più numerosi

---

<sup>137</sup> Vedi MIAZZI, L., *Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?*, in “Diritto immigrazione e cittadinanza” n.2/2000; TURRI, G.C. *Minori stranieri non accompagnati dalla legge Turco-Napolitano alla Bossi-Fini*, in “Minori e Giustizia” n. 2/2001.

<sup>138</sup> Tribunale di Vercelli, scioglimento riserva posta all'esito dell'udienza del 7 giugno 2002.

gli spagnoli che lasciavano il proprio paese in cerca di condizioni di vita migliori all'estero<sup>139</sup>.

In Spagna i primi casi di giovani migranti non accompagnati vengono identificati intorno alla seconda metà degli anni '90. Parallelamente con l'aumento della migrazione degli adulti, a partire dal 2000, si moltiplica anche la presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale iberico.

Questo nuovo gruppo di giovani immigrati, fino al 2002, giungeva in Spagna in maniera clandestina, prevalentemente infiltrandosi furtivamente nei traghetti, nelle navi o sotto i camion. Dal 2003 si inizia a registrare un numero sempre maggiore di minori che approdano sul territorio andaluso con imbarcazioni di fortuna, chiamate comunemente *pateras*<sup>140</sup>. A volte si tratta di *pateras* esclusivamente di minori, a volte i minori non accompagnati viaggiano con altri adulti. I principali punti di partenza sono quelli situati a nord-est della costa marocchina, come Nador, la città in prossimità di Melilla, e la regione Taza-Al-Hoceima-Taounate, da questi porti improvvisati è più facile aggirare il controllo marittimo e cercare di raggiungere le coste andaluse in direzione di Malaga e Almeria. Altre *pateras* vengono intercettate presso le coste Canarie e sono quelle che partono dal sud del Marocco<sup>141</sup>. Il carattere variegato di questi giovani migranti, che pur partendo dalle zone costiere magrebine, provengono anche da zone interne del paese, suggerisce dietro al progetto migratorio dei minori non accompagnati c'è il consenso, più o meno tacito, delle famiglie che lasciano andare i loro giovani figli in cerca di un futuro migliore<sup>142</sup>.

Recentemente, a partire dal 2006<sup>143</sup>, i mezzi di comunicazione hanno iniziato a dare una grande copertura mediatica all'arrivo dei minori provenienti dai paesi

---

<sup>139</sup> A questo proposito l'Istituto Nazionale di Statistica (*Instituto Nacional de Estadística-INE*) ha segnalato come nel corso del 2011 il saldo della popolazione spagnola sia tornato negativo. Alla fine del 2011 la popolazione spagnola risultava diminuita di 50.090 unità, delle quali 20.484 spagnoli e 29.606 stranieri. Numerosi articoli sono stati scritti circa il ritorno della tendenza che, a causa della crisi economica, vede la Spagna come paese d'emigrazione, come "*Emigrantes otra vez*" in [www.elpais.es](http://www.elpais.es) e "*España ya tiene más emigrantes que inmigrantes*" in [www.intereconomia.com](http://www.intereconomia.com).

<sup>140</sup> Il termine *patera* in spagnolo indica l'imbarcazione, spesso poco sicura, utilizzata dai migranti per attraversare lo stretto di Gibilterra ed entrare in Spagna in maniera irregolare.

<sup>141</sup> SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *Los menores extranjeros no acompañados en Europa*, Fundación Diagrama, Murcia, 2008. P.124.

<sup>142</sup> JIMÉNEZ ÁLVAREZ, M., *Los niños de las pateras, un nuevo fenómeno migratorio*, in [www.nodo50.org/csca/miscelanea/marruecos\\_22-12-03-pateras.html](http://www.nodo50.org/csca/miscelanea/marruecos_22-12-03-pateras.html).

<sup>143</sup> Il 2006 è ricordato in Spagna come l'anno della crisi dei *cayucos*, il Governo iberico definì l'arrivo di circa 32.000 migranti nelle isole Canarie come la "maggiore crisi umanitaria" all'interno dell'Unione Europea. Migliaia di minori stranieri non accompagnati provenienti principalmente dal Senegal e in minor misura da Mali, Gambia, e Guinea Conakry, sono approdati durante tutto il 2006

dell’Africa occidentale. Questi giovani migranti africani, alla stregua dei loro coetanei magrebini, si imbarcano insieme agli adulti in imbarcazioni di fortuna, chiamati *caduco*, nella speranza di realizzare il loro “sogno europeo”<sup>144</sup>.

Proprio a partire dal 2000, la questione dell’immigrazione in Spagna si è trasformata in una questione mediatica, nonostante la frontiera marittima spagnola non sia la più importante dal punto di vista numerico per entrata di migranti irregolari. La centralità mediatica prodotta dalle immagini degli sbarchi ha reso la questione dell’immigrazione sensibile alla percezione dell’opinione pubblica, percezione che spesso non coincide con la realtà del fenomeno, cadendo in interpretazioni xenofobe causate dalla demagogia con la quale si strumentalizza l’immigrazione<sup>145</sup>.

Secondo i dati del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, tra il 2001 e il 2004, sono giunti in Spagna un totale di 9.117 minori migranti non accompagnati, provenienti dal Marocco, l’Algeria e la Romania. Solo nel 2006 sono stati accolti altri 4.778 nuovi minori stranieri, numero dimezzato nel corso del 2007. Secondo un’intervista rilasciata dalla Segretaria generale del *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, Marina del Corral, tra il 2011 e il 2012, il numero dei minori stranieri non accompagnati in Spagna sarebbe sceso ulteriormente. Gli arrivi in *patera* del giovane collettivo migrante sarebbe stati 588 nel corso del 2011, mentre fino ad agosto 2012 sarebbero stati registrati solo 255 arrivi<sup>146</sup>.

Nonostante le raccomandazioni del Piano d’Azione Europeo e di numerose associazioni che si occupano dell’infanzia, in Spagna, così come nella maggior parte dei Paesi europei, mancano delle statistiche organiche e ufficiali sul numero di minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale. È possibile stimare approssimativamente il numero degli arrivi annuali attraverso i report pubblicati dalle Comunità Autonome maggiormente interessate al fenomeno come

---

nella regione canaria causando una saturazione dei sistemi di accoglienza dell’arcipelago. Cfr. SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *op. cit.*, CARRERA, S., *The EU border management strategy. Frontex and the challenges of irregular immigration in the Canary islands*, Center for European Policy Studies Working Document n.261, 2007.

<sup>144</sup> SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *op.cit.* p.124.

<sup>145</sup> Nell’aprile del 2006, secondo il Centro di Ricerca Sociologica (Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS), l’immigrazione era percepita dalla popolazione spagnola come il secondo “problema” più grave del Paese, secondo solo alla disoccupazione, in [www.cis.es](http://www.cis.es).

<sup>146</sup> *Desciende de 49 a 32 por mes la llegada de menores no acompañados*, in [www.europress.es](http://www.europress.es) del 04 ottobre 2012.

Madrid, Catalogna e, soprattutto, Andalusia, Ceuta, Melilla e le isole Canarie, le regioni maggiormente coinvolte dal fenomeno della *paterización*.

Una delle cause principali che spinge questi giovani migranti a lasciare la loro casa, è rintracciabile nel contesto familiare di provenienza, un contesto economicamente molto precario. Proprio questa causa strutturale che soggiace alla necessità migratoria può essere individuale o familiare e sarebbe in questo senso importante svolgere delle indagini accurate per risalire al contesto originario dei minori non accompagnati che approdano in Spagna, in particolar modo prima di decidere un eventuale rimpatrio.

Come si vedrà più avanti, analizzando la normativa spagnola che regola il trattamento dei minori stranieri non accompagnati, la giurisprudenza tende a considerare questi giovani innanzitutto come immigrati in territorio spagnolo, e questo causa spesso errori di interpretazione delle raccomandazioni contenute nelle convenzioni sui diritti dell'infanzia che vengono posposte ai recenti dibattiti internazionali sulla necessità di regolare i flussi migratori in Europa.

## **5. Normativa Spagnola**

Oltre alle norme positive del Diritto, la prassi e i molteplici fattori che differenziano i vari casi, esiste un altro strumento che regola in maniera complementare il soggiorno dei minori stranieri non accompagnati in Spagna: la Costituzione Spagnola del 1978. Nel panorama giuridico spagnolo, la normativa che regola il trattamento degli stranieri è condizionata principalmente dalla Costituzione, la norma suprema dell'ordinamento giuridico. In secondo luogo troviamo i Trattati internazionali, firmati e ratificati dalla Spagna, riconosciuti anch'essi nella Costituzione. La stessa rilevanza è riconosciuta, infine, al diritto dell'Unione Europea, di cui la Spagna è Stato membro dal 1985. Queste sono le basi che incidono nella regolazione degli stranieri, che cercheremo di analizzare in questa sede, prestando particolare attenzione alle norme che regolano il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati. Nonostante l'intensità dei flussi migratori che vede come protagonisti questi giovani stranieri, che viaggiano senza le famiglie, sia molto recente, il quadro giuridico iberico non è estraneo al fenomeno. È possibile, infatti, analizzare il fenomeno partendo dalla Costituzione Spagnola che, in quanto testo

supremo dell'ordinamento giuridico spagnolo, regola tutti gli aspetti fondamentali trattati dalla normativa, siano questi nazionali o internazionali.

## 5.1 La Costituzione

La Costituzione Spagnola del 27 dicembre del 1978, oltre a influire su qualsiasi norma di carattere internazionale, regola per la prima volta in maniera generale le norme e i principi riguardanti il tema dell'immigrazione. In particolare l'art.13 stabilisce i diritti e le libertà di cui godono gli stranieri in Spagna, dichiarando che *“los mismos disfrutarán de las libertades públicas que garantiza el Título I del texto constitucional atendiendo a lo que establecieran las leyes y Tratados en la materia”*<sup>147</sup>. Il nucleo fondamentale delle libertà, a cui fa riferimento il suddetto articolo, sono strettamente collegate a quanto sancito dall'art.10, il primo del Titolo I della costituzione che consacra i Diritti e le Libertà dei cittadini spagnoli e degli stranieri. A partire da quanto sancito dalla Costituzione, verranno successivamente stabilite le norme che disciplineranno i diritti fondamentali e le libertà che dovranno, inoltre, essere interpretate in conformità con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, oltre che con i trattati e gli accordi internazionali ratificati dalla Spagna<sup>148</sup>.

I minori stranieri hanno diritto alla stessa protezione che la Costituzione garantisce ai minori spagnoli. Il comma 4 dell'art.39 stabilisce *“los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”*<sup>149</sup>. Questo articolo, contenuto al Capitolo III della Costituzione spagnola, relativo ai principi che regolano la Politica Sociale ed Economica, sancisce di fatto un diritto derivato dagli accordi internazionali ratificati dalla Spagna, *in primis* la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989<sup>150</sup> e la Convenzione dell'Aia del 1993<sup>151</sup>, relativa alla protezione del fanciullo e alla cooperazione in materia di adozioni internazionali.

---

<sup>147</sup> “gli stessi godranno delle libertà pubbliche garantite dal Titolo I del testo costituzionale, secondo quanto stabilito dalle leggi e dai Trattati in materia”

<sup>148</sup> Art. 10 co.2 della Costituzione spagnola del 1978.

<sup>149</sup> “I fanciulli godranno della protezione prevista dagli accordi internazionali che ne garantiscono i diritti”.

<sup>150</sup> Ratificata dalla Spagna il 31 dicembre del 1990 attraverso il *Boletín Oficial del Estado* n.313, in [www.boe.es](http://www.boe.es).

<sup>151</sup> Ratificata dalla Spagna attraverso il *Boletín Oficial del Estado* n.182, del 1 dicembre 1995.

Ai sensi dell'art. 39 co.1 i trattati internazionali, una volta pubblicati ufficialmente in Spagna, diventeranno parte dell'ordinamento interno e le disposizioni in essi contenute potranno essere modificate, derogate o sospese solo nella forma prevista dai trattati stessi o dal Diritto Internazionale<sup>152</sup>. Sebbene secondo alcuni autori<sup>153</sup> l'art. 39 co.4 della Costituzione risulti superfluo in quanto conferma quanto già disposto dall'art.96 co.1, emerge da questo il carattere pioniere della Costituzione spagnola nel dedicare particolare attenzione non solo alla protezione dell'infanzia, ma nel intensificare tale diritto alla protezione, riconoscendolo indistintamente ai minori spagnoli e stranieri, secondo quanto statuito nella Convenzione di New York del 1989. Come precedentemente esposto, questo testo, relativo ai diritti del fanciullo, proibisce espressamente alcun tipo di discriminazione, inclusa quella per motivi di nazionalità<sup>154</sup>. La Costituzione spagnola, rimettendo ai trattati internazionali la disciplina della protezione dei minori, stabilisce che quanto pag.393 “muoio”.

## **5.2. La Ley Orgánica 1/1996 sulla protezione giuridica del minore**

La Legge Organica 1/1996, del 15 gennaio, sulla protezione giuridica del minore, conosciuta come “Legge del Minore”<sup>155</sup>, al momento della sua entrata in vigore veniva considerata una proposta di legge innovativa poiché introduceva nuove norme, derivanti dalla Costituzione, che riconoscevano il minore come soggetto giuridico. In conformità con quanto disposto dai trattati internazionali, ai sensi dell'art.1, la nuova *Ley Orgánica* verrà applicata a tutti i minori di diciotto anni presenti sul territorio nazionale, ergo: la protezione del minore verrà garantita a tutti i minori, senza discriminazione alcuna. Indipendentemente dalla nazionalità, dalla razza, dal sesso, cultura e altre circostanze personali, familiari o sociali, la nuova *Ley del Menor*, dedicava il Capitolo II al riconoscimento dei diritti del minori, a partire

---

<sup>152</sup>Art. 39.1 CE, “*Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en las formas previstas en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional*”.

<sup>153</sup>Álvarez Vélez, M.I., *La protección de los derechos del niño en el marco de las Naciones Unidas y en el Derecho Constitucional Español*, Universidad Pontificia de Comillas, 1995.

<sup>154</sup>Art.2 della Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo firmata a New York nel 1989.

<sup>155</sup>In spagnolo *Ley del Menor*.

dal superiore interesse, già sancito come principio generale nel primo Capitolo. A tutti i minori venivano così riconosciuti: il diritto all'onore e all'intimità familiare<sup>156</sup>, il diritto all'informazione<sup>157</sup>, il diritto a essere ascoltato<sup>158</sup>, ecc. .

La struttura della Legge prevedeva una tripartizione del testo in tre aree tematiche così suddivise: la prima dedicata ai diritti dei minori (artt. 1 – 11); la seconda sui principi e i procedimenti dell'Amministrazione (artt. 12 – 22); la terza di riforma del Codice Civile e *Ley de Enjuiciamiento Civil* (artt. 23, 24 e Disposizioni finali). Quest'ultima parte rappresenta la parte più innovativa ed estesa della legge. Già nel preambolo esplicativo della Legge 1/1996 si fa riferimento a determinate lacune della precedente legge 21/1987, cui vengono riconosciuti meriti, ma il cui concetto di "abbandono" risultava ormai superato e sostituito con un sinonimo *desamparo*, termine che risultava più flessibile e che permetteva di accelerare le procedure di protezione dei minori, permettendone la presa in carico immediata da parte degli enti pubblici competenti.<sup>159</sup>In questo modo la nuova normativa modificava parzialmente anche i tradizionali istituti di tutela del minore, come il Codice Civile, i cui artt. 172-180 relativi alla tutela, all'affidamento e all'adozione del minore. In particolare, attraverso gli artt.18 e 19 della Legge 1/1996, veniva riformato l'art. 172 comma 1 cc in virtù del quale "l'ente pubblico territoriale cui spetta, nel proprio territorio, la protezione dei minori, quando constata che un minore si trova in situazione di *desamparo*, ha per obbligo di legge la sua tutela e dovrà

---

<sup>156</sup> Art. 4: "*los menores tienen derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Este derecho comprende también la inviolabilidad del domicilio familiar y de la correspondencia, así como del secreto de las comunicaciones.*"

<sup>157</sup> Art.5: "*Las Administraciones públicas (...) En particular, velarán porque los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista.*"- "In particolare, la pubblica amministrazione, vigilerà affinché i suoi mezzi di comunicazione promuovano i valori di uguaglianza, solidarietà e rispetto nei messaggi indirizzati ai minori, evitando le immagini di violenza, sfruttamento o che riflettano trattamenti degradanti o sessisti".

<sup>158</sup> Art.9, comma 1: "*El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social (...) En los procedimientos judiciales, las comparecencias del menor se realizarán de forma adecuada a su situación y al desarrollo evolutivo de éste, cuidando de preservar su intimidad.*"

<sup>159</sup> Cfr. Ley Orgánica "*(...) el anticuado concepto de abandono fue sustituido por la institución del desamparo, cambio que ha dado lugar a una considerable agilización de los procedimientos de protección del menor al permitir la asunción automática, por parte de la entidad pública competente, de la tutela de aquél en los supuestos de desprotección grave del mismo.*"

adottare le misure necessarie alla custodia, informando il *Ministerio Fiscal* (...) entro le quarantotto ore. Se possibile, egli verrà informato di presenza, in modo chiaro e comprensibile, dei motivi che hanno causato l'intervento dell'Amministrazione e dei possibili effetti di tale provvedimento".<sup>160</sup> A tal proposito, occorre precisare che il termine spagnolo *desamparo* indica una condizione diversa dall'abbandono, determinata da una mancanza di protezione che rende il minore privo della necessaria assistenza, morale o materiale, a causa di un inadempimento dei doveri di protezione stabiliti dalla legge.<sup>161</sup> Vengono inoltre distinte dalla Legge due diverse situazioni di pericolo per il minore: quella di *desamparo*, appena esposta, contenuta nell'art.172 comma 1 del Código Civil; e quella di rischio. La situazione di rischio (*riesgo*) sussiste prima che si arrivi alla situazione di *desamparo*, ovvero quando sia prevedibile un potenziale danno o detrimento (pregiudizio) per lo sviluppo, personale o sociale, del minore.. Una volta constatata questa situazione, l'ente pubblico competente inizierà le procedure legali necessarie per ridurre suddetto rischio, valutando anche la condizione del minore nella famiglia<sup>162</sup>. La valutazione della pubblica amministrazione della situazione concreta del minore è di grande rilevanza, dal momento che le due situazioni differiscono profondamente, infatti, in caso di "rischio" si procederà con una valutazione specifica e puntuale del contesto familiare del minore; nel caso del *desamparo*, la tutela legale del minore sarà affidata automaticamente all'ente pubblico competente.

---

<sup>160</sup> Cfr. Art. 172 comma 1 del Código Civil "*La entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal, y notificando en legal forma a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas. Siempre que sea posible, en el momento de la notificación se les informará de forma presencial y de modo claro y comprensible de las causas que dieron lugar a la intervención de la Administración y de los posibles efectos de la decisión adoptada.*". Inoltre, per determinare quale sia l'ente pubblico competente è necessario considerare il riparto di attribuzioni tra Stato e Comunità Autonome.

<sup>161</sup> *Ibidem.*

<sup>162</sup> Art. 17 Ley 1/1996 "*En situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la Ley, la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia. Una vez apreciada la situación de riesgo, la entidad pública competente en materia de protección de menores pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla y realizará el seguimiento de la evolución del menor en la familia.*"

### 5.3. *Ley Orgánica 4/2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna*

Il cambio di tendenza significativo subito dalla Spagna in poco più di un decennio, che, alla stregua dell'Italia, è passata da essere un paese prevalentemente di emigrazione a un paese ricettore di immigrati, ha come diretta conseguenza che l'ordinamento giuridico spagnolo sia rimasto sprovvisto, fino alla seconda metà degli anni ottanta, di norme che regolassero il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati. Questo collettivo formato da giovani migranti rappresenta una categoria talmente recente per lo Stato spagnolo che, fino al 1996, la *Ley Orgánica de Extranjería* – la Legge organica in materia di immigrazione – non comprendeva in nessun articolo in essa contenuto la regolamentazione o il trattamento del soggetto minore non accompagnato.

Il trattamento dei minori stranieri in Spagna venne introdotto per la prima volta nel quadro giuridico iberico attraverso il Decreto Regio 155/1996 del 2 febbraio, con il quale si veniva approvato il Regolamento di Esecuzione della Legge Organica 7/1985 che rimase in vigore fino al 2001. In particolare, in tre articoli (dal 12 al 15) veniva avviata una regolamentazione specifica e sistematica per i minori stranieri non accompagnati. I principi fondamentali attraverso i quali si orientava la protezione per questi particolari minori erano: l'affidamento della protezione e della tutela dei minori stranieri non accompagnati (in situazione di *desamparo*) alle Comunità Autonome, che dovranno avvisare il *Ministerio Fiscal*; il riconoscimento del diritto di inespellibilità, anche se veniva già concepito un sistema alternativo di rimpatrio del minore, nel caso questo servisse ad agevolare il ricongiungimento familiare di questo o nel caso che i servizi sociali del Paese d'origine del minore ne assumessero la tutela<sup>163</sup>. Venivano, altresì, affrontate le questioni relative all'accoglienza del minore, proveniente da zone di conflitto bellico, in programmi di

---

<sup>163</sup> Art.13, relativo ai minori in situazione di *desamparo*, comma 1 “*Cuando se trate de menores en situación de desamparo en los términos establecidos en la legislación civil, éstos serán encomendados a los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente, poniéndolo en conocimiento, asimismo, del Ministerio Fiscal. En ningún caso, estos menores podrán ser objeto de las medidas de expulsión (...). Asimismo, se podrá repatriar al menor cuando los servicios competentes de protección de menores de su país de origen se hiciesen responsables del mismo (...)* “. Comma 2. “*A instancias del órgano que ejerza la tutela, se le otorgará un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente. Si el menor careciere de documentación y por cualquier causa no pueda ser documentado por las autoridades de ningún país, se le documentará (...)*”.

accoglienza temporanei, stabilendone, come alternativa, l'adozione nel caso non si riuscisse a rintracciare i familiari.<sup>164</sup>

L'importante questione relativa alla regolazione della residenza dei minori stranieri non accompagnati è, tuttavia, introdotta solamente nel 2001. La Legge Organica 4/2000 dell'11 gennaio, sui Diritti e le Libertà degli Stranieri in Spagna e della relativa Integrazione Sociale, introdusse per la prima volta, nel suo art. 35, la questione della residenza dei minori migranti non accompagnati, dotandoli così di una protezione giuridica e normalizzando il trattamento giuridico dei minori di età non accompagnati, in conformità con quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Tale articolo fu, però, repentinamente modificato dalla *Ley Orgánica* 8/2000 del 2 dicembre. L'art.35 della nuova Legge Organica, di modifica alla 4/2000, prevedeva una strutturazione del tema del trattamento dei minori stranieri non accompagnati ripartito in cinque commi. La riforma principale prevedeva che nel localizzare un minore straniero sprovvisto di documenti, le forze dell'ordine e il corpo di sicurezza dello Stato, informassero il *Ministerio Fiscal* affinché fosse disposto l'accertamento dell'età nel minor tempo possibile. Ai sensi del comma 5, dell'articolo sopramenzionato, i corpi di pubblica sicurezza e le forze dell'ordine vengono inoltre incaricate di “adottare le misure tecniche necessarie per l'identificazione del minore straniero sprovvisto di documenti”.<sup>165</sup>

Ciò posto, nel 2009, l'art. 35 venne ulteriormente riformato dalla Legge Organica in materia di immigrazione n.2/2009 che sanciva la collaborazione delle Comunità Autonome con l'Amministrazione Generale dello Stato nel trattamento del minore straniero non accompagnato e sprovvisto di documenti. Vennero inoltre firmate numerose convenzioni con organizzazioni non governative, fondazioni ed enti dedicati alla protezione dei minori, al fine di attribuire a questi soggetti la tutela ordinaria del minore, delegando le distinte Comunità Autonome di predisporre il regime di tutela per i minori non accompagnati presenti nei rispettivi territori.

---

<sup>164</sup> Artt. 14 e 15.

<sup>165</sup> Art. 35, comma 5 “*Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado adoptarán las medidas técnicas necesarias para la identificación de los menores extranjeros indocumentados, con el fin de conocer las posibles referencias que sobre ellos pudieran existir en alguna institución pública nacional o extranjera encargada de su protección (...)*”, in BOE n.307 del 23 dicembre 2000.

#### 5.4 .*Real Decreto 2393/2004*

Prima di passare alla disamina della *Ley Orgánica 2/2009*, occorre soffermarsi sulle novità apportate all'interno del panorama giuridico spagnolo che regola i minori stranieri non accompagnati, dal Decreto Regio 2393/2004 del 30 dicembre, conosciuto anche come *Reglamento de Extranjería*, approvato attraverso il "Bollettino Ufficiale dello Stato" del 7 gennaio 2005. Attraverso questo Decreto venivano introdotte alcune eccezioni riguardanti i minori stranieri non accompagnati soggiornanti nel territorio iberico, ovvero quelle contenute nell'art. 86 relativo ai requisiti necessari per l'ottenimento (acquisizione) di un visto di ingresso per motivi di studio.<sup>166</sup> Il Titolo VIII dello stesso Decreto veniva inoltre interamente dedicato ai minori stranieri.

È necessario, a tal proposito, analizzare il contenuto dell'art.92 nel quale venivano stabilite, a grandi linee, le procedure da applicare nel momento di localizzazione di un minore straniero sprovvisto di documenti. Ai sensi di quanto disposto in tale articolo, una volta individuato sul territorio nazionale, uno straniero sprovvisto di documenti, la cui minore età non può essere determinata, sarà compito delle forze dell'ordine e dei corpi di sicurezza dello Stato informare in maniera tempestiva il *Ministerio Fiscal* che, conseguentemente, ne disporrà l'accertamento dell'età. L'accertamento dell'età dello straniero sprovvisto di documenti verrà effettuato dalle istituzioni del servizio sanitario, che procederanno alla realizzazione delle prove necessarie a tal fine, con carattere urgente e prioritario.<sup>167</sup> Una volta determinata l'età, nel caso che lo straniero in questione risulti minorenni, il *Ministerio Fiscal* si preoccuperà di affidarlo ai servizi predisposti per la protezione del minore, sebbene sia previsto dal comma 3 del suddetto articolo che, nel caso in cui il minore necessiti di attenzioni già durante il processo di accertamento dell'età, sarà competenza delle forze di sicurezza dello Stato segnalare il minore ai servizi competenti.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> Art. 86, c) del *Real Decreto 2393/2004* " Nel caso di studenti minori di età, non accompagnati dai genitori o da tutori, che non si trovino nelle condizioni di cui all'art.92, verrà richiesta l'autorizzazione di questi ai fini del trasferimento del minore in Spagna per realizzare gli studi (...)".

<sup>167</sup> Art. 92, comma 1.

<sup>168</sup> Art. 92, comma 3, "*Si durante el procedimiento de determinación de la edad el menor precisara atención inmediata, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado lo solicitarán a los servicios competentes de protección de menores*".

Riguardo alla regolamentazione del rimpatrio del minore straniero non accompagnato, occorre precisare che, per la prima volta, viene fatto uso del termine *repatriación*, letteralmente rimpatrio. La precedente Legge Organica del 2000 introduceva già tale concetto ma, ai sensi dell'art. 35 veniva fatto riferimento al "ritorno", per cui "*la Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o aquél donde se encuentran sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España*", ovvero "conformemente al principio di ricongiungimento familiare, l'Amministrazione statale, previo rapporto dei servizi di protezione dei minori, risolverà il processo di ritorno del minore nel rispettivo paese d'origine o in quello dove risieda la sua famiglia o, in mancanza di quest'ultima, predisporrà la sua permanenza in Spagna".

Il Decreto Regio 2393/2004, col quale veniva approvato il Regolamento della Legge Organica 4/2000, sui diritti e le libertà degli stranieri, pur mantenendo lo stesso criterio basato sul principio del ricongiungimento familiare, identificando in tal modo il domicilio dei familiari come luogo di residenza più adeguato per il minore, tracciava in maniera più dettagliata l'assetto del rimpatrio. In particolare, come previsto ex art.92, comma 4, "l'Amministrazione Generale dello Stato, conformemente al principio di ricongiungimento familiare, dopo aver ascoltato il minore, e previo rapporto da parte dei servizi di protezione dei minori, predisporrà il rimpatrio del minore nel suo paese d'origine o in quello dove risiedano i suoi familiari (...) in conformità con il *superiore interesse del fanciullo*, il rimpatrio nel paese di origine verrà accordato soltanto quando pervengano le condizioni per l'effettivo ricongiungimento del minore con la sua famiglia, o quando sussistano le condizioni per un'adeguata tutela del minore da parte dei servizi di protezione del minore nel rispettivo paese di origine".

Il rimpatrio del minore non è, in nessun caso, una sanzione e tantomeno deve essere considerato come un decreto di espulsione. In tal senso la norma precisa che il rimpatrio possa essere effettuato solamente nel caso in cui si riesca a rintracciare la famiglia del minore o, quando ciò non fosse possibile, quando sussistano le condizioni necessarie per cui il minore possa essere affidato ai servizi di protezione dell'infanzia che operano nel paese di origine. Ciò posto, viene altresì specificato che

qualora sussistano le suddette condizioni, il rimpatrio non debba costituire, in alcun modo, un rischio o pericolo per l'integrità del minore.

A tale scopo, affinché l'Amministrazione Generale dello Stato l'ente pubblico che esercita la tutela del minore, possa procedere al rimpatrio, ai sensi dell'art.92 co.4, vengono stabilite due vie. In primo luogo, "l'organo incaricato della tutela del minore faciliterà, all'autorità governativa, ogni informazione relativa all'identità del minore, della sua famiglia, del suo paese o della sua residenza", informando, al contempo, il *Ministerio Fiscal* circa tutti i provvedimenti presi durante questo procedimento.

In secondo luogo, "l'Amministrazione Generale dello Stato, responsabile delle pratiche relative all'esecuzione del rimpatrio, opererà attraverso le Delegazioni e Sottodelegazioni del Governo, le quali solleciteranno la *Comisaria General de Extranjeria y Documentación* affinché collaborino con le ambasciate e i consolati corrispondenti nella ricerca della famiglia del minore o, nel caso quest'ultima non sia rintracciabile, responsabilizzare gli enti di protezione dei minori nel paese d'origine". Inoltre, qualora non fosse presente un rappresentanza diplomatica in Spagna, la gestione del rimpatrio verrà canalizzata attraverso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione. *Il rimpatrio avverrà, una volta localizzata la famiglia del minore o, in assenza di questa, i servizi di protezione per i minori nel paese d'origine, attraverso l'affidamento del minore alle autorità di frontiera del paese nel quale verrà rimpatriato. Non si procederà al rimpatrio nel caso si fosse comprovata l'esistenza di rischio o pericolo per l'integrità del minore (...). Il costo del rimpatrio sarà a carico della famiglia del minore o dei servizi di protezione dell'infanzia del paese d'origine*<sup>169</sup>.

Da quanto analizzato finora, è possibile convenire con Cachón Rodríguez quando, analizzando la situazione della "España Inmigrante", afferma che soltanto a nel 2000 si è cercato di istituzionalizzare la "questione migratoria", cercando di costruire un sistema di gestione dei flussi migratori, tenendo conto delle sfide rappresentate dalla cittadinanza e dall'integrazione. Secondo l'autore, il Regolamento del 2004 rappresenta un punto di svolta della fase di istituzionalizzazione e della regolamentazione dell'immigrazione. A partire dal 2004 vengono create delle istituzioni *ad hoc* per l'amministrazione dei migranti che

---

<sup>169</sup> Cfr. Art.92 comma 4.

arrivavano, transitavano o già presenti in territorio iberico come la *Secretaría del Estado de Inmigración y Emigración*, una Segreteria dello Stato specifica per le questioni di immigrazione ed emigrazione come parte integrante del Ministero dell'Interno e la Direzione Generale per l'Integrazione degli immigrati.<sup>170</sup> Tali cambiamenti della politica migratoria venivano influenzati dalle necessità, più o meno reali, del mercato del lavoro, in base alle quali vennero creati gli strumenti volti alla gestione del fenomeno migratorio, come la riforma della *Ley Orgánica 4/2000*, ad opera del Regolamento 2393/2004, il processo di *normalización* portato a termine nel 2005 e la proposta per la creazione di un Fondo di Appoggio per l'Accoglienza e l'Integrazione degli Immigrati che portò nel 2007 all'approvazione del "Piano Strategico di Cittadinanza e Integrazione (2007-2010)".<sup>171</sup>

Occorre, tuttavia, segnalare che *Save the Children*, nel rapporto annuale del 2004, aveva già messo in discussione il ruolo dell'Amministrazione Generale dello Stato alla quale, attraverso le delegazioni del governo, viene affidata la responsabilità della decisione sul tema del rimpatrio. L'opinione dell'Organizzazione Non Governativa non è favorevole alla gestione di tale compito da parte di tale istituzione che ritiene poco preparata per valutare soluzioni in materia di minori stranieri non accompagnati: "*En la práctica, la Delegación del Gobierno ha adoptado una actitud relativamente pasiva con relación al proceso de repatriación. En varias Comunidades Autónomas, los representantes de las DG insistieron abiertamente en que ellos no eran competentes para evaluar una repatriación. Según su interpretación de la ley, ellos simplemente tenían que llevar adelante la petición hecha por el tutor del menor, a quien ellos consideraban la figura apropiada para decidir si la repatriación cumple o no el interés superior del niño. La tendencia de transferir la responsabilidad de evaluar una repatriación a los Servicios de Protección del Menor conlleva, por las razones que se indicarán en los siguientes puntos, un riesgo de que no se haga una evaluación real e imparcial de la posible*

---

<sup>170</sup> CACHÓN RODRÍGUEZ, L., *El plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 y la juventud inmigrante* in LÓPEZ SALA, A.M., CACHÓN RODRÍGUEZ, L., *Juventud e Inmigración. Desafíos para la Participación y para la Integración*, Dirección General de Juventud de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, 2007, p.45.

<sup>171</sup> Il processo di normalizzazione degli immigrati, *proceso de normalización*, è una proposta di regolarizzazione degli immigrati che si trovavano in Spagna in situazione irregolare, promossa dall'allora primo ministro Zapatero per contenere gli effetti della *Ley Orgánica 4/2000* per come riformata del Regolamento di attuazione 2393 del 2004.

*repatriación*”.<sup>172</sup> Emerge, da quanto appena menzionato, la considerazione che l’ente pubblico, nonostante sia il soggetto che esercita la tutela del minore, non possiede la competenza per deciderne il rimpatrio, sebbene possa redigere un rapporto, vincolante nel momento della decisione, sull’esistenza di un reale rischio o pericolo nel paese di origine del minore per il quale questi non debba essere rimpatriato.

## **6. La “protezione” del minore straniero non accompagnato nella normativa de extranjería**

La protezione specifica riservata ai minori, in particolare ai minori non accompagnati, nella normativa sull’immigrazione è regolata dall’art.35 della *Ley de Extranjería*, così come dall’art.92 del Regolamento di attuazione, appena analizzato.

La Legge spagnola sull’immigrazione, *Ley Orgánica 4/2000* sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna, è stata più volte modificata a partire dalla sua prima redazione. In particolar modo, in materia di minori stranieri non accompagnati, hanno inciso le ultime riforme apportate dalla Legge Organica 2/2009 dell’11 dicembre e il Decreto Regio 557/2011, del 20 aprile, con il quale viene approvato il Regolamento della *Ley Orgánica 4/2000* sui diritti, le libertà e l’integrazione degli stranieri in Spagna, così come modificato dalla Legge del 2009.

L’art. 35 della Legge sull’immigrazione spagnola raccoglie un insieme di garanzie per la protezione del minore straniero non accompagnato, la cui trascendenza si cercherà di determinare attraverso l’analisi congiunta di entrambe le nuove norme. Dal 2000 al 2009, l’art.35 è stato riformato passando da cinque a dodici commi, mentre il Regolamento di attuazione nel 2004 conteneva tre articoli nel Titolo VIII, dedicati ai minori stranieri, dopo la riforma del 2011, ne contiene quattordici, così predisposti: art.189, Definizione; art.190, Accertamento dell’età;

---

<sup>172</sup> “In pratica, la Delegazione del Governo ha adottato, nei confronti del processo di rimpatrio, un’attitudine relativamente passiva. In diverse Comunità Autonome, i rappresentanti della Delegazione del Governo hanno dichiarato apertamente di non essere competenti per valutare il rimpatrio. Secondo l’interpretazione della Legge, il loro compito dovrebbe essere quello di sostenere quanto predisposto dal tutore del minore, che viene considerata la figura più appropriata per decidere se il rimpatrio effettivamente corrisponda o meno con l’interesse superiore del minore. La nuova tendenza, che vuole il trasferimento di responsabilità per la decisione sul rimpatrio verso i Servizi di Protezione del Minore comporta (...) il rischio che non venga valutata in modo reale e imparziale il possibile rimpatrio”, in SAVE THE CHILDREN, *Menores no acompañados. Informe sobre la situación del los menores no acompañados en España*, Madrid, 2004, consultabile in <http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/33/Informe%20Menores%20no%20Acompaados.pdf>.

artt.191-195, Competenza, Procedimento ed Esecuzione del Rimpatrio; art.196, Residenza del minore sottoposto a tutela; art.197, Raggiungimento della maggiore età del minore straniero titolare di un permesso di residenza; art.198, Raggiungimento della maggiore età del minore straniero sprovvisto dell'autorizzazione di residenza.

A tal proposito, per una trattazione più sistematica verranno suddivise le tematiche relative ai minori stranieri non accompagnati in Spagna, secondo il seguente ordine: la localizzazione del minore e l'accertamento dell'età, l'autorizzazione di residenza e il rimpatrio.

## **7. La localizzazione del minore e l'accertamento dell'età**

La protezione del minore straniero non accompagnato, così come prevista e predisposta *ex art. 35* della Legge Organica in materia di immigrazione, inizia a partire dal momento in cui il minore viene individuato all'interno del territorio spagnolo, indipendentemente dal fatto che sia entrato in maniera irregolare o che venga localizzato alla frontiera. Come sancito dai trattati internazionali in materia di minori, ratificati dalla Spagna e ulteriormente sentenziato dai Tribunali spagnoli, infatti, l'applicazione del principio di protezione deriva dalla minore età e non dalla condizione di soggiorno regolare.<sup>173</sup>

Una volta localizzato, la normativa prevede che le forze di sicurezza dello Stato avviino le pratiche affinché il "presunto minore" venga sottoposto alle misure tecniche necessarie per la sua identificazione, informando tempestivamente il *Ministerio Fiscal*. La tempestività della comunicazione del ritrovamento di un

---

<sup>173</sup> La giurisprudenza spagnola, negli ultimi anni, si è arricchita di numerose sentenze riguardanti i minori stranieri non accompagnati, emesse dal Tribunale Costituzionale (*Tribunal Constitucional*) e dai diversi *Tribunales Superiores de Justicia*, presenti in tutte le Comunità Autonome che compongono lo Stato. A tal proposito, il *Tribunal Superior de Justicia* di Madrid, nel 2008 si pronunciava a favore del minore straniero non accompagnato, localizzato all'Aeroporto Internazionale "Barajas" di Madrid, a cui era stato negato l'accesso in Spagna, adducendo come motivazione che "non bisogna interpretare in modo sistematico quanto disposto *ex art.35* della *Ley de Extranjería* senza prima fare appello al principio generale del "*favor minoris*" che deve prevalere, indipendentemente dal fatto che il minore straniero non accompagnato si trovi sprovvisto di documenti. Il testo in lingua originale della sentenza è consultabile in [http://www.icam.es/docs/ficheros/200405100004\\_6\\_13.pdf](http://www.icam.es/docs/ficheros/200405100004_6_13.pdf).

Altre tre sentenze emesse dal *Tribunal Superior de Justicia* di Madrid e del *Tribunal Constitucional* a favore di minori stranieri nei confronti dei quali era stato predisposto un decreto di espulsione si possono consultare nel *Anexo 6°* sui Minori Stranieri non accompagnati del "Comitato Spagnolo contro la Tortura" del 2009 in [http://www.nodo50.org/tortura/Anexos/ANEXO\\_06.pdf](http://www.nodo50.org/tortura/Anexos/ANEXO_06.pdf).

presunto minore, assume rilevanza poiché sarà il *Ministerio Fiscal* a determinare in ultima istanza l'età del migrante, presunto minore, oltre che predisporre l'applicazione delle misure di protezione previste dalla legge nel caso in cui risulti minorenni, o avviarne il processo di espulsione, nel caso in cui risulti maggiorenne.

Ciò posto, è importante elencare una serie di casi pratici nei quali si può incorrere, nel momento in cui si individui un "presunto minore" in Spagna, e come questi vengano risolti, ovvero:

- Minore con caratteristiche fisiche da minorenni e con documentazione che lo accredita come tale;

- "Presunto minore" con caratteristiche fisiche da maggiorenne e senza documenti. In questo caso si realizzerà una prova medica per determinare l'età;

- "Presunto minore" con caratteristiche fisiche da maggiorenne con documentazione che lo accredita come minore. Questo rappresenta il caso più controverso, dal momento che, prevale la "presunzione di maggiore età" rispetto a quanto riportato nel documento e, quindi, il minore verrà sottoposto alla prova medica per comprovarne l'età. Rileva, a tal proposito, soffermarsi sulla soggettività di questo provvedimento, visto che la decisione di sottoporre il minore alla prova medica è decretata dalle forze dell'ordine, che mettono in dubbio la veridicità del documento del minore, sulla base di impressioni arbitrarie. Sussistono, talvolta, casi in cui a dubitare della veridicità del documento che accredita il minore come tale, sia l'ente di protezione del minore, che su una valutazione assolutamente soggettiva non accetta di accogliere il minore se non previo esame per la comprovarne l'effettiva minore età.

Il *Ministerio Fiscal* ha più volte affrontato il tema dell'accertamento dell'età, di particolare importanza risulta l'emanazione della Circolare 2/2006, ripresa nella *Consulta* 1/2009, che raccoglie i criteri precedentemente individuati da altre circolari e affronta il tema del dubbio "legittimo" circa l'età del minore in possesso dei documenti che accreditino la sua minore età, qualora tali documenti risultassero di dubbia veridicità, come nel caso di documenti recanti dati manifestamente incorretti

o contradditori, rilasciati in paesi dove l'amministrazione non garantisce la certezza o l'affidabilità dei dati.<sup>174</sup>

Una prima considerazione, che emerge da quanto predisposto tanto nella Circolare del 2006, quanto nel Parere del 2009, è che per determinare l'età di un minore straniero non è sempre necessario ricorrere alla prova tecnica, dal momento che la decisione del *Fiscal* di autorizzare tale prova dovrebbe prevedere, in primo luogo, una consultazione previa degli antecedenti sul minore raccolti nel Registro dei Minori stranieri non accompagnati, al fine di comprovare se il minore fosse già stato sottoposto a tale pratica in precedenza e quindi evitarne una seconda<sup>175</sup>.

In secondo luogo, la valutazione della necessità del test per l'accertamento dell'età richiede la ponderazione di tutte le circostanze concorrenti, con particolare riguardo verso il criterio medico e la ricerca della soluzione meno dannosa per la persona. A tal proposito, potrebbe essere opportuno, in alcuni casi, consultare la medicina forense per richiedere un parere.<sup>176</sup>

Infine, ai sensi dell'art. 35 comma 3 della *Ley de Extranjería*, si ritiene necessario il test per l'accertamento dell'età solo per i minori sprovvisti di documenti e dei quali non possa essere stabilita con certezza. Di conseguenza, la prova per la

---

<sup>174</sup> *Circular* (Circolare) 2/2006, de 27 luglio, *sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España*; *Consulta* (Parere del *Ministerio Fiscal*) 1/2009, del 10 novembre, *sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados*. Consultabili in [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es).

<sup>175</sup> Il Registro dei Minori Stranieri non accompagnati (*Registro de menores extranjeros no acompañados*), istituito dall'art.111 del Regolamento della *Ley Orgánica* 4/2000 (approvato attraverso il *Real Decreto* 2393/2004, del 30 dicembre, viene creato in sostituzione del *Registro de menores extranjeros en situación de desamparo*, previsto ex articolo 60.2 del Regolamento di attuazione della *Ley Orgánica* 4/2000, dell'11 gennaio, è stato ulteriormente riformato attraverso il Decreto Regio 557/2011 del 20 aprile. Tale strumento, alla stregua del Comitato per i minori stranieri in Italia, venne istituito per raccogliere tutti i dati relativi ai minori stranieri non accompagnati sottoposti a tutela e presenti nel territorio spagnolo. Occorre, tuttavia, segnalare che, come accade in Italia, le informazioni contenute nel Registro sono attualmente incomplete e in alcuni casi erronee a causa della mancata registrazione da parte degli enti locali o per via della mancanza di un'adeguata coordinazione tra il Corpo Nazionale di polizia e le istituzioni delle differenti Comunità Autonome od Organizzazioni Non Governative. Bisogna altresì tenere in conto che una delle caratteristiche del fenomeno migratorio dei minori stranieri non accompagnati in Italia e in Spagna consiste nell'allontanamento volontario di questi minori dalle strutture di accoglienza. La mobilità di questi minori, che vengono spesso accolti presso più centri di accoglienza in diverse regioni e con nominativi differenti, a causa della mancanza di documenti, rende ancora più arduo il compito di poter raccogliere dei dati esatti nel Registro. Cfr. [http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG\\_Actualidad\\_FA&cid=1247140653662&language=es&pageid=1242052738549&pagename=PFiscal%2FFG\\_Actualidad\\_FA%2FFGE\\_pintarActualidad&site=PFiscal](http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_Actualidad_FA&cid=1247140653662&language=es&pageid=1242052738549&pagename=PFiscal%2FFG_Actualidad_FA%2FFGE_pintarActualidad&site=PFiscal)

<sup>176</sup> *Consulta* 1/2009, "Asimismo será preciso que los Sras/Sres. Fiscales analicen la conveniencia de realizar las pruebas de determinación de la edad teniendo en cuenta el criterio médico al respecto, pudiendo ser oportuno, en los casos más dudosos sobre indicación de la prueba, remitir previamente al menor al médico forense para que emita un dictamen".

determinazione dell'età, non dovrebbe essere prevista nel caso in cui il minore sia in possesso dei documenti attestanti la sua minore età. Attraverso l'analisi dei procedimenti avviati per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, nel 2010, è possibile notare come rispetto al 2009 vi sia stato un notevole cambio di tendenza: i 2508 test portati a termine nel 2010, secondo la nuova normativa introdotta *Ley de Extranjería* hanno accreditato 2134 stranieri, sottoposti alla prova di valutazione, come minori di età, ovvero circa il 55% in più rispetto all'anno recedente. Risalendo alle diverse *Fiscalías* territoriali che hanno autorizzato i procedimenti per l'accertamento dell'età è inoltre possibile identificare le rotte migratorie della maggior parte dei minori che giungono nella Penisola Iberica: le città di Ceuta, Melilla e Algeciras, e le coste andaluse, sono le città in cui si trovano più minori migranti non accompagnati, mentre nelle isole Canarie è sceso notevolmente il numero di arrivi in *pateras*.<sup>177</sup> Con l'arrivo di 357 minori non accompagnati sulle coste Canarie e del Mediterraneo, attraverso delle imbarcazioni di fortuna, nel 2011, secondo i dati forniti dalla *Fiscalía del Estado*, si sarebbe interrotta la tendenza discendente dell'arrivo di questo particolare gruppo di migranti che aveva subito un calo repentino dalla "crisi" del 2006. Allo stesso modo, sebbene non sia possibile disporre di dati precisi, si è attestato un incremento del numero di arrivi dei minori migranti non accompagnati<sup>178</sup>, sebbene il numero delle prove realizzate per determinare l'età sia rimasto pressoché invariato con 2418 test realizzati. A ciò però corrispondono dati contrastanti: nel 2010, l'85% dei migranti sottoposto al test per l'accertamento dell'età era risultato minorenni, mentre nel 2011 risultavano minori solo il 51% dei casi.<sup>179</sup>

Da un'altra prospettiva, rileva segnalare, l'eterogeneità dei risultati ottenuti dalle prove effettuate nel 2010 che accreditavano tutti i minori, a Siviglia e

---

<sup>177</sup> Nel 2010 il numero totale di test per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati effettuato alle Canarie rappresentava il 4,96% del totale dell'intera Penisola, mentre nel 2009 la percentuale si aggirava intorno al 14.5% ed era del 43.2% nel 2008, in *Memorias de la Fiscalía del Estado 2011*, consultabile in [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es).

<sup>178</sup> In relazione all'aumento di arrivi, attraverso il valico terrestre, un rapporto del Corpo Nazionale di Polizia spiega che "durante il 2010 era prevista una diminuzione, giustificata dall'inaugurazione del Porto di Tangeri, *Tanger Med*, dotato di maggiori misure di sicurezza e collegato direttamente con il traffico del porto di Algeciras". Ciò che si è scoperto, attraverso alcune interviste ai minori non accompagnati, nel 2011, è l'esistenza di un canale che attraversa il porto e conduce a uno scarico sottomarino dal quale i minori accedono, rischiando la vita, alla zona di stazionamento dei camion, sotto i quali poi si nascondono. Questa sembra inoltre essere la ragione per cui molti minori arrivano vestiti con la muta subacquea. In *Memorias de la Fiscalía del Estado 2011*, *op.cit.* p.863.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

Saragozza, come tali (rispettivamente 25 e 43), e sulle 141 prove realizzate nelle Asturie, 139 minori sono stati identificati come tali. Risultati contrastanti sono stati registrati invece nelle città di Álava, dove su 82 casi esaminati, solo 6 sono risultati essere minori di età secondo le prove effettuate, così come a Granada, 28 minori accreditati su 96 test effettuati.<sup>180</sup> Le Procure delle Comunità Autonome hanno dichiarato che la tendenza dei risultati ottenuti dalle prove per l'accertamento dell'età, nel 2011, continua ad essere estremamente eterogenea, come durante l'anno precedente. Analogamente a quanto riportato dalle statistiche del 2010, persiste la propensione di alcune città come Saragozza, Siviglia e Huelva, di riconoscere come minori la maggioranza, quando non la totalità, delle persone sottoposte alle prove; mentre in altre regioni, come nelle Asturie, Malaga e Cantabria, si registra la tendenza inversa di far prevalere le dichiarazioni di maggiore età.

Da quanto finora riportato è possibile dedurre che, nonostante il considerevole numero di circolari e pareri elaborati dalla *Fiscalía General* dello Stato, persistono molteplici criticità che i Procuratori Generali (*Fiscales*) si trovano costretti a fronteggiare per disciplinare la questione dell'accertamento dell'età in modo più uniforme. A tal proposito, ai sensi dell'art. 190, comma 2, del Decreto Regio 557/2011 di approvazione al Regolamento di riforma della *Ley Orgánica* 4/2000, dopo la riforma apportata dalla *Ley Orgánica* 2/2009, “la Segreteria dello Stato per l'Immigrazione e l'Emigrazione incoraggerà l'adozione di un Protocollo Quadro in materia di Minori Stranieri Non Accompagnati volto a coordinare gli interventi di tutte le istituzioni e amministrazioni coinvolte, dalla localizzazione del minore o supposto tale, fino al momento dell'identificazione, accertamento dell'età, affidamento ai servizi di protezione del minore e pratiche per la documentazione”.<sup>181</sup> Tuttavia, secondo quanto riportato nella Memoria della *Fiscalía* dello Stato persistono le seguenti controversie circa le questioni relative a:

- La delimitazione del concetto di “straniero sprovvisto di documenti, la cui minore età non possa essere stabilita con certezza”. La problematica della validità e

---

<sup>180</sup>*Ibidem*.

<sup>181</sup>*Real Decreto* 557/2011, del 20 aprile, art. 189, comma 2, “*La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración impulsará la adopción de un Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados destinado a coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición del servicio público de protección de menores y documentación.*”

l'attendibilità della documentazione e, in particolare, dei passaporti continua ad essere affrontata in maniera diametralmente differente dalla Procura delle Comunità Autonome;<sup>182</sup>

- L'applicazione degli Accordi Bilaterali di Cooperazione in materia giudiziaria, civile, commerciale e amministrativa, del 30 maggio 1997, sottoscritto tra Spagna e Marocco;<sup>183</sup>
- La tipologia di prova da effettuare nonché sul modo e sul contenuto del rapporto medico-legale;<sup>184</sup>
- L'autorità competente per richiedere la realizzazione della prova necessaria ai fini dell'accertamento dell'età;
- La natura, il contenuto e gli effetti del decreto della Procura Generale per l'accertamento dell'età e le condizioni di modifica;
- La fondatezza del ricorso contro quanto decretato dal Procuratore circa l'esito della prova per determinare l'età;
- L'accertamento dell'età determinato da altre autorità di altri Stati membri dell'Unione Europea;<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Cfr. *Memorias de la Fiscalía General del Estado* – 7.4. Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, 2012, in [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es). A causa dell'acceso dibattito circa l'arbitrarietà della decisione di sottoporre i minori stranieri non accompagnati al test medico per l'accertamento dell'età, nonostante siano in possesso di documenti, in Catalogna la *Fiscalía Superior* ha emesso un Parere (*Istrucción* n.3/2011) con il quale viene deciso di procedere preferendo, in ogni caso, la prova radiologica forense ai dati riportati sul documento del "presunto minore", in conformità con quanto stabilito dalla *Consulta* 2/2009 della *Fiscalía General del Estado*.

<sup>183</sup> Ai sensi dell'art .39 di tale Accordo "le certificazioni riportate nel Registro Civile, rilasciate da una delle Parti Contraenti e recanti il timbro ufficiale, non necessiteranno di un'ulteriore convalida nel territorio dell'altro Stato". Da quanto stabilito da tale Accordo, qualora esistesse il dubbio sulla data di nascita riportata sul passaporto dell'interessato, basterebbe chiedere la certificazione riportata negli atti del Registro Civile, senza ricorrere ad alcuna prova medica.

<sup>184</sup> In via generale, i medici convengono con l'effettuare la radiografia del polso sinistro del "presunto minore". Tuttavia, la *Fiscalía* di Pontevedra si attiene a quanto riportato dal rapporto della medicina forense secondo cui, «*el índice de masa corporal, medida y peso, características propias de la raza – si fuera posible– y práctica de radiografía de carpo, ortopanto y de clavícula izquierda*». La *Fiscalía* di Burgos ribadisce che è «*necesario la revisión de los criterios médicos para la realización de las pruebas de conformidad con el último informe del Defensor del Pueblo que exige que se reformen en profundidad las técnicas utilizadas para evitar situaciones injustas y contrarias a la lógica, introduciendo informes multidisciplinarios entre otras cuestiones*». Rileva altresì l'iniziativa della Procura di Ceuta sulla base di un rapporto, ad opera della delegazione andalusa della *Comisión de Ayuda al Refugiado*, sulla determinazione dell'età del minore, focalizzata sugli adolescenti. Il Procuratore Generale ha emesso un decreto affinché venisse richiesto il parere dello Psicologo del Tribunale sulla perizia attuata per determinare l'età del minore. Cfr. *Memorias de la Fiscalía General del Estado, op. cit.*, p.866; CORTES GENERALES, *Defensore del Pueblo. Informe anual del 2011 y debates con las Cortes Generales*, Madrid, 2012 in [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe\\_2011.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2011.pdf).

- La problematica dei minori che transitano in maniera clandestina;
- La modalità di inserimento e controllo dei dati relativi ai minori nel Registro per i Minori Stranieri Non Accompagnati.

Prima di analizzare il valore dell'esame medico cui vengono sottoposti i "presunti minori" stranieri in Spagna, occorre segnalare che diverse istituzioni hanno manifestato preoccupazione circa questo tema, alimentando un dibattito ancora aperto sulla questione. Sul piano giurisprudenziale, numerose sono le sentenze dei Tribunali che si pronunciano in merito: talune accreditano il valore dell'età riportata sul passaporto, altre tendono a favore delle prove mediche.<sup>186</sup>

Il *Defensor del Pueblo – Ombudsman* o Difensore Civico – nel Rapporto annuale del 2011, ha manifestato reiteratamente le gravi conseguenze derivate dall'accreditare un minore come maggiorenne poiché la dichiarazione di maggiore età, determinata dalle prove mediche, risultano spesso essere inadeguate o insufficienti a determinare con certezza l'età del minore, mentre comportano effetti reali e dannosi per il minore come la cessazione della tutela.<sup>187</sup> Inoltre, in base ai casi studiati dal Difensore Civico, i minori si troverebbero costretti ad abbandonare la struttura nella quale erano stati accolti, finendo per strada e senza assistenza. Particolarmente controverso risulta essere il caso, raccolto nel sopramenzionato Rapporto, di un minore in possesso di un passaporto che lo accreditava come tale, ugualmente sottoposto a più prove mediche volte ad accertarne l'età, i cui esiti risultano divergenti. Nonostante l'ente di protezione del minore fosse stato informato dei risultati poco chiari e del fatto che non vi fossero prove reali che attestassero che i documenti del minore fossero falsi, il minore perse la tutela. Sfortunatamente, in molti casi, le decisioni prese dai tribunali che iniziano a tendere favorevolmente

---

<sup>185</sup> Nel caso in cui un minore venga accreditato come tale dalle autorità di un paese dell'Unione Europea, una volta entrato in territorio spagnolo, la *Fiscalía* della Comunità dove il minore è accolto dovrebbe, in virtù del principio del mutuo riconoscimento, rispettare quanto decretato dallo Stato membro. Nel caso in cui si volesse accertare ulteriormente l'identità del minore, la Procura potrebbe chiedere l'ausilio di INTERPOL per ottenere le informazioni relative alla procedura attuata dall'altro Stato membro per risalire all'età del minore. La Procura di Valencia ha, inoltre, lamentato la mancanza di una regolamentazione uniforme che disciplini la questione dell'accertamento dell'età, così come la mancanza di un Registro dei Minori all'interno dell'Unione Europea.

<sup>186</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale di Barcellona núm. 16, del 29 giugno 2011 sull'accertamento dell'età di un minore straniero non accompagnato, proveniente dal Ghana con passaporto che lo accreditava come minore, in

[http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/SJIBarcelona\\_29\\_06\\_2011](http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/SJIBarcelona_29_06_2011)

<sup>187</sup> CORTES GENERALES, *Defensore del Pueblo*, op. cit., p.278.

verso i ricorsi presentati dagli interessati contro la decisione di sospendere la tutela, hanno carattere prevalentemente dichiarativo giacché spesso pervengono quando il minore ha ormai raggiunto la maggiore età.

In conclusione, appare necessario fare riferimento alle prove forensi per l'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato.

Recentemente, il *Sindic de Greuges* – il Difensore Civico catalano – ha emesso una Risoluzione sui test per l'accertamento dell'età e nella quale racchiudeva una serie di raccomandazioni circa i metodi di valutazione dell'età dei minore stranieri.<sup>188</sup> Allo stesso modo, nel 2010, viene redatto un *Documento de Consenso de Buenas Prácticas*, promosso da sei istituti di medicina legale spagnoli e nel quale vengono identificati e analizzati quattro metodi differenti<sup>189</sup>. Inoltre, il 10 novembre 2010, al termine di un incontro tra Procuratori specialisti in materia di minori e immigrazione, veniva approvata la decisione di esigere che, nei rapporti rilasciati dai medici dopo aver effettuato le prove mediche e aver determinato l'età del minore, venisse specificato il margine di errore, previsto in queste prove. Viene altresì raccomandato che il *Ministerio Fiscal*, in virtù di quanto predisposto dalla normativa spagnola, dichiarare inammissibili i documenti medici ove non venga fatto esplicito riferimento al margine di errore previsto e vengano riportati i dati relativi all'età determinata con le seguenti espressioni: “approssimativamente maggiorenne”, o simili come “di circa diciassette/diciotto anni” o “maggiore di diciassette/diciotto anni”.<sup>190</sup> Tali dichiarazioni sarebbero, infatti, contrarie a quanto sancito ex art. 190, comma 4, del Regolamento approvato attraverso il *Real Decreto 557/2011*, che dispone che “nel caso in cui l'accertamento dell'età venga identificato all'interno di una fascia di età che comprende un paio di anni, lo straniero verrà considerato come

---

<sup>188</sup> SÍNDIC DE GREUGES, *Resolución sobre el proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros noacompañados*, 2011, In [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2996/RESOLUCI%C3%93%20SOBRE%20EL%20Proceso%20determinacion\\_revisada%20sin%20nombres\\_prensa\\_cast.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2996/RESOLUCI%C3%93%20SOBRE%20EL%20Proceso%20determinacion_revisada%20sin%20nombres_prensa_cast.pdf).

<sup>189</sup> GARAMENDI, P.M.; BAÑÓN, R.; PUJOL, A., *Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España*, in *Revista Española de Medicina Legal*. Volume 37, pp. 16-23.

<sup>190</sup> Defensor del Pueblo, *Segunda Jornada de Trabajo sobre determinación de edad de menores extranjeros no acompañados*, atti del Convegno tenutosi il 10 novembre 2010 a Madrid, consultabile in <http://www.associats.net/cidc/CONCLUSIONES%20SOBRE%20M%C3%89%20TODOS%20DE%20DETERMINACI%C3%93%20DE%20LA%20EDAD%20DE%20LOS%20MENORES%20EXTRANJEROS.pdf>.

minore, se l'età più bassa compresa nel suddetto margine, sarà inferiore ai diciotto anni".<sup>191</sup>

## 8. L'affidamento ai servizi di protezione e il permesso di soggiorno

Dopo aver determinato la minore età dello straniero non accompagnato, ai sensi dell'art. 35, comma 4, della Legge Organica 2/2009, la Procura Generale ha il compito di affidare il minore ai Servizi competenti alla protezione dell'infanzia della Comunità Autonoma in cui si trovi questi si trovi. È possibile affermare che, nel momento in cui il minore straniero non accompagnato viene accompagnato al centro di accoglienza, sia stata precedentemente dichiarata la sua condizione di *desamparo*, e sia pertanto posto sotto la tutela amministrativa del Servizi di Protezione, ai sensi dell'art. 172, comma 2, del Codice Civile. Tuttavia, il vago riferimento al concetto di "affidamento" – *puesta a disposición* – non permette determinare la situazione nella quale debba trovarsi il minore nel momento in cui venga accompagnato al centro di accoglienza, e ciò, congiuntamente alla mancanza di una legislazione specifica in materia di protezione dei minori non accompagnati, comporta che, nella pratica, il trattamento che le diverse Comunità Autonome riservano a questi fanciulli risulti farraginoso e poco uniforme.<sup>192</sup> Secondo quanto riportato dal *Defensor del Pueblo*, sarebbe necessaria l'adozione di un criterio uniforme che regoli l'operato di tutte le Regioni autonome, considerando gli "straordinari effetti giuridici" che derivano tanto dalla dichiarazione di *desamparo*, quanto dal principio di interesse superiore del minore e che garantiscono al minore straniero di essere affidato a un sistema di protezione che vigili sui suoi diritti.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Real Decreto 557/2011, art. 190, comma 4, "En el decreto del Ministerio Fiscal que fije la edad del menor extranjero se decidirá su puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores, dándose conocimiento de ello al Delegado o Subdelegado del Gobierno competente. En caso de que la determinación de la edad se realice en base al establecimiento de una horquilla de años, se considerará que el extranjero es menor si la edad más baja de ésta es inferior a los dieciocho años."

<sup>192</sup> SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A., *Relevancia y alcance de la asistencia jurídica para la protección de los menores extranjeros no acompañados*, Murcia in <http://webs.um.es/angeles/miwiki/doku.php?id=investigacion>

<sup>193</sup> CORTES GENERALES, *Defensore del Pueblo. Informe anual del 2011*, cit.

La situazione attuale della Penisola Iberica prevede che determinate Comunità Autonome procedano immediatamente alla dichiarazione della situazione di *desamparo*, a partire dal momento della localizzazione del minore straniero non accompagnato, mentre altre optano per sottoporre il minore a una tutela di fatto, durante il periodo di permanenza nel centro di accoglienza, fino al momento in cui non pervengano le circostanze idonee per la concessione del permesso di soggiorno.<sup>194</sup> Tra le giustificazioni che influenzano la scelta di certe Comunità Autonome di non dichiarare il minore in situazione di *desamparo* e procedere con l'adozione di una tutela di fatto, o provvisoria, rilevano: la difficoltà di reperire la documentazione necessaria per l'identificazione del minore e la questione relativa alla determinazione dell'età del minore. Come denunciato dal Rapporto del Difensore Civico, persistono casi in cui le prove realizzate per determinare l'età del minore attestino l'età del minore come “*igual o por encima a los dieciocho años*” – uguale o attorno ai diciotto anni – causando l'esclusione del minore dal sistema di protezione, come nel caso di un minore ivoriano intervistato dall'*ombudsman*. Nonostante la Procura abbia, successivamente, ordinato l'ingresso del minore all'interno del centro di accoglienza, fino al raggiungimento della maggiore età, dichiarando valida la data di nascita riportata nel passaporto, in nessun momento l'interessato è stato sottoposto a tutela. In altri casi, è stato possibile comprovare che i minori che entrano nei centri di accoglienza pochi mesi prima di raggiungere la maggiore età, rimangono nelle strutture fino al compimento dei diciotto anni senza che l'ente in questione abbia mai adottato alcun tipo di misura tutelare, diventando, quindi, soggetti in condizione di permanenza irregolare nel territorio spagnolo e pertanto soggetti a espulsione.<sup>195</sup>

Riguardo al tema del permesso di soggiorno, la legge spagnola prevede la concessione de *la autorización de residencia* al minore che abbia trascorso almeno nove mesi all'interno del sistema di protezione.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Cfr. SAVE THE CHILDREN, *op.cit.*, 2004; UNICEF y CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, *op. cit.*, 2009; CORTES GENERALES, *Defensore del Pueblo*, *op. cit.*

<sup>195</sup> CORTES GENERALES, *Defensore del Pueblo*, *op. cit.*, p.280.

<sup>196</sup> Art. 196, comma 1, del Real Decreto 557/2011, “*Una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor, y en todo caso transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero*”.

Una prima novità, introdotta dal Regolamento del 2011, sancito dal Decreto Regio 557/2011, consiste nella possibilità, prevista ex art. 196, comma 2, di poter richiedere il permesso di soggiorno “por orden superior” o “instancia de parte”, non specificando meglio suddetti concetti e innestando il dubbio circa la validità delle richieste effettuate tanto dai tutori del minore, quanto dal minore non accompagnato stesso. I requisiti necessari per effettuare la richiesta del permesso di soggiorno sono:

- La copia del passaporto del minore, in corso di validità, o un titolo di viaggio equivalente, riconosciuto dalla Spagna. In caso di mancata documentazione, tale documento può essere sostituito con la ricevuta di iscrizione del minore;
- Documento identificativo attestante che la persona fisica che interviene, nel procedimento di richiesta del permesso di soggiorno, sia competente e operi in rappresentanza del servizio di protezione del minore;
- Documento attestante la relazione di tutela legale, custodia, custodia provvisoria o *guarda*, che intercorra tra il minore e il servizio di protezione del minore.

Ciò posto, dal momento che il secondo documento richiesto presuppone che ad intervenire nella richiesta del permesso di soggiorno sia l'ente tutelante, occorre interrogarsi su quali conseguenze siano previste dalla normativa nel caso in cui la domanda fosse presentata dal minore senza rappresentante legale. Secondo quanto riportato negli atti conclusivi del sopraccitato Convegno del 10 novembre 2010, i Procuratori convengono che la richiesta del permesso di soggiorno debba essere presentata già dopo il primo mese di permanenza del minore straniero presso il la struttura di accoglienza, senza aspettare che trascorranò nove mesi e che la sezione dedicata ai Minori della Procura dovrà ricorrere al provvedimento giudiziario corrispondente al fine di garantire il rispetto delle funzioni giudiziali che spettano all'ente pubblico.

In base a quanto fin qui esposto, e ai sensi di quanto disposto ex art. 193, comma 1, del Decreto Regio 557/2011, si potrebbe dedurre che il minore, nel caso in cui l'ente di protezione non abbia presentato la richiesta per il permesso di soggiorno, una volta trascorso un mese di permanenza nel centro di accoglienza, può optare per le seguenti alternative :

- Se è in un età compresa tra i sedici e i diciassette anni, potrà procedere autonomamente alla richiesta del permesso di soggiorno ;

- Indipendentemente dall'età, il minore, potrà richiedere al Procuratore competente di procedere secondo quanto stabilito durante il Convegno menzionato.

In secondo luogo, occorre opportuno riportare un'ulteriore riforma introdotta dal Regolamento di Attuazione, contenuto nel Decreto Regio del 2011, riguardo all'estensione del concetto dell'istituzione giuridica della tutela, così come riconosciuta ai sensi della legge per la protezione del minore. Nei testi normativi precedenti al 2011, la tutela era l'unica forma istituzionalmente riconosciuta, alla quale vengono equiparati *ex art. 196*, la custodia, la tutela provvisoria e la *guarda*. La ragione per cui la tutela era stata individuata come unica opzione possibile è da ricondurre alla dichiarazione di *desamparo* che prevede come diretta conseguenza l'affidamento del minore alla tutela pubblica. Il termine *custodia* è diverso da quanto inteso quando si parla di tutela esercitata da un ente pubblico e si avvicina più ai termini di *guarda e custodia legal*, richiamando i casi in cui il minore viene sottoposto alla *custodia* di un genitore, dopo una separazione matrimoniale. Il termine *protección provisional* può, invece, riferirsi a qualsiasi tipo di misura provvisoria, non identificabile con un reale soggetto di protezione. Da ciò consegue che, l'introduzione di diversi tipi di protezione del minore, diversi dalla tutela, potrebbe agevolare il minore durante la richiesta del permesso di soggiorno, nel caso in cui non fosse sottoposto a tutela, tuttavia è necessario, a tal fine, vigilare affinché questo vantaggio "virtuale" non degeneri in un alibi per gli enti pubblici che negano la loro tutela ai minori stranieri non accompagnati.<sup>197</sup>

Rispetto al tema del raggiungimento della maggiore età del minore non accompagnato, l'art.197 del Regolamento regola il rinnovo del permesso di soggiorno. I requisiti previsti sono basicamente due: uno obbligatorio, di natura economica, quantificato con l'importo del *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*, che consiste in un salario minimo, al di sotto del quale lo Stato provvede con aiuti e sussidi, che dal 2010 al 2012 ha un valore invariato pari a 532,51 €/mese; l'altro facoltativo, che consiste nella valutazione degli "sforzi di integrazione"

---

<sup>197</sup> MAZKIARAN, M, *Menores extranjeros no acompañados tras las últimas reformas legislativas* in Revista Mugak n. 56, consultabile in <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-56/menores-extranjeros-no-acompanados-tras-las-ultimas-reformas-legislativas>.

raccolti da ciascuna Comunità Autonoma in un Registro specifico, che verranno presi positivamente in considerazione nel momento della domanda per il rinnovo del permesso di soggiorno.<sup>198</sup>

Infine, sussiste il caso del minore straniero non accompagnato che raggiunge la maggiore, ma che durante la tutela non ha ottenuto un permesso di soggiorno. Questa situazione è imputabile all'inadempimento dell'ente di protezione del minore che non attua quanto decretato dall'art. 196. A tal proposito, il comma 2 dell'art. 198, prevede che, il minore che si accinge a raggiungere la maggiore età, può presentare la domanda per il permesso di soggiorno nei due mesi prima il compimento dei diciotto anni, o nei tre mesi immediatamente successivi, apportando, oltre a tutta la documentazione prevista ai sensi dell'articolo precedente, un contratto di lavoro.<sup>199</sup>

## **9. Il rimpatrio del minore nella normativa spagnola**

Una volta determinato lo *status* del minore e verificata la sua condizione di *desamparo*, al minore non accompagnato, per la sua caratteristica di “straniero”, salvo non sia un rifugiato o un richiedente asilo, verrà applicata la legge vigente in materia di immigrazione: la *Ley de Extranjería*. Analogamente alla realtà italiana, il quadro giuridico spagnolo regola il trattamento del minore straniero, una volta identificato dalle autorità competenti e dichiarato “non accompagnato”, antepoendo l'opzione del rimpatrio, alla protezione che gli spetterebbe di diritto, in virtù di minorene.

Attraverso l'exkursus della normativa spagnola relativa alla doppia caratteristica del minore/straniero, è possibile ricostruire come la creazione di una legislazione *ad hoc* abbia portato alla costruzione della figura del “minore straniero non accompagnato”, spostando il baricentro della questione dal bisogno di tutela del

---

<sup>198</sup> Art.197, comma 2, del Real Decreto 557/2011, “*La autorización será renovada de acuerdo con el procedimiento para la renovación de una autorización de residencia temporal de carácter no lucrativo, con las siguientes particularidades: a) La cuantía a acreditar como medios económicos para su sostenimiento se establece en una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM. b) Podrán ser tenidos en cuenta los informes positivos que, en su caso y a estos efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.9 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero*”.

<sup>199</sup> Art. 198, comma 2, del Real Decreto 557/2011, “*Sin perjuicio de lo anterior, y de que la recomendación de la entidad habrá de acompañar a la solicitud de autorización, ésta será presentada personalmente por el extranjero durante los sesenta días naturales previos o en los noventa días naturales posteriores a la fecha en que cumpla los dieciocho años*”.

*menor en situación de desamparo* - minore in stato di abbandono – all’enfasi del suo status di straniero e migrante, *menor extranejero no acompañado*.

A tal proposito, l’implementazione della Legge sull’immigrazione, a partire dal 1996, introduceva il nuovo concetto di minore in stato di *desamparo* e stabiliva i principi base per la regolamentazione del minore non accompagnato, dichiarandone l’inespellibilità, se non ai fini di un ricongiungimento, in virtù del diritto all’unità familiare. Successivamente, con l’adozione della *Ley Orgánica* del 2000 e il Regolamento di attuazione del 2004, oltre all’introduzione dell’espressione *menor extranjeros no acompañado*, si ad avvalorare il concetto di rimpatrio, seppur non meglio specificato, affiancandolo al diritto del minore di ottenere la documentazione e un eventuale permesso di soggiorno, rimarcando tali documenti non costituiscono un ostacolo per un successivo rimpatrio. È solo attraverso il Regolamento di attuazione della *Ley Orgánica de Extranjería*, approvato dal Decreto Regio 557/2011, che viene incluso, per la prima volta, il tema del rimpatrio dalla normativa spagnola, disciplinato in cinque articoli (artt. 191, 192, 194, 195 e 246).

Ciò posto, secondo i dati riportati nelle Memorie dai Procuratori competenti per le questioni migratorie, nel 2011 sarebbero stati aperti 115 provvedimenti di rimpatrio, dei quali solo 6 avrebbero passato la fase istruttoria, e infine. 4 successivamente effettuati.<sup>200</sup> Le causa determinanti un numero tanto esiguo di rimpatri effettuati sono riconducibili al fatto che molti minori coinvolti raggiungono la maggiore età, o le autorità competenti non sono riuscite a localizzare i familiari o ancora per la mancanza di cooperazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del paese di origine del minore. Da quanto fin qui esposto, è possibile dedurre che il cambio di prospettiva nella regolamentazione del minore non accompagnato nella legislazione spagnolo, è non solo lontana dal risolvere il “problema” della migrazione dei giovani non accompagnati ma comporta altresì un difficile inserimento dei minori stranieri non accompagnati all’interno dei sistemi di protezioni, propedeutici per una futura integrazione del minore. Nella prassi, infatti, la mancata dichiarazione, da parte degli Enti locali, della situazione di *desamparo*,

---

<sup>200</sup> *Memorias de la Fiscalía General del Estado, op. cit.*, p.871. Nel 2010 i procedimenti avviati sarebbero stati 294, dei quali solo 6 portati a termine.

pregiudica la tutela dei minori stranieri senza favorire il rimpatrio e creando, di fatto una situazione di incertezza e precarietà.

Il rimpatrio del minore straniero, così come predisposto nel Regolamento del 2011, non apporta essenziali modifiche a quanto contenuto nell'art. 35 della Legge Organica sull'immigrazione. È possibile suddividere il procedimento amministrativo, in tre fasi principali:

- Fase di raccolta di informazioni;
- Inizio del procedimento;
- Esecuzione del rimpatrio.

Ciò posto, è opportuno ricordare che, ai sensi della legislazione spagnola, l'avvio del procedimento del rimpatrio del il minore straniero non accompagnato può sussistere unicamente in due casi: o per ricongiungimento familiare o per affidamento ai Servizi di Protezione del Paese di origine. Nel caso in cui non fosse possibile soddisfare nessuna delle due soluzioni sovraesposte, lo Stato dovrà predisporre la permanenza del minore sul territorio nazionale.

La prima fase, di raccolta di informazioni relative alla famiglia del minore e al contesto socio-economico del suo Paese di origine, è affidata ai Delegati del Governo – *Delegados y Subdelegados del gobierno* – che avranno il compito di collaborare con i rappresentanti diplomatici o consolari del Paese di origine del minore al fine di reperire tutte le informazioni sulla famiglia del minore. A causa della difficoltà riscontrata durante questa prima fase, per via della mancanza di cooperazione delle rappresentanze diplomatiche dei paesi terzi, la Spagna ha appositamente sottoscritto numerosi Accordi bilaterali con i paesi di provenienza della maggior parte dei minori migranti non accompagnati, nei quali è previsto l'obbligo di fornire tutte le informazioni necessarie entro un periodo di tempo delimitato.<sup>201</sup> Nel caso specifico

---

<sup>201</sup> Accordo tra Spagna e Romania, del 2005, “in materia di cooperazione sulla protezione dei minori rumeni non accompagnati in Spagna, il loro rimpatrio e la lotta contro lo sfruttamento degli stessi”, in *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 195, del 16 agosto 2006; Accordo tra la Repubblica del Senegal e il Regno di Spagna del 2006 in materia di “cooperazione per la prevenzione dell'emigrazione dei minori senegalesi non accompagnati, la protezione, il rimpatrio e il reinserimento degli stessi”, in BOE del 18 luglio 2008; Memorandum di intesa tra il Regno del Marocco e il Regno di Spagna sul “rimpatrio assistito dei minori non accompagnati, firmato a Madrid il 23 dicembre del 2003 e modificato in seguito all'Accordo tra Spagna e Marocco in materia di “cooperazione volta alla

del rimpatrio, la richiesta di informazioni sulla famiglia del minore e della situazione generale in cui questa riversa, nel Paese di origine, ha una importanza fondamentale al fine della successiva decisione in merito al rimpatrio, ed è pertanto obbligatoria.

A seguito della raccolta di informazioni necessarie, la seconda fase prevede che l'Amministrazione dello Stato accetti di avviare il procedimento sua sponte o sotto richiesta dell'Ente pubblico responsabile della tutela del minore. In ogni caso, ai sensi dell'art. 192 del Regolamento 557/2011, l'apertura del procedimento dovrà essere notificata al minore attraverso un testo scritto, redatto in una lingua a lui comprensibile e contenente le motivazioni e le conseguenze del provvedimento del rimpatrio. Ai fini dell'avvio del procedimento amministrativo, inoltre, la normativa prevede:

- la redazione di due rapporti, il primo ad opera della rappresentanza diplomatica e il secondo, non vincolante, redatto dall'ente locale che esercita la tutela sul minore straniero;
- il parere del minore straniero.<sup>202</sup>

Tali condizioni rappresentano la vera innovazione, apportata dalla riforma introdotta attraverso il Decreto Regio 557/2011, in materia di rimpatrio. Numerosi organismi internazionali, operanti nel settore della protezione dell'infanzia, avevano negli anni passati denunciato reiteratamente la violazione dei diritti del minore straniero non accompagnato, soprattutto in relazione alla documentazione relativa

---

prevenzione dell'emigrazione illegale dei minori non accompagnati, protezione e ritorno accordato", stipulato a Rabat il 6 marzo del 2007, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, n. 429, del 14 settembre del 2007.

<sup>202</sup> Art.193, comma 1, del Real Decreto 55/2011 "*Si el menor ha alcanzado la edad de dieciséis años podrá intervenir en esta fase por sí mismo o a través de representante que designe. En caso de que no haya alcanzado dicha edad, será representado por la entidad que ostente su tutela legal, custodia, protección provisional o guarda.No obstante, cuando el menor de dieciséis años con juicio suficiente hubiera manifestado una voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela legal, custodia, protección provisional, guarda o representación legal, se suspenderá el curso del procedimiento hasta que le sea nombrado defensor judicial. Sin perjuicio de que pueda apreciarse dicho grado de madurez en una edad inferior, se entenderá que el extranjero mayor de doce años tiene juicio suficiente.Corresponderá al Ministerio Fiscal, al propio menor o a cualquier persona con capacidad para comparecer en juicio instar de la autoridad judicial competente el nombramiento de dicho defensor*".

all'approvazione del rimpatrio.<sup>203</sup> In particolare, in merito al rapporto non vincolante emesso dall'ente pubblico responsabile della tutela del minore straniero non accompagnato, *Save the Children* dichiara: "l'Amministrazione dello Stato basava la propria decisione sulla base di quanto contenuto nel rapporto dell'Ente di Protezione, trascurandone il carattere non vincolante. In aggiunta, non venivano ricercate ulteriori informazioni volte a determinare cosa dovesse essere inteso per *interesse superiore del minore* e, di fatto, questo principio veniva usato per giustificare l'avvio del procedimento del rimpatrio. Questo atteggiamento contribuì a generare un circolo vizioso dal quale sembrava difficile uscire e che fu la causa di una situazione *allarmante*".<sup>204</sup> Analogamente, *Human Rights Watch* denuncia "molti rapporti documentano casi di rimpatri realizzati senza considerare l'interesse superiore del minore; sussistono casi in cui i minori sono stati rimpatriati senza che venissero ricongiunti con i propri familiari o accolti dai servizi competenti del paese di origine. Nel 2007, la polizia ha eseguito il rimpatrio di due minori marocchini nonostante fosse stata notificata una misura cautelare volta a sospendere il procedimento amministrativo del rimpatrio. I minori marocchini non accompagnati sono soggetti ad abusi e arresti reiterati ad opera delle autorità di frontiera del Marocco".<sup>205</sup> In base a questi presupposti, rileva quanto stabilito dall'art. 191 del nuovo Regolamento del 2011, che conferisce la competenza circa il provvedimento di rimpatrio del minore straniero al Delegato del Governo, previa consultazione del rapporto, sulla condizione familiare del minore, fornito dalla rappresentanza diplomatica del paese di origine del minore, Nel caso in cui non si trovasse, sul territorio spagnolo, nessuna rappresentanza diplomatica, il Delegato procederà richiedendo l'ausilio della Direzione Generale degli Affari Consolari e Migratori - *Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios*. Altrettanto rilevante, nel procedimento del rimpatrio, è da considerarsi l'udienza del minore, introdotta ex art.35, comma 6, dalla

---

<sup>203</sup> Cfr. SAVE THE CHILDREN, *op. cit.*, 2004 ; HUMAN RIGHTS WATCH, *Retornos a cualquier precio*, 2008; DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe annual 2007*, consultabile in <http://www.defensordelpueblo.es/InformesAnuales/informe2007.pdf>.

<sup>204</sup> SAVE THE CHILDREN, *op. cit.*, 2004, p. 19.

<sup>205</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*, p. 3. Cit. "Numerosos informes documentan repatriaciones que no fueron realizadas de acuerdo con el interés superior del menor; también hubo casos en los que los menores fueron repatriados sin reagruparlos con sus familias o sin ser acogidos por servicios de protección de menores. En 2007, la policía llevó a cabo la repatriación de dos chicos marroquíes a pesar de tener conocimiento de una medida cautelar que suspendía la repatriación de los chicos. Los menores marroquíes no acompañados se enfrentan a repetidos abusos y detenciones por fuerzas de seguridad y autoridades de fronteras de Marruecos."

*Ley de Extranjería*, del 2009, e ripresa dal Regolamento del 2011. Ai sensi dell'art. 193, del *Real Decreto* 557/2011, nel caso in cui il minore, che abbia compiuto sedici anni o con "facoltà di giudizio sufficiente", intendendo in questo senso il minore straniero di età superiore ai dodici anni, manifestati volontà contraria a quanto espresso dal soggetto che ne abbia tutela, custodia, tutela provvisoria o *guarda*, il procedimento verrà sospeso finché non sia nominato un rappresentante legale del minore. A contrario di quanto avviene in Italia, quindi, il parere del minore è rilevante, nonché determinante, ai fini dell'attuazione del rimpatrio. Tuttavia, è necessario segnalare che esistono frequenti casi in cui, l'Amministrazione statale confonde le procedure, identificando il diritto del minore ad essere sentito durante il procedimento di rimpatrio, con gli allegati inclusi nel rapporto realizzato dal Servizio di protezione del minore.

Da quanto finora analizzato, si deduce che non sarà possibile rimpatriare il minore straniero non accompagnato senza che la sua famiglia d'origine non sia stata rintracciata o, se rintracciata, non possa farsi carico del mantenimento del minore. Per ciò che concerne l'affidamento del minore ai servizi di protezione nel Paese d'origine, il rimpatrio non verrà autorizzato se tale servizio non accettasse di farsi carico del minore o sussistessero motivi pregiudizievoli per l'integrità del minore. I casi in cui né la famiglia, né i Servizi sociali del paese d'origine del minore possano sostenere le spese per il mantenimento e lo sviluppo del fanciullo, sono piuttosto frequenti ed è proprio per tale ragione che lo Stato spagnolo e alcune Comunità Autonome hanno proposto e finanziato la costruzione di Centri di Accoglienza in Marocco. Per tutti i casi dei minori provenienti da paesi diversi da quelli con cui la Spagna ha stilato Accordi bilaterali, è frequente riscontrare problematiche inerenti alla localizzazione dei familiari, dal momento che sovente, nel caso questi siano rintracciabili, i familiari si oppongono al ritorno del minore del quale hanno approvato e supportato, a volte persino promosso, il progetto migratorio.

Agli effetti di quanto fin qui considerato, la fase finale del procedimento di rimpatrio avverrà, una volta superata la fase istruttoria, attraverso l'approvazione dell'Autorità Generale dello Stato. Il Delegato del Governo potrà successivamente disporre il rimpatrio del minore, eseguito dalla polizia, a carico della famiglia del

minore, dai servizi sociali che se ne faranno carico, o in ultima istanza, come spesso avviene, a carico dell'Amministrazione dello Stato.<sup>206</sup>

## **10. Gli Accordi del Regno di Spagna in materia di minori non accompagnati**

Come precedentemente esposto, nel caso in cui il rimpatrio del minore straniero, ai fini del ricongiungimento familiare, risultasse l'opzione più conveniente per il suo superiore interesse e, la sua famiglia, o i servizi sociali del paese di origine del minore, risultassero disposti a prendersi cura dello stesso, e sempre che la disposizione del rimpatrio non pregiudichi l'integrità psico-fisica del minore, l'esito del procedimento dipenderà in gran parte dalla collaborazione tra l'autorità spagnola e quella del paese di origine del minore straniero non accompagnato. Ciò rappresenta la principale motivazione del cambio di definizione degli accordi che la Spagna stipula con i paesi di emigrazione, e il rimpatrio da "assistito" diviene "concertato".

L'istituzione di accordi di riammissione degli immigrati presenti irregolarmente sul territorio nazionale degli Stati membri, è stato uno degli strumenti caratterizzanti la politica del rimpatrio adottata dall'Unione europea sin dagli inizi.<sup>207</sup> Al fine di armonizzare il contenuto di tali accordi e fornire istruzioni uniformi a tutti gli Stati membri, il Consiglio approvò due raccomandazioni: la prima, del 30 novembre 1994 relativa ad un accordo bilaterale standard sulla riammissione fra uno Stato membro e un paese terzo; la seconda, del 24 luglio 1995, concernente gli orientamenti da seguire all'atto della stesura di protocolli sull'attuazione di accordi di riammissione. Gli accordi di riammissione vennero firmati prevalentemente per allontanare gli stranieri adulti presenti irregolarmente nel territorio di uno Stato membro, "riconsegnandoli" verso il Paese terzo con cui tale accordo è stato stipulato, anche nel caso questo non fosse il paese di origine, ma lo straniero vi avesse soltanto transitato per raggiungere l'Europa; tuttavia, con l'approvazione della Risoluzione del Consiglio del 1997, per la prima volta l'Unione europea si occupava di orientare le politiche inerenti all'accoglienza, il soggiorno e il rimpatrio dei minori stranieri.<sup>208</sup>

---

<sup>206</sup> Art.195 del Real Decreto 557/2011.

<sup>207</sup> SCUTO, F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 124.

<sup>208</sup> Si veda a tal proposito il cap. I.

La Risoluzione del Consiglio del 26 giugno del 1997, prevede, nel caso in cui un minore non fosse autorizzato a prolungare la sua istanza all'interno del territorio di uno Stato membro, quest'ultimo potrà riammettere il minore nel suo paese di origine *o rinviarlo in un paese terzo disposto ad accettarlo soltanto se vi siano disponibili per lui, al suo arrivo, un'accoglienza e assistenza adeguate, a seconda delle sue esigenze in base all'età e al grado di indipendenza. Vi possono provvedere i genitori o altri adulti che si prendano cura del fanciullo, nonché organizzazioni governative e non governative*<sup>209</sup>. Analogamente, l'art. 10 della Direttiva 2008/115/CE, conosciuta come "Direttiva rimpatri", ai sensi dell'art.10, dispone il rimpatrio dei minori non accompagnati secondo il ricongiungimento familiare, o in uno Stato – non meglio specificato – nel quale vi sia un tutore designato – da chi? – o presso adeguate strutture di accoglienza.<sup>210</sup> In base a quanto fin qui esposto, nel 2003, la Spagna per la prima volta conclude un accordo con il Marocco attraverso la firma, il 23 dicembre 2003, di un Memorandum di intesa in materia di rimpatrio di minori stranieri non accompagnati. Nell'ambito del Diritto Internazionale, un Memorandum d'intesa rappresenta un documento non vincolante, volto a manifestare una convergenza di interessi tra le due parti, il cui contenuto può rimanere riservato e sulla base di queste premesse e proprio per questo motivo questo documento è stato accusato di violare i diritti dei minori marocchini, che potevano essere rimpatriati senza alcuna garanzia.<sup>211</sup> Il terzo punto del Protocollo di intesa autorizzava le autorità del Paese di "accoglienza" a rimpatriare immediatamente i minori intercettati mentre intenti ad oltrepassare la frontiera, violando, in questo modo, non solo le garanzie previste dalla Convenzione sui diritti dei fanciulli, ma anche quelle previste nella Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 e il principio di *non*

---

<sup>209</sup>Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 27 giugno 1997, art. 5, comma 1.

<sup>210</sup>Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, art. 10, comma 2, "*Prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio*".

<sup>211</sup> Cfr. FEDERACIÓN SOS RACISMO, *Menores en las fronteras: retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos*, 2004, disponibile in [http://www.sosracisme.org/reflexions/pdfs/menores\\_retornados.pdf](http://www.sosracisme.org/reflexions/pdfs/menores_retornados.pdf); ONU, *Informe del Comité para la eliminación para la eliminación de la discriminación racial*, New York, 2003; HUMAN RIGHTS WATCH, *Spain: Safeguard Rights of Children Sent Back*, in <http://www.hrw.org/news/2007/01/08/spain-safeguard-rights-children-sent-back>; COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA A REFUGIADOS (CEAR), *Informe anual sobre la situación de las personas refugiadas en España*, 2007.

*refoulement*.<sup>212</sup> Veniva previsto, inoltre, il rimpatrio dei minori già effettivamente accolti all'interno delle strutture di accoglienza, causando così una fuga generale dei minori presenti nei centri di accoglienza, aggravando così la loro situazione di vulnerabilità e insicurezza. I 28 minori non accompagnati, intervistati durante la stesura del rapporto della *Federación SOS Racismo*, hanno tutti dichiarato di essere stati rimpatriati senza la minima garanzia e contro la loro volontà, in aggiunta, la maggior parte di questi giovani migranti, ha dichiarato di aver subito maltrattamenti, perpetrati ad opera della polizia, una volta tornati in Marocco.<sup>213</sup>

Facendo prevalere gli interessi della politica su quelli della protezione dei minori, venivano, attraverso questo accordo, sistematicamente oltraggiati tutti i diritti garantiti dalla normativa internazionale, comunitaria e interna alla Spagna.<sup>214</sup> La Commissione Spagnola di Aiuto ai Rifugiati (CEAR), nel rapporto che annualmente monitora la situazione dei rifugiati e richiedenti asilo in Spagna, analizzando pubblicamente i numeri di rimpatri di minori stranieri, evidenzia come su 111 rimpatri di minori non accompagnati, ottanta fossero provenienti dal Marocco e ventidue dalla Romania. Tuttavia, la completa mancanza di garanzie e l'infrazione del principio di superiore interesse del minore, divennero le motivazioni principali di molte sentenze che si opposero a questo procedimento di rimpatrio nei confronti dei minori non accompagnati<sup>215</sup>, e di fatto, nel 2006 rimanevano accolti all'interno del territorio nazionale spagnolo 3863 minori, presenti in maggior numero in Andalusia, Catalogna, Canarie e Madrid.<sup>216</sup> Questi dati dimostrarono al governo spagnolo che per affrontare la questione della migrazione dei minori non accompagnati non era più solo necessario facilitarne il procedimento di rimpatrio, quanto implementare gli accordi con i paesi terzi, rendendoli più concreti ed esaustivi.

---

<sup>212</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*, 2007.

<sup>213</sup> FEDERACIÓN SOS RACISMO, *op. cit.*, p.17.

<sup>214</sup> LÁZARO GONZÁLES, I., *Menores extranjeros no acompañados, la situación en España*, 2007 en <http://www.umng.edu.co/documents/63968/72399/MENORESEXTRANJEROS.pdf>.

<sup>215</sup> Ad esempio la Sentenza del Tribunale di Madrid n. 15, del 27 aprile 2007 e la sentenza del 6 novembre 2006 del Tribunale di Madrid n. 25. Come evidenziato da Amnesty International nell'articolo *Amnistía Internacional denuncia expulsiones encubiertas de menores no acompañados*, del 25 ottobre 2007, attraverso le sentenze i magistrati spagnoli hanno messo in luce le gravi irregolarità commesse dalla Pubblica Amministrazione nel momento di procedere con l'ordine dei rimpatri dei minori non accompagnati, i quali spesso non venivano informati dell'inizio del procedimento del rimpatrio nei propri confronti. Come sottolinea Senovilla Hernández, "è possibile ritenere che l'influenza delle risoluzioni giudiziali abbiano influito in maniera determinante al cambio progressivo della politica spagnola dei rimpatri", in SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *Los menores extranjeros no acompañados en Europa*, Fundación Diagrama, 2009, p.147.

<sup>216</sup> CEAR, *op. cit.*, 2007.

### **10.1. Accordo tra Spagna e Romania relativo alla protezione dei minori rumeni non accompagnati in Spagna**

L'accordo, siglato a Madrid il 15 dicembre 2005 da Spagna e Romania, è il primo Trattato bilaterale in materia di protezione di minori, questo regola la protezione dei minori non accompagnati rumeni presenti in Spagna, il loro rimpatrio e la lotta contro lo sfruttamento degli stessi.<sup>217</sup> A differenza degli altri accordi firmati dalla Spagna, con Marocco e Senegal, le relazioni diplomatiche tra i due paesi sono state ulteriormente agevolate per via dell'ingresso recente in Spagna della Romania all'interno dell'Unione europea, questo fattore risulta determinante al fine di garantire un rimpatrio assistito ai minori non accompagnati rumeni.

Tale Accordo parte dal presupposto che, in conformità del Diritto interno e le norme e i principi del Diritto internazionale, le due Parti si impegnano a cooperare per trovare una soluzione alla questione dei minori rumeni non accompagnati che si trovano in Spagna, esposti a rischi di abuso, sfruttamento. In concreto, entrambe le Parti perseguiranno l'obiettivo comune di prevenire le situazioni rischiose in cui potrebbero incorrere i minori non accompagnati attraverso lo scambio di informazioni volte a: identificare i minori rumeni, rimpatriati nel loro Paese di origine, ricongiungendoli preferibilmente con i propri familiari; operare per sensibilizzare i minori rumeni e le rispettive famiglie riguardo ai rischi comportati dalla migrazione; cooperare per combattere le organizzazioni criminali coinvolte nel traffico di esseri umani e nello sfruttamento minorile.

Ciò considerato, nell'Accordo vengono, inoltre, incluse misure di protezione per i minori rumeni che si trovano soli in territorio iberico, prevedendo la creazione di un Comitato *ad hoc* per questi minori – *Comité bilateral de Seguimiento* – con il compito di identificare il minore ed elaborare un progetto di ritorno in patria. Nel caso in cui i minori rumeni si trovassero in Spagna insieme ai genitori, ma venissero dichiarati in situazione di *desamparo* o fossero a rischio di abusi e sfruttamenti,

---

<sup>217</sup>L'accordo tra Spagna e Romania - *Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos* – è entrato in vigore il 16 agosto del 2006, attraverso la pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado* n. 195/2006.

l'Accordo impone alle autorità spagnole competenti di avvisare le autorità rumene affinché decidano la soluzione più opportuna per il minore, soprattutto nel caso in cui venisse previsto un rimpatrio per i genitori del minore rumeno.

Ai sensi dell'art. 6 del Trattato, la Parte spagnola si impegna altresì a finanziare le azioni per la valutazione, l'identificazione e la protezione dei minori rumeni non accompagnati presenti in Spagna.

## **10.2. Accordo di Cooperazione tra Spagna e Senegal in materia di minori migranti non accompagnati**

L'Accordo tra il Regno di Spagna e la Repubblica del Senegal in materia di cooperazione nell'ambito della prevenzione dell'emigrazione dei minori senegalesi non accompagnati, la protezione, il rimpatrio e il reinserimento degli stessi, è stato il secondo, in ordine cronologico, firmato a Dakar il 5 dicembre del 2006<sup>218</sup>. Tale Accordo nasce dal crescente aumento dei minori di origine senegalese che giungevano in Spagna e la sua struttura servirà da modello per il successivo accordo che la Spagna firmerà con il Marocco, nel 2007.

Il Senegal fu uno dei Paesi inclusi nel "Piano Africa 2006-2008", per essere stato identificato come uno dei principali paesi di origine e transito dell'immigrazione irregolare e, a tal proposito, attraverso la stesura dell'Accordo di è cercato di affrontare la questione dell'immigrazione irregolare e garantire, al contempo, ai minori senegalese la dovuta protezione, conformemente a quanto disposto dai Trattati internazionali.<sup>219</sup>

Ciò posto, in relazione alla prevenzione dell'emigrazione dei minori senegalesi non accompagnati, l'Accordo enuncia che, per perseguire tale obiettivo, le Parti si impegneranno ad adottare misure di prevenzione dirette: allo sviluppo economico e sociale dei territori di provenienza dei minori; al controllo delle reti di traffico di

---

<sup>218</sup> Entrato successivamente in vigore l'uno luglio del 2008, BOE del 18 luglio 2008.

<sup>219</sup> NÚÑEZ, T.P., *Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados en el contexto del marco jurídico de protección de los Menores extranjeros separados o no acompañados*, in ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y., FORNER DELAYGUA, J.J., *La Protección de los niños en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales. Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño*, Colegio Notarial de Cataluña-Marcial Pons, 2010. pp. 239-274

esseri umani; alla sensibilizzazione e all'informazione della popolazione del paese di origine; all'adozione di misure di assistenza e protezione dei minori senegalesi non accompagnati presenti sul territorio spagnolo e promuovere il ricongiungimento del minore nel suo paese di origine con la sua famiglia.

Riguardo alla cooperazione tra le Parti dell'Accordo, le autorità spagnole si impegnano a notificare la presenza di un minore non accompagnato entro dieci giorni dal suo ingresso irregolare sul territorio nazionale, mentre le autorità competenti senegalesi si occuperanno di raccogliere tutte le informazioni disponibili sul minore, la sua famiglia e i documenti a questi relativi, in un periodo di venti giorni. In relazione alla protezione del minore non accompagnato, lo svolgimento, in tempi così celeri, di tutte le pratiche attinenti alla sua permanenza o al suo rimpatrio, sembrano favorire il suo interesse, dal momento che, a condizione che assicurino una corretta identificazione, questo consentirebbe al minore di non riversare a lungo in una situazione di insicurezza e precarietà.

Il carattere economico dell'Accordo prevede il cofinanziamento di Spagna e Senegal per tutte le attività concernenti la prevenzione, il rimpatrio e il reinsediamento, mentre la Spagna finanzia in toto le spese relative alle azioni di protezione del minore senegalese non accompagnato presente sul suo territorio.

### **10.3. Accordo tra Spagna e Marocco in materia di cooperazione nell'ambito della prevenzione dell'emigrazione "illegale" dei minori non accompagnati, la loro protezione e il loro ritorno concertato**

L'Accordo tra Spagna e Marocco in materia di minori non accompagnati è stato firmato a Rabat il 6 marzo del 2007. A differenza del primo Memorandum di intesa, siglato dai due paesi nel 2003, che di fatto consisteva nel respingimento o l'espulsione dei minori marocchini non accompagnati, il nuovo trattato veniva stipulato sul calco di quello precedentemente esposto, tra Senegal e Spagna.

L'obiettivo del nuovo Accordo è più articolato, quindi, di quello previsto nel Memorandum, dal momento che non si limita a trattare del rimpatrio del minore, bensì allarga la trattazione del fenomeno anche alla prevenzione dell'emigrazione illegale dei minori non accompagnati, alla regolamentazione della loro protezione in territorio spagnolo e introduce la soluzione del *retorno concertado*.

In modo analogo ai precedenti accordi sovraesposti, ai sensi dell'art. 1 dell'Accordo ispano-marocchino vengono esposti gli obiettivi generali come: lo stabilimento di un piano di lavoro congiunto in materia di prevenzione dell'immigrazione illegale, la protezione e il ritorno dei minori non accompagnati; una collaborazione costante al fine di agevolare lo scambio di informazioni, identificando le autorità competenti di ciascun paese, ovvero, il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali spagnolo e il Ministero per lo Sviluppo Sociale, della Famiglia e della Solidarietà marocchino.

Successivamente alle disposizioni in materia di prevenzione dell'emigrazione illegale, attraverso opere di sensibilizzazione e di sviluppo sociale ed economico del contesto originario dei minori (artt.2 e 3), viene regolamentata la protezione di minori marocchini presenti in Spagna. A i sensi dell'art. 4, la Spagna si impegna a garantire un trattamento equo, tra i minori marocchini e quelli nazionali, sia a livello nazionale che regionale. A differenza del precedente Accodo tra Spagna e Senegal, i tempi previsti per lo scambio di informazioni si allungano, prevedendo che la Spagna abbia un mese di tempo per comunicare alle autorità marocchine competenti dell'arrivo di un minore - soprattutto considerando il fatto che non sempre la localizzazione di un minore marocchino sul territorio nazionale coincide con l'effettivo arrivo di questi – a partire dal momento della ricevuta comunicazione, le autorità marocchine avranno tre mesi di tempo per fornire tutti le informazioni relative al minore, i rispettivi familiari e il proprio contesto di origine. Giunta la documentazione riguardante il minore non accompagnato, sarà infine compito dell'autorità competente spagnola decidere se rimpatriare o meno il minore, nello specifico, l'Amministrazione dello Stato deciderà le sorti del minore non accompagnato, secondo quanto disposto dalla normativa nazionale e internazionale in materia di protezione dell'infanzia.

Occorre, a tal proposito, evidenziare che il fulcro dell'Accordo tra Spagna e Marocco è racchiuso nell'art. 5 nel quale vengono disciplinate, in tre commi, le azioni propedeutiche al ritorno del minore. In particolare, le Parti contraenti si impegneranno a collaborare per garantire, nell'interesse superiore del minore, il ritorno al suo paese di origine, sia nel caso tale ritorno avvenga attraverso il ricongiungimento familiare, sia quando questo preveda l'affidamento del minore a

una istituzione di tutela.<sup>220</sup> Le principali *acciones en materia de retorno*, volte ad assicurare a ciascun minore un ritorno corrispondente alle necessità personali, tramite un'oculata valutazione del contesto socio-familiare di origine, tuttavia non rimandano a una concreta soluzione riguardo al modo di attuare le garanzie previste durante il procedimento del ritorno, rimandando la competenza alle autorità degli Stati firmatari che, insieme ad enti pubblici e Ong specializzate nel settore, coopereranno per la creazione di un dispositivo di accoglienza del minore rimpatriato dotato degli strumenti e del personale adeguati alle specifiche esigenze dei minori.<sup>221</sup>

Dal momento che, secondo i rapporti di *Human Rights Watch*, il sistema di accoglienza del Regno del Marocco non era preparato per accogliere i minori non accompagnati che venivano rimpatriati dalla Spagna, il governo spagnolo decise, inoltre, di finanziare la costruzione di centri di accoglienza *ad hoc* sul suolo marocchino. Per accelerare il procedimento di rimpatrio dei minori marocchini non accompagnati, le Comunità Autonome di Madrid e Catalogna, supportate dai 3 milioni di euro stanziati dalla Commissione Europea, hanno costruito due centri di accoglienza e diversi appartamenti in Marocco.<sup>222</sup> In aggiunta a ciò, nel 2009, il presidente della Giunta regionale andalusa, rientrando da viaggio istituzionale in Marocco, annunciò la costruzione di altri centri “di integrazione”, un'opera congiunta con il Regno Alawita, per cercare di far fronte all'elevato numero di minori stranieri non accompagnati accolti nei centri di accoglienza regionali.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Art.5, comma 2, del “Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado”, del 6 marzo 2007, “*Las Partes Contratantes del presente Acuerdo colaborarán, en el marco de la preservación del interés superior de los menores de edad, para garantizar, en cada caso de retorno al país de origen, las condiciones de la reunificación familiar efectiva del menor o su entrega a cargo de una institución de tutela*”, consultabile in BOE n.429 del 14 settembre 2007.

<sup>221</sup> Art. 5, comma 3, “*Las autoridades competentes españolas y marroquíes cooperarán en el establecimiento de un dispositivo de acogida dotado con recursos materiales y humanos cualificados, tanto públicos como privados o que procedan de ONGs que trabajan en el ámbito de la protección y de la repatriación de menores*”.

<sup>222</sup> I centri di accoglienza sono: “Assadaqa” a Tangeri, con 40 posti letto: uno a Nador, con 40 posti letto; uno a Beni Mellal, 40 posti letto; con i finanziamenti della Commissione Europea sono stati inoltre finanziati il centro di “Taghramt”, a Fahs Aujer, con 40 posti letto, quello a Ben Gurir, in provincia di Marrakesh con 40 posti letto e due appartamenti a Tangeri, con un totale di 10 posti letto. Questi dati sono stati forniti da Abdeljalil Cherkaoui e Raja Nazih, durante un'intervista rilasciata a Human Rights Watch l'8 maggio 2008. Fonte HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*, 2007, p. 7.

<sup>223</sup> Il presidente della Giunta regionale andalusa, José Antonio Griñán, annunciò, inoltre, la costruzione di 12 centri in Marocco, come previsto dal *Plan de Desarrollo Transfronterizo 2009-2012* (Piano di Sviluppo Transfrontaliero), all'interno del quale erano stati stanziati 2,5 milioni di euro a tale scopo.

La preoccupazione, espressa dall'organizzazione non governativa, riguarda il dubbio che la costruzione di tali centri possa celare una strategia politica per accelerare il ritorno dei minori stranieri non accompagnati dalla Spagna verso un paese dove il sistema di protezione risulta carente.<sup>224</sup> Suddetto timore, sembra essere legittimato sulla base di quanto rilevato da Kanics e Senovilla Hernández, che mettono in evidenza come i centri costruiti in Marocco possano diventare strumentali per un determinato tipo di politica istituzionale.<sup>225</sup> Secondo quanto riportato dagli autori, le autorità catalane avrebbero esercitato una pressione psicologica sui minori non accompagnati, indirizzando ai giovani migranti provenienti dal Marocco, alcuni opuscoli informativi sul Programma “Catalogna-Maghreb”, finalizzato al ritorno dei minori migranti non accompagnati presso il nuovo centro di accoglienza nei pressi di Tangeri. Come riportato nell'opuscolo, “mentre tu trascorri il tuo tempo in Catalogna, senza un futuro certo, senza i documenti necessari alla tua permanenza, senza un lavoro, i tuoi compatrioti lavorano ogni giorno per rendere il Marocco un paese migliore (...). Adesso stai realizzando che l'Europa non è il paradiso che tutti ti hanno descritto e che hai per lungo tempo sognato; adesso sai cosa succede dall'altra parte dello stretto di Gibilterra, e non ti piace, non dovresti dunque vergognarti di ritornare (...). A causa di tutto ciò, a causa della tua solitudine e di tutti i momenti che ti stai perdendo in compagnia della tua gente, rispettando i tuoi sogni di una vita migliore per te e la tua famiglia, abbiamo creato il Programma *Catalogna-Maghreb*”.<sup>226</sup>

Ciò considerato, mentre il ritorno volontario dovrebbe avvenire nell'interesse superiore del minore e dovrebbe essere inteso come una soluzione che garantisca ai giovani migranti una soluzione duratura, la combinazione delle politiche degli accordi bilaterali e della progressiva chiusura della “Fortezza Europa”, ne

---

In *Los niños olvidados de Marruecos*, articolo de quotidiano “El Mundo” del 05/07/2010, consultabile in [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es).

<sup>224</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*, 2007, p.9.

<sup>225</sup> Kanics, J., Senovilla Hernández, D., Touzenis, K., *Migrating Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe*, Unesco Publishing, Parigi, 2010.

<sup>226</sup> Si veda l'opuscolo *Explicació del Programa Catalunya Magrib i el seu context als joves marroquins*, della Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania., disponibile in <http://www.catalunyamagrib.cat/contingut.html>. In KANICS, J., SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., TOUZENIS, K., *op.cit.*, pp.13-14.

stravolgono il senso, imponendo la logica politica volta alla riduzione dei flussi migratori sul rispetto per i giovani migranti e il loro interesse.<sup>227</sup>

## 11. Conclusioni:

Da quanto fin qui esposto, è possibile mettere in evidenza una sostanziale analogia del quadro giuridico di Italia e Spagna in materia di minori stranieri non accompagnati. La posizione geografica e il progressivo miglioramento della situazione socio-economica della popolazione, a partire dal secondo dopoguerra, hanno portato a un repentino cambio di tendenza che, in pochi decenni, ha trasformato l'Italia e la Spagna da paesi di emigrazione a paesi di immigrazione.

Considerando l'aumento graduale della presenza di stranieri presenti sul territorio nazionale spagnolo e italiano e la sedimentazione del fenomeno migratorio dei minori non accompagnati, a partire dalla fine degli anni novanta e i primi anni del 2000, è possibile notare l'incidenza delle politiche migratorie sulla produzione normativa, che ha determinato la costruzione del soggetto "minore straniero non accompagnato".

Ciò posto, a livello costituzionale, sia nell'ordinamento italiano che in quello spagnolo è possibile rintracciare un orientamento che consacra la tutela e la protezione del minore, senza alcuna discriminazione come disposto nella Convenzione sui diritti del fanciullo ratificata da entrambi gli Stati in questione. Tuttavia, la questione inerente al trattamento dei minori non accompagnati diventa particolarmente controversa quando, in Italia come in Spagna, si scontra con la legge sull'immigrazione. Infatti, i minori stranieri, presenti sul territorio italiano o spagnolo, in maniera irregolare e senza l'accompagnamento di un adulto per essi responsabile, rientrano in una categoria speciale che li rende soggetti da tutelare. Di fronte a questa doppia condizione, che rende i minori stranieri non accompagnati soggetti a due norme giuridiche molto differenti tra loro: da una parte la legislazione che tutela il minore in quanto tale, dall'altra la legge sull'immigrazione volta al controllo dei flussi migratori e all'espulsione dei migranti in situazione irregolare. Come precedentemente esposto, in Italia, questa particolare condizione dei minori non accompagnati, provoca inoltre una certa confusione circa l'organo competente a

---

<sup>227</sup> *Ibidem*

regolamentare la situazione dei minori soli presenti sul territorio nazionale, come nel caso del Comitato per i minori e il Tribunale dei Minori.

In virtù di quanto disposto sia dal quadro giuridico nazionale, che dalla Convenzione di New York del 1989, i minori stranieri non accompagnati godono sia in Italia che in Spagna del diritto di inespellibilità, ed essendo riconosciuti in situazione di necessità – rischio, abbandono o *desamaparo*, come stabilito dal rispettivo Codice Civile – dovrebbero essere trattati come qualsiasi minore, cittadino, in stato di bisogno. Entrambe le legislazioni prevedono, inoltre, l’accesso diretto dei minori non accompagnati ai sistemi di accoglienza e la nomina di un tutore. Per legalizzare la loro situazione di migranti in situazione irregolare, i minori non accompagnati presenti in Spagna devono rimanere per almeno nove mesi sotto la cura dei sistemi di protezione, mentre nel caso italiano in quanto minori, essi hanno immediatamente diritto ad un permesso di soggiorno per minore età, sebbene il rinnovo di tale permesso, una volta raggiunta la maggiore età, sia fortemente limitato dalle leggi e condizioni restrittive. Infine, per fronteggiare il costante aumento dei minori migranti soli, le legislazioni di entrambi i paesi permettono il procedimento del rimpatrio forzato dei minori migranti non accompagnati verso il loro paese di origine, sia attraverso il ricongiungimento familiare, sia ponendoli attraverso il loro affidamento alle autorità dei servizi di assistenza locali. Tuttavia, come dimostrano i dati quantitativi, né l’inasprimento delle politiche migratorie europee, né gli accordi bilaterali sottoscritti dalla Spagna, né il tentativo di semplificare il processo del rimpatrio affidandolo a un organismo amministrativo – il Comitato per Minori stranieri – hanno di fatto ridimensionato significativamente il numero di minori non accompagnati accolti presso le strutture italiane o spagnole. La diretta conseguenza di tali misure, al contrario, sembra essere la causa determinante il continuo spostamento di questi giovani stranieri, che abbandonano i centri di accoglienza per timore di essere rimpatriati o espulsi, una volta divenuti maggiorenni, diventando pertanto maggiormente vulnerabili ed esposti allo sfruttamento e alla criminalità organizzata.

### **CAP III: I Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo. Politiche di accoglienza.**

Sommario: 1. Da fenomeno a realtà: le statistiche sui Minori Stranieri Non accompagnati in Italia e Spagna – 2. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo – 3. I minori non accompagnati richiedenti asilo in Spagna – 4. Lampedusa e l'Emergenza Nord-Africa – 4.1. I minori stranieri non accompagnati a Lampedusa: breve analisi sui costi dell'accoglienza "emergenziale" – 4.2. La prima accoglienza ed il divieto di detenzione – 4.3. L'identificazione e la presunzione di minore età – 5. I centri Sprar per minori richiedenti asilo – 5.1. Buone pratiche: lo SPRAR di Mazzarino.

#### **1. Da fenomeno a realtà: le statistiche sui Minori Stranieri Non accompagnati in Italia e Spagna**

A partire dagli anni Novanta, il fenomeno dei minori che viaggiavano verso l'Europa, senza l'accompagnamento di un genitore o un adulto per essi responsabile, iniziò a diventare una realtà. Sebbene i primi casi siano stati registrati in Germania, già alla fine degli anni Settanta, l'arrivo dei giovani migranti non accompagnati – alla fine degli anni Novanta – divenne sempre più frequente in Italia, Inghilterra e Olanda, fino a espandersi, all'inizio del Duemila, anche in Spagna, Belgio, Francia e Irlanda.<sup>228</sup> È possibile pertanto affermare che, oggi la questione dei minori stranieri non accompagnati – o separati – è, di fatto, una realtà ben sedimentata non solo in Italia e in Spagna, ma in tutto il territorio comunitario. Il quadro disomogeneo composto delle diverse politiche adottate in materia dai singoli Stati membri è caratterizzato da un approccio combinato tra le politiche migratorie, volte a contenere gli arrivi, e un riconoscimento – più ambiguo – della vulnerabile condizione di questi giovani minorenni.<sup>229</sup> Rileva, a tal proposito, partire dall'analisi dei dati statistici al fine di comprendere meglio la situazione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Europa, prestando particolare attenzione al caso di Italia e Spagna. Secondo quanto emerso dal Rapporto ANCI 2012 sull'analisi della presenza dei minori stranieri non accompagnati in Inghilterra, Francia, Belgio,

---

<sup>228</sup> KANICS, J., SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., TOUZENIS, T., *cit.*, p. 4.

<sup>229</sup> *Ibidem.*

Germania, Italia e Spagna, è possibile affermare che nessuno dei sei Stati europei esaminati ha pubblicato con regolarità statistiche esaurienti e precise che chiariscano e delimitino la vera portata di questa realtà. Oltre alla mancanza di omogeneità nella raccolta di dati relativi alla presenza dei minori, va considerato anche il carattere limitato e parziale delle informazioni riscontrabili dai dati nazionali esaminati: nella maggior parte dei casi, si limitano a riflettere solo alcuni dati sulla nazionalità e l'età dei minori. Nonostante le raccomandazioni del Piano di Azione 2010-2014, non vengono stabiliti modelli comuni per l'ambito europeo che permettano di raccogliere dati statistici in maniera omogenea, né specifica sul profilo del minore. Sulla base delle raccomandazioni del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia elabora al riguardo, si può desumere che un sistema statistico europeo comune dovrebbe raccogliere in maniera affidabile e periodica le informazioni relative a :

- Numero totale di minori che tentano l'ingresso e il numero dei respingimenti<sup>230</sup>;
- Numero di richieste di asilo registrate;
- Numero di minori non accompagnati accolti nei dispositivi di protezione durante un periodo di tempo determinato;
- Tempo medi di permanenza del minore nel sistema di protezione del Paese di accoglienza e motivo di uscita dal sistema di protezione;
- Numero di rappresentanti legali e tutori assegnati ai minori;
- Situazione giuridica dei minori (richiedenti asilo, rifugiati, privi di documenti, ecc.);
- Tipologia di alloggio;
- Numero di rimpatri effettuati (attraverso il ricongiungimento familiare o servizi sociali).<sup>231</sup>

Seppur con le sovraespresse criticità, la Commissione Europea ha dichiarato, nel Rapporto sui minori non accompagnati del 28 settembre 2012, che le statistiche più affidabili riguardanti i minori non accompagnati in Europa sarebbero quelle relative alle domande di protezione internazionale inoltrate da questo particolare gruppo di

---

<sup>230</sup> Soprattutto negli Stati che permettono l'accesso solo ai minori richiedenti asilo, cit. ANCI, *IV Rapporto*, 2012, p.20.

<sup>231</sup> Rapporto ANCI, *ibidem*.

migranti.<sup>232</sup> I dati rilevati dall'Ufficio Statistico dell'Unione Europea (Eurostat) mostrano una certa stabilità nel numero di richieste di protezione internazionale registrate in Europa tra il 2008 e il 2011.<sup>233</sup>

#### **Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo In Europa**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>BELGIO</b>	485	730	1080	2040
<b>FRANCIA</b>	410	445	610	595
<b>INGHILTERRA</b>	4285	2990	1715	1400
<b>ITALIA</b>	575	420	305	825
<b>SPAGNA</b>	15	20	15	10

Come evidenziato nel Rapporto della Commissione Europea, in base ai dati Eurostat, i principali paesi di provenienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo presenti in Europa sarebbero, nel 2011: Afghanistan, Somalia, Guinea, Iraq, Iran, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea, Pakistan, Algeria, Costa d'avorio e Siria. Tali dati sono stati rilevati sulla base della media ottenuta tenendo in considerazione gli Stati con più di 100 richieste di protezione internazionale, ed in parte coincidono con le richieste di asilo pervenute in Italia.

#### **Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo in Italia nel 2010<sup>234</sup>**

<b>Provenienza</b>	<b>Età</b>		<b>Totale</b>
	<b>0-15</b>	<b>16-17</b>	
<b>Afghanistan</b>	17	107	124
<b>Algeria</b>		7	7

<sup>232</sup> Rapporto della Commissione Europea, *Shaping a common approach on unaccompanied minors*, 28 settembre 2012, disponibile in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-716\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-716_en.htm).

<sup>233</sup> Statistiche Euostat disponibili in <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

<sup>234</sup> Dati ricavati dallo studio realizzato dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il diritto alla protezione*, 2012 disponibile in versione pdf in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

<b>Armenia</b>	1	1	2
<b>Bangladesh</b>		9	9
<b>Bosnia</b>		4	4
<b>Camerun</b>	1	1	2
<b>Chad</b>	1		1
<b>Costa D'Avorio</b>		13	13
<b>Ecuador</b>	3		3
<b>Eritrea</b>	2	14	16
<b>Etiopia</b>	1		1
<b>Gambia</b>		2	2
<b>Ghana</b>		5	5
<b>Guinea</b>		16	16
<b>Guinea Bissau</b>		2	2
<b>Iran</b>	3	4	7
<b>Iraq</b>	2	9	11
<b>Kosovo</b>	1	3	4
<b>Mali</b>		5	5
<b>Mauritania</b>		2	2
<b>Nigeria</b>	2	10	12
<b>Pakistan</b>	2	11	13
<b>Palestina</b>		1	1

<b>Repubblica del Congo</b>		2	2
<b>Repubblica Democratica del Congo</b>		1	1
<b>Senegal</b>		3	3
<b>Sierra Leone</b>		1	1
<b>Somalia</b>	1	6	7
<b>Sri Lanka</b>		2	2
<b>Sudan</b>		1	1
<b>Togo</b>		1	1
<b>Tunisia</b>		1	1
<b>Turchia</b>	8	16	24
<b>Venezuela</b>		1	1
<b>TOTALE</b>	47	259	306

Sulla base dei dati raccolti, nel corso del 2011, dal Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati – SPRAR – è possibile riconfermare che la maggior parte di minori richiedenti asilo proviene dall’Afghanistan, seguiti dai minori provenienti dal Mali, Costa D’Avorio e Nigeria.<sup>235</sup>

In relazione alle statistiche prese in esame, è possibile rilevare come il numero dei minori non accompagnati richiedenti asilo in Spagna sia complessivamente irrilevante, mentre in Italia appare più significativo pur rimanendo contenuto, anche negli anni di maggiore pressione come il 2008 e il 2011.

Ciò posto, in merito al caso dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo presenti in Italia e in Spagna occorre, inoltre, sollevare la questione dell’effettiva possibilità di accesso alla procedura, dal momento che, a fronte di una

---

<sup>235</sup> CALDAROZZI, A., GIOVANNETTI, M., *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2011-2012*, Roma, 2012, p. 28.

modesta richiesta di protezione internazionale si registra un numero significativo di minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale. Infatti, sebbene a causa dell'inefficacia del *Registro de Menores No Acompañados*<sup>236</sup> non sia presente in Spagna una stima affidabile sul numero di minori stranieri presenti sul territorio nazionale<sup>237</sup>, i dati contenuti nei rapporti annuali redatti dal *Ministerio Fiscal* indicano una tendenza costante degli arrivi annuali dei giovani migranti non accompagnati.<sup>238</sup>

A partire dalla “*crisis de los cayucos*”, nel 2006, le politiche migratorie attuate dal Governo spagnolo si incentrarono sulla cooperazione finalizzata a ridurre i flussi migratori. Sono datate 2006 le prime operazioni militari effettuate dalle pattuglie di Frontex che, sotto pressione del Governo Zapatero, irrupero nel Mar Mediterraneo monitorando le acque dell'arcipelago delle Canarie ed effettuando i primi respingimenti<sup>239</sup>, anche se già nel 1999, il Governo del *Partido Popular* (PP), guidato dall'allora Primo ministro José Maria Aznar, aveva approvato un piano per fronteggiare l'arrivo delle cosiddette *pateras* e imperniato sul *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (SIVE), un sistema per la vigilanza delle frontiere meridionali del Paese. In risposta all'allarme mediatico causato dall'aumento degli sbarchi di migranti provenienti dall'Africa Subsahariana, nel 2006, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione iberico promosse un piano – *Plan África* – con il fine di promuovere misure di aiuto allo sviluppo per i paesi dell'Africa Subshariana, controllando al contempo le frontiere e la questione migratoria.<sup>240</sup>

Come più volte sottolineato dalla Commissione Spagnola di Aiuto ai Rifugiati (CEAR) e dall'Associazione Andalusica per i Diritti Umani (APDHA), oltre a violare espressamente quanto disposto dall'art. 13 della Dichiarazione universale sui Diritti

---

<sup>236</sup> Si veda il Capitolo II, par. 7.

<sup>237</sup> URÍA PELAYO, A.M., *Menores no acompañados en España. La Administración, con sus malas prácticas, continúa vulnerando sus derechos como menores*, in *Educación social: revista de intervención socioeducativa*, n.45, 2010, p.13.

<sup>238</sup> Cfr. Cap. II, par.4 e 7. I dati rilevati dal *Ministerio Fiscal* spagnolo si riferiscono solamente al numero dei minori stranieri non accompagnati sottoposti alla prove per l'accertamento dell'età e non offrono una panoramica complessiva della presenza dei minori non accompagnati presenti e accolti in Spagna.

<sup>239</sup> RASTELLO, L., *La Frontiera addosso, Così deportano i diritti umani*, Editori Laterza, 2010, p.73. L'operazione condotta dalle pattuglie Frontex, coordinate dalla *Guardia Civil* spagnola, prese il nome di Hera II, durò 4 mesi e costò 3 milioni di euro. A proposito dell'impatto delle politiche migratorie sui flussi migratori e le richieste di asilo in Spagna si veda CEAR, *La situación de los refugiados en España. Informe anual 2007*, Madrid, 2007.

<sup>240</sup> ASOCIACIÓN DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (APDHA), *Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010-2011, Siviglia, 2011, p.40.*

Umani<sup>241</sup>, la politica dell'esternalizzazione dei controlli delle frontiere dell'Unione europea lede l'essenza stessa del Diritto di asilo, dal momento che coloro che vigilano le acque del Mediterraneo, respingendo i migranti in transito verso le coste africane, senza tener conto dei potenziali richiedenti asilo e dei minori stranieri non accompagnati, che godono del diritto di non espellibilità.<sup>242</sup>

Alla luce di quanto finora esposto, analizzando i dati relativi alle richieste di asilo in Spagna, a partire dal 2006, è possibile rilevare un calo significativo, che si ripercuote anche sulle richieste di protezione internazionale dei minori non accompagnati.

#### **Richiedenti asilo in Spagna dal 2006 al 2011<sup>243</sup>**

<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
5297	7662	4517	2510	2738	3298

Una volta esposte le recenti scelte politiche dell'Unione Europea in materia di migrazioni e controlli di frontiera, e aver evidenziato le problematiche ad esse correlate, ai fini di una più completa comprensione della complessa realtà dei minori non accompagnati richiedenti asilo, o potenziali richiedenti, giova analizzare le criticità connesse all' effettivo accesso alla richiesta di asilo da parte dei minori non accompagnati. A tal fine, preso atto della carenza di dati relativi alla realtà spagnola, si esamineranno i dati del Comitato per i Minori Stranieri relativi al numero di minori segnalati al Comitato stesso.

#### **Ripartizione dei minori segnalati per nazionalità al 31.12.2010**

<b>Nazionalità</b>	<b>Presenti</b>	<b>Irreperibili</b>	<b>Totale</b>
<b>AFGHANISTAN</b>	482	437	919
<b>ALBANIA</b>	392	8	400

<sup>241</sup> L'art.13 della Dichiarazione universale sui Diritti Umani, sancisce il Diritto alla libertà di movimento predisponendo "ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese".

<sup>242</sup> Cfr. CEAR, *op.cit.*,2007; APDHA, *Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur*, 2008, disponibile in versione pdf in [www.apdha.org](http://www.apdha.org); VASSALLO PALEOLOGO, F., *Esternalizzazione dei controlli di frontiera e diritti fondamentali dei migranti*, in *L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, disponibile in <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/prassi/vassallo.htm>.

<sup>243</sup> Dati ricavati dai rapporti annuali della Commissione Spagnola di Aiuto ai Rifugiati (CEAR).

<b>BANGLADESH</b>	253	2	255
<b>EGITTO</b>	314	178	492
<b>ERITREA</b>	61	84	145
<b>IRAN</b>	9	8	17
<b>IRAQ</b>	36	41	77
<b>MAROCCO</b>	582	70	652
<b>NIGERIA</b>	57	48	105
<b>PAKISTAN</b>	87	8	95
<b>PALESTINA</b>	37	100	137
<b>KOSOVO</b>	165	3	168
<b>SENEGAL</b>	99	11	110
<b>SOMALIA</b>	60	112	172
<b>TUNISIA</b>	66	49	115
<b>Altre nazionalità</b>	442	137	579
<b>TOTALE</b>	<b>3.142</b>	<b>1.296</b>	<b>4.438</b>

**Ripartizione dei minori segnalati per nazionalità al 31.12.2011**

<b>Nazionalità</b>	<b>Presenti</b>	<b>Irreperibili</b>	<b>Totale</b>
<b>AFGHANISTAN</b>	534	560	1.094
<b>EGITTO</b>	901	271	1.172
<b>TUNISIA</b>	570	443	1.013
<b>BANGLADESH</b>	504	10	514
<b>MAROCCO</b>	443	54	497
<b>MALI</b>	444	20	464
<b>COSTA D'AVORIO</b>	436	13	449
<b>ALBANIA</b>	378	10	388
<b>GHANA</b>	206	13	219
<b>NIGERIA</b>	196	20	216
<b>SOMALIA</b>	102	87	189
<b>SENEGAL</b>	158	15	173
<b>GUINEA</b>	140	7	147
<b>KOSOVO</b>	124	3	127
<b>PAKISTAN</b>	97	10	107
<b>Altre nazionalità</b>	726	255	981
<b>TOTALE</b>	<b>5.959</b>	<b>1.791</b>	<b>7.750</b>

**Ripartizione dei minori segnalati per nazionalità al 31.12.2012**

<b>Nazionalità</b>	<b>Presenti</b>	<b>Irreperibili</b>	<b>Totale</b>
<b>EGITTO</b>	967	265	1.232
<b>AFGHANISTAN</b>	620	574	1.194
<b>BANGLADESH</b>	1.104	23	1.127
<b>ALBANIA</b>	661	31	692
<b>TUNISIA</b>	257	224	481

<b>SOMALIA</b>	205	231	436
<b>MAROCCO</b>	380	54	434
<b>MALI</b>	151	27	178
<b>SENEGAL</b>	138	16	154
<b>PAKISTAN</b>	126	14	140
<b>COSTA D'AVORIO</b>	106	25	131
<b>ERITREA</b>	67	54	121
<b>KOSOVO</b>	102	3	105
<b>NIGERIA</b>	74	27	101
<b>GHANA</b>	83	15	98
<b>Altre nazionalità</b>	539	209	745
<b>TOTALE</b>	<b>5.580</b>	<b>1.792</b>	<b>7.372</b>

**Distribuzione per età dei minori non accompagnati segnalati al Comitato al 31.12.2012**

<b>ETA'</b>	<b>PRESENTI</b>	<b>IRREPERIBILI</b>	<b>TOTALE</b>
<b>17 ANNI</b>	3.153	867	4.020
<b>16 ANNI</b>	1.389	494	1.883
<b>15 ANNI</b>	525	234	759
<b>14 - 7 ANNI</b>	461	197	658
<b>6 - 0 ANNI</b>	52	0	52
<b>TOTALE</b>	<b>5.580</b>	<b>1.792</b>	<b>7.372</b>

Sulla base dei dati riportati nelle statistiche redatte dal Comitato per Minori stranieri è possibile, in primo luogo, mettere in risalto l'elevato numero di minori in possesso della nazionalità di Paesi in cui sono in corso conflitti armati o guerriglie, come l'Afghanistan, la Somalia, l'Iraq e l'Eritrea.<sup>244</sup>

A tal proposito, appare opportuno ricordare che, ai sensi dell'art.1, comma 2, del D.P.C.M. 535/99, per minore straniero che rientra nelle competenze del Comitato debba intendersi il minorenne, presente sul territorio nazionale senza l'accompagnamento di un genitore o di un adulto per lui responsabile, non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e che non abbia presentato domanda di asilo politico. Rileva, pertanto, indagare sulla motivazione soggiacente al mancato accesso alla procedura per la richiesta di protezione internazionale da parte dei minori provenienti da paesi ad alta instabilità socio-politica, dunque potenziali

<sup>244</sup> ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *op.cit.*, p.215.

richiedenti asilo, dal momento che si potrebbe presumere che questi non siano stati messi al corrente della possibilità di accedere a una forma di protezione internazionale.

In secondo luogo, occorre considerare i dati relativi ai numeri di minori irreperibili che riguardano soprattutto i minori non accompagnati potenziali richiedenti asilo, ovvero i giovani provenienti da Afghanistan, Egitto<sup>245</sup>, Tunisia e Somalia. È da intendersi con il termine *irreperibile* il minore che, dopo essere stato collocato in una struttura e segnalato al Comitato per Minori, si allontana volontariamente dalla comunità, probabilmente per proseguire il progetto migratorio verso altre città, altri Stati dell'Unione Europea, magari per raggiungere parenti o amici, o semplicemente decide di abbandonare la struttura poiché questa non risponde alle sue esigenze o alle sue aspettative. Il fenomeno dell'allontanamento dei minori non accompagnati dalle comunità, in particolar modo di coloro che potrebbero essere potenziali richiedenti asilo, è un fenomeno che accomuna l'Italia e la Spagna che, alla luce di tale dato, potrebbero considerarsi paesi di transito per i richiedenti asilo che, per diverse ragioni, preferiscono richiedere asilo in altri Stati dell'Unione Europea.<sup>246</sup>

Infine, occorre fare riferimento ai dati relativi all'età dei minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato. Posto che la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati, sia i richiedenti asilo che quelli segnalati al Comitato, si colloca nella fascia di età tra i 16 e i 17 anni, sarebbe auspicabile prestare particolare attenzione alle problematiche connesse ai metodi dell'accertamento dell'età<sup>247</sup>, e all'assegnazione di un tutore, al fine di garantire un'effettiva tutela e protezione ai minori, prima del raggiungimento della maggiore età.

---

<sup>245</sup> Ci si riferisce ai dati relativi al 2011, anno della cosiddetta “primavera araba”, una serie di proteste iniziate in Tunisia, in seguito dilagate in Egitto, Libia, Siria, Bahrein e Yemen. Cfr. Limes, Rivista italiana di geopolitica n.3/2011 del 5 luglio, *(Contro)rivoluzioni in corso*.

<sup>246</sup> ASGI, *op.cit.*, p.215.

<sup>247</sup> Riguardo alle criticità relative all'accertamento dell'età in Spagna, si veda il Cap.II.

## 2. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

Come precedentemente esposto, l'Unione europea non ha ancora adottato una normativa uniforme che consenta a tutti gli Stati membri di disciplinare la questione della protezione dei minori non accompagnati in maniera coerente ed efficace.<sup>248</sup> Sebbene, dal 1997, siano stati emanati diversi documenti volti a dettare delle linee guida sulla trattazione del tema, come la già citata Risoluzione del Consiglio del 1997, il Programma sui Minori Separati in Europa, il Piano di Azione della Commissione 2010-2014, a causa della loro natura giuridicamente non vincolante, non hanno influenzato le politiche dei singoli Stati membri che, ad oggi, non hanno adottato una definizione comune per identificare e inquadrare questi minori. Ciò posto, occorre riflettere sull'importanza della definizione dei minori migranti presenti in Europa, dal momento che, a partire da questa, la protezione giuridica loro concessa può variare sostanzialmente. A tal proposito, nella Risoluzione del Consiglio del 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi, viene riportata la definizione che identifica questi minorenni come “*cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile*”. Diversa risulta, invece, l'interpretazione proposta nel Programma proposto da *Save the Children* e la Comitato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – UNHCR/ACNUR – che apporta un'accezione più completa includendo tra i giovani migranti, non coloro che intraprendono il progetto migratorio da soli, ma anche i “*minori al di sotto dei 18 anni di età, che sono fuori dal loro paese d'origine, separati da entrambi i genitori o da un adulto, che per legge o consuetudine sia responsabile della loro cura e protezione*”, specificando che “*alcuni minori sono completamente soli, mentre altri potrebbero vivere con membri della famiglia allargata. Tutti questi sono minori separati ed hanno diritto ad una protezione internazionale, sulla base di una vasta gamma di strumenti regionali ed internazionali. I minori separati potrebbero richiedere asilo per paura di persecuzioni, di conflitti armati o di disordini nel proprio paese; potrebbero essere vittime di traffico sessuale o di altro tipo di sfruttamento, o di aver intrapreso il viaggio in Europa per sfuggire a situazioni di*

---

<sup>248</sup> Cfr. Cap.I.

grave deprivazione”. Dalle suddette definizioni deriva una sostanziale differenza relativa alla tutela del minore, di fatti, una volta incamerate negli ordinamenti giuridici nazionali, queste verranno interpretate dalle autorità competenti che decideranno la tipologia di protezione migliore per il minore in questione.

Orbene, in Italia la definizione di “minore straniero non accompagnato” è compresa nel testo normativo che attribuisce i compiti al Comitato per i Minori Stranieri e si rivolge al “minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa 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 nell’ordinamento italiano”<sup>249</sup>. Nell’ordinamento giuridico spagnolo, la definizione di “minore straniero non accompagnato” è stata introdotta solamente nel 2011, con l’approvazione del Regolamento di attuazione della Legge Organica in materia di immigrazione, attraverso il Decreto Regio 557/2011, *ex art.189* il minore non accompagnato è lo “straniero minore di diciotto anni che giunge nel territorio iberico senza l’accompagnamento di un adulto per esso responsabile in base alla legge o alla consuetudine, determinando un rischio di mancanza di protezione di tale minore, finché un adulto responsabile non si faccia effettivamente carico del minore, così come qualsiasi altro minore straniero che una volta in Spagna si trovi in quella situazione”<sup>250</sup>.

Rileva, a tal proposito, sollevare una criticità riguardo all’accoglienza di questi minori in strutture di accoglienza i cui costi elevati sono stati spesso motivo di dibattito sia in Italia che in Spagna. Negli ordinamenti italiano e spagnolo, viene riconosciuto il diritto alla protezione pubblica per tutti i minori, in particolare, viene riconosciuto il diritto del minore a ricevere da parte della pubblica amministrazione una protezione speciale e un’assistenza necessaria a garantire i suoi diritti

---

<sup>249</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n.535 del 1999, art. 1.

<sup>250</sup> “*extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación*”. Si noti come questa definizione, a differenza di altre adottate internazionalmente e in Europa, introduce un nuovo aspetto da tenere in considerazione in presenza di minori stranieri non accompagnati, ovvero, il concreto rischio generato dalla mancata protezione del minore che, proprio per via della loro solitudine riversano in una chiara situazione di vulnerabilità, che determina l’obbligo di provvedere alla loro protezione e a un’attenzione specifica.

fondamentali e lo sviluppo della sua persona<sup>251</sup>, affinché possano crescere ed essere educati all'interno del proprio contesto familiare.<sup>252</sup> Ne deriva che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di assistere e proteggere tutti i minori in situazione vulnerabile, dichiarandone lo stato di abbandono o *desamparo*. In particolare, la normativa spagnola, ai sensi dell'art.1 della *Ley Organica 1/1996*, riconosce a tutti i minori presenti sul territorio iberico il diritto alla protezione pubblica, qualsiasi sia la loro origine o condizione. La legislazione statale in Spagna prevede, così come quella regionale – *autonómica* – che gli organi pubblici si facciano garanti dei diritti dei minori, senza discriminazione alcuna, così come disposto dalla Convenzione di New York sui diritti del minore e dalla stessa Costituzione spagnola del 1978 (art.39).

Sebbene la normativa italiana non includa una norma specifica rivolta alla protezione dei minori, la legge n.285 del 28 agosto 1997 regola le disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, prevedendo lo stanziamento di mezzi economici, tecnici e risorse umane volte alla protezione dei minori. Inoltre, ai minori viene riconosciuto il diritto a crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia, senza distinzione di sesso, etnia, età, lingua o religione, nel rispetto dell'identità culturale del minore, secondo quanto disposto dall'art 1, comma 5, della legge n.184/83, riformata dalla legge n.149 del 28 marzo 2001.

In riferimento ai minori a rischio di abbandono o mancanza di protezione – *desamparo* – le norme di Italia e Spagna prevedono che siano le autorità pubbliche a farsi carico delle responsabilità, in accordo con la definizione generale di Stato, come Stato Sociale, così come disposto dalle Costituzioni di entrambi gli Stati.<sup>253</sup> In particolare, la legge spagnola, ai sensi dell'art.12 della *Legge Organica 1/1996*, prevede l'intervento della pubblica amministrazione per fronteggiare, prevenire e

---

<sup>251</sup> Art. 10, comma 1, della *Ley Orgánica 1/1996* del 15 gennaio, sulla protezione giuridica del minore, “*Los menores tienen derecho a recibir de las Administraciones públicas la asistencia adecuada para el efectivo ejercicio de sus derechos y que se garantice su respeto*”.

<sup>252</sup> Art.1, comma 1, della Legge n.184/83, del 4 maggio 1983.

<sup>253</sup> La costituzione Spagnola, all'art. 9, comma 2, dispone che “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”. Quasi identico risulta l'art.3, comma 2, della Costituzione Italiana che stabilisce, “*è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”.

cercare di ovviare a tale condizione, predisponendo i servizi adeguati a tale scopo, come la custodia per le situazioni a rischio e, nei casi di *desamparo*, la tutela. Analogamente, nell'ordinamento italiano è previsto *ex art.1, comma 3, della L. 184/1983*, l'obbligo dello Stato, le regioni e gli enti locali a sostenere, con interventi idonei, le situazioni a rischio che coinvolgono i minori, nello specifico, prevenire la dichiarazione di abbandono, sostenendo i nuclei familiari a rischio e consentire al minore di essere educato all'interno della propria famiglia. In questo contesto, si inserisce la nascita dei servizi sociali specifici per l'infanzia, in particolare delle comunità per minori.

Nel caso dei minori stranieri non accompagnati, una volta intercettati alla frontiera o rintracciati successivamente sul territorio nazionale, in base al principio della non espellibilità di cui godono, il Comitato per Minori Stranieri ne dispone l'accoglienza che “non dovrà limitarsi al mero mantenimento o alla sola ospitalità” ma dovrà comprendere “le cure necessarie, l'istruzione, la formazione, lo sport”.<sup>254</sup> Per i minori non accompagnati che non hanno presentato domanda per la protezione internazionale, si procederà pertanto al rilascio del permesso di soggiorno per minore età di durata temporanea al fine di procedere con le indagini familiari e organizzare un eventuale rimpatrio assistito. A tal proposito, è necessario ribadire che non tutti i minori stranieri che giungono in Europa, in Italia o in Spagna sono necessariamente ‘non accompagnati’ in senso stretto, infatti, come meglio specificato nella sopraccitata definizione di *Save the Children* e ACNUR, molti minori sono “separati”, ovvero presenti sul territorio comunitario senza la presenza dei genitori, ma che possono accompagnarsi a parenti, amici o conoscenti, ma senza che sia formalizzato un provvedimento che dichiari che il minore sia affidato per legge alla loro tutela. Inoltre, secondo il parere espresso dal Comitato per i Minori Stranieri nella categoria “minore straniero non accompagnato” rientrano i ragazzi sotto i 18 anni che siano “di fatto” affidati a parenti entro il quarto grado<sup>255</sup>. Tale interpretazione normativa crea una prima differenza tra la normativa generale applicabile ai minori e la normativa specifica sui minori stranieri, in quanto la legge italiana sull'affidamento e l'adozione<sup>256</sup> stabilisce che il minore affidato ad un parente entro il quarto grado, anche in assenza di un provvedimento di affidamento,

---

<sup>254</sup> Cfr. Linee guida del Comitato per i Minori Stranieri, 2001.

<sup>255</sup> Cfr. Linee guida del Comitato per i Minori Stranieri, 2003, disponibili in <http://www.lavoro.gov.it>.

<sup>256</sup> Art. 9, comma 4, L.184/1983.

non può considerarsi in stato di abbandono<sup>257</sup>, cioè privo di assistenza e rappresentanza. Il minore non accompagnato necessita dell'intervento della pubblica autorità quando è in stato di abbandono, questo non è necessariamente il caso di molti minori stranieri non accompagnati per i quali non sussiste lo stato di abbandono. Al fine di trovare una soluzione alle molteplici criticità riscontrate nel campo dell'accoglienza del minore non accomunato, sarebbe necessario implementare le indagini familiari del minore presente sul territorio, non solo limitandosi alle indagini finalizzate al rimpatrio assistito, ma investigando sulla possibile presenza di altri familiari cui affidare il minore, ai sensi dell'art.4 della Legge 184/83, attraverso un affidamento amministrativo, con una ratifica del Tribunale dei Minorenni.<sup>258</sup>

Secondo quanto emerso dal Rapporto dell'ANCI 2012, durante la prima fase di accoglienza, una volta intercettato il minore non accompagnato in Italia, sarà compito dei Servizi Sociali, territorialmente competenti, di segnalare il minore al giudice tutelare affinché vengano avviate le procedure per la nomina di un tutore. Tuttavia, nelle diverse realtà territoriali si rilevano, di fatto, comportamenti differenti. Pertanto, *“non sempre e ovunque viene nominato un tutore, come invece dovrebbe accadere ex lege nei casi in cui la condizione di stabile lontananza<sup>259</sup> dei genitori impedisca di esercitare pienamente la potestà”*.<sup>260</sup> Come emerge dalle statistiche, l'assoluta maggioranza dei minori intercettati sul territorio nazionale è alle soglie della maggiore età, tuttavia, non tutti coloro che sono accolti nelle strutture di prima accoglienza vengono effettivamente segnalati al Giudice Tutelare – incaricato di nominare il tutore – rischiando, così, di non riuscire a fare valere i propri diritti, poiché in quanto minori sono considerati soggetti giuridicamente non in grado di interagire con il diritto.

---

<sup>257</sup> Si sottolinea come, pur l'art. 37 bis della L. 184/1983 disponga l'applicabilità della normativa italiana sull'affidamento e l'adozione anche ai minori stranieri in stato di abbandono, nella prassi amministrativa si ravvisa una applicazione discriminatoria, sulla base della nazionalità, della tutela del fanciullo, per violazione del diritto all'unità familiare.

<sup>258</sup> Art.4 della Legge n. 184/83, come riformata dalla Legge n.149 del 28 marzo 2001, *“L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto”*.

<sup>259</sup> L'art. 343 del codice civile recita: *“se entrambi i genitori per altre cause sono morti o non possono esercitare la potestà, si apre la tutela...(...)”*, nelle altre cause è compresa la *“stabile lontananza”*.

<sup>260</sup> ANCI – CITTALIA, IV Rapporto, *I minori stranieri non accompagnati in Italia*, Roma, 2012, p.110.

Nel caso italiano, inoltre, l'affidamento familiare, anche a parenti entro il quarto grado, rappresenterebbe un'opzione più favorevole per la conversione del permesso di soggiorno dei minori che raggiungono la maggiore età. Ai sensi della legge, i minori che rimangono nelle strutture di accoglienza senza la nomina di un tutore diventeranno – una volta maggiorenni – stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionali e pertanto espellibili. Questa prospettiva oltre a ledere i diritti dei soggetti minorenni che arrivano in Italia, vanifica sostanzialmente l'istituzione dell'accoglienza e i percorsi di integrazione ad essa connessi.

Sebbene, dal 2008 al 2010, sia stato registrato un notevole miglioramento della percentuale dei minori per i quali sia stata aperta la tutela, tali dati si riferiscono solo ai minori che si trovano in un momento avanzato del progetto di integrazione, ovvero in seconda accoglienza.<sup>261</sup> Uno degli aspetti maggiormente preoccupanti rimane quello che coinvolge i minori non accompagnati richiedenti asilo, per i quali non è prevista, infatti, una norma a livello europeo che ne garantisca la designazione automatica di un rappresentante legale. A tal proposito, le due Direttive comunitarie in materia di asilo, sembrano essere in antitesi tra loro nella regolamentazione dell'assegnazione di un tutore per i minori richiedenti asilo. La cosiddetta “Direttiva accoglienza” del 27 gennaio 2003, stabilisce norme relative alla rappresentanza legale dei minori non accompagnati richiedenti asilo<sup>262</sup>, mentre l'art.30, comma 1, della Direttiva del 29 aprile 2004 – “Direttiva qualifiche” – subordina la rappresentanza legale alla concessione dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria<sup>263</sup>. In aggiunta, occorre segnalare come per i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale, non richiedenti asilo, la questione della rappresentanza legale non viene sollevata dalle norme comunitarie che non definiscono né le prerogative, né il ruolo che deve svolgere tale rappresentante.

---

<sup>261</sup>La percentuale delle tutele aperte in favore dei minori stranieri non accompagnati, accolti in seconda accoglienza, è passato dal 36% nel 2008, al 65% nel 2010, Rapporto ANCI 2012, *cit.*, p. 110.

<sup>262</sup> Art. 19, comma 1, della Direttiva 2003/9/CE, “*gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza. Le autorità competenti effettuano periodiche verifiche*”.

<sup>263</sup> Cit “*Gli Stati membri adottano quanto prima dopo la concessione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati, da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza, inclusa quella basata sulla legislazione o su un provvedimento giudiziario*”, art.30, comma 1, Direttiva 2004/83/CE.

Attraverso l'analisi delle statistiche, è possibile, infatti, evidenziare come solo il 65% dei minori non accompagnati presenti in Italia, accolti in seconda accoglienza, abbia ricevuto la nomina di un tutore. Nello specifico, su 4.438 minori segnalati al Comitato nel 2010, 2.523 sono stati accolti in seconda accoglienza ma solo 1.649 hanno ricevuto la nomina di un tutore.<sup>264</sup> Alla luce di quanto appena esposto, è possibile concludere che, sebbene sia in Italia che in Spagna la legge preveda l'accoglienza automatica per i minori stranieri non accompagnati, nella realtà questa misura da sola non risulta sufficiente per garantire la protezione necessaria a questi minori, che spesso riversano in situazioni di forte precarietà. Persiste, infatti, l'urgenza di uniformare le procedure affinché si accorcino le tempistiche relative alla nomina di un tutore, al fine di garantire al minore non accompagnato una figura che lo assista e che lo rappresenti davanti alla legge, in modo da sopperire alla mancanza della figura genitoriale e assicurare al minore non accompagnato la protezione di cui necessita.

### **3. I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Spagna.**

In Spagna, i primi minori non accompagnati, iniziarono ad arrivare a partire dagli anni ottanta, questi provenivano da zone di conflitto e spesso fuggivano da contesti di forte instabilità politica e da esperienze traumatiche. Si trattava prevalentemente di minori iraniani, tra i 13 e i 17 anni, che fuggivano dal conflitto tra Iran e Iraq, o allontanati dal proprio paese dai genitori che cercavano di mettere i propri figli in salvo o sottrarli al servizio di leva obbligatorio.<sup>265</sup> La maggioranza di questi minori, a differenza di molti minori non accompagnati di oggi, non decisero autonomamente di abbandonare il paese: molti, di fatto, non furono neanche messi al corrente della decisione presa per loro dai genitori, che spesso investivano parecchio denaro per ottenere dei documenti falsi e pagare i trafficanti cui affidavano i propri bambini.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> ANCI-Cittalia, *op.cit.*, p.111.

<sup>265</sup> VEGA, M. J., *Unos refugiados muy especiales. Niños refugiados y menores no acompañados en España*, <http://www.acnur.org/revistas/110/pg13art10.htm>.

<sup>266</sup> GUASH, C., *Menores no acompañados antes la protección internacional del asilo*, in *Revista de Educación Social*, n. 45, 2010, p.16, disponibile in versione pdf in <http://www.raco.cat/index.php/EducacionSocial/article/view/208613/277819>.

Alla fine degli anni novanta, il profilo dei minori migranti non accompagnati cambia, la maggior parte dei giovani, infatti, sceglie la Spagna come “*el dorado*”, la terra in cui poter migliorare la propria vita e costruire un futuro migliore. Molti giungono dal Maghreb e la guerra dalla quale fuggono si chiama povertà.<sup>267</sup> Questa categoria di minori, insieme ai migranti adulti che arrivano in Europa in cerca di condizioni di vita più dignitose, vengono comunemente chiamati “migranti economici”, tuttavia, se pur non sono considerati direttamente come vittime di persecuzioni o violazioni di diritti umani, secondo Tellez sarebbe “inutile distinguere tra rifugiati politici e immigrati economici, poiché la causa primordiale della miseria è essa stessa politica. Tutti coloro che cercano rifugio in Spagna aspirano a sicurezza politica e prosperità economica, ovvero tutti i vantaggi sociali che sono loro negati nei paesi di origine”.<sup>268</sup>

La normativa iberica inquadra i minori stranieri richiedenti asilo, per la prima volta, attraverso l’art.15, comma 4, del Regolamento di esecuzione della Legge 5/1984, che disciplina il diritto di asilo e la condizione del rifugiato<sup>269</sup>, incluso successivamente del Decreto Regio 864/2001, del 20 luglio, di approvazione alla Legge Organica sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna.<sup>270</sup> Tuttavia, è solamente nel 2009, anno dell’approvazione della Legge 12/2009, del 30 ottobre, contenente la disciplina del diritto di asilo e della protezione sussidiaria, che viene regolamentata in maniera più accurata la situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo in Spagna.<sup>271</sup> Ai sensi dell’art. 46, commi 1 e 2, della *Ley* 12/2009, sono state introdotte misure differenziate relative all’accesso alla procedura della richiesta di asilo per le persone in situazione di speciale vulnerabilità, tra cui i minori non accompagnati.

---

<sup>267</sup>PÉREZ PÉREZ, P., *La acogida integral a refugiados e inmigrantes menores y jóvenes no acompañados: buenas prácticas para la ciudad diversa*, atti del Congreso internacional de Desarrollo Humano, Madrid, 2009, p.8, consultabile in <http://www.reduniversitaria.es/>.

<sup>268</sup>TÉLLEZ RUBIO, J.J., *Moros en la costa*, Editorial Debate, Madrid, 2001, p.88.

<sup>269</sup>Il *Reglamento de aplicación*, approvato attraverso il Decreto Regio 203/1995, del 10 febbraio, di approvazione della Legge 5/1984, sulla regolamentazione del diritto di asilo e la condizione di rifugiato. L’art. 15, comma 4, stabilisce “*Los solicitantes menores de dieciocho años en situación de desamparo serán remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores, poniéndolo en conocimiento*”.

<sup>270</sup>*Real Decreto* 864/2001, del 20 luglio, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* (BOE), del 21 luglio 2001.

<sup>271</sup>NIETO GARCÍA, A. J., *Derecho de asilo de menores, menores extranjeros no acompañados y otras personas vulnerables*, in *Diario La Ley*, N° 7597, Sección Doctrina, del 25 marzo 2011, Año XXXII, Editorial La Ley, disponibile in versione pdf in <http://dialnet.unirioja.es/>.

Ciò considerato, come è possibile constatare dai dati statistici sopra riportati, l'incidenza dei minori stranieri che richiedono protezione internazionale in Spagna è irrilevante, come spiegano gli autori del Rapporto di Human Rights Watch “*Responsabilidades no bienvenidas*”, i minori non accompagnati che arrivano alle Canarie non ricevono alcuna informazione sul diritto di richiedere asilo, nè una volta collocati nei centri di accoglienza. Inoltre, secondo le interviste condotte dagli operatori dell'associazione per la difesa dei diritti umani, le autorità li considerano sistematicamente come “immigrati per motivi economici”, pertanto, i minori accolti nei centri di emergenza non vengono considerati possibili richiedenti asilo.<sup>272</sup>

Nel 2006, per fronteggiare l'elevato numero di numero di minori non accompagnati, arrivati via mare sulle coste delle isole Canarie, le autorità locali aprirono quattro centri di “emergenza” per accogliere i quasi 900 minori non accompagnati.<sup>273</sup> Sebbene concepiti come soluzione temporale per una situazione eccezionale, i centri di emergenza si sono, di fatto, convertiti in centri di accoglienza permanenti e le autorità canarie avrebbero pianificato un aumento dei posti disponibili, come testimoniato, nuovamente, da Human Rights Watch, che nel 2010 ha stilato un nuovo rapporto intitolato “Emergenza eterna. L'istituzionalizzazione dei minori stranieri non accompagnati nei centri di emergenza delle Isole Canarie”.<sup>274</sup>

I minori non accompagnati richiedenti asilo, in Spagna, vengono accolti, come tutti i minori stranieri non accompagnati, dai servizi territoriali di protezione dei minori delle diverse Comunità Autonome. La Spagna rappresenta un paradigma del sistema di tutela istituzionale in capo a un ente autonomo competente in materia di protezione<sup>275</sup>. Nella pratica, la dichiarazione di *desamparo* – mancata protezione – del minore non accompagnato viene disposta dal Servizio di Protezione del Minore territoriale, situato in ogni Comunità Autonoma della Spagna, saranno pertanto gli stessi *Servicios de Protección de Menores* a iniziare le pratiche *de officio* necessarie alla dichiarazione di abbandono del minore, dopo l'avviso da parte di un altro organo

---

<sup>272</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Responsabilidades no bienvenidas*. España no protege los derechos de los menores extranjeros no acompañados en las islas Canarias, vol. 19. n.4, luglio 2007, p. 5, disponibile in versione pdf in <http://www.hrw.org/es>.

<sup>273</sup> *Ibidem*.

<sup>274</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Emergencia eterna. La institucionalización de los menores extranjeros no acompañados en los centros de emergencias en las Islas Canarias*, giugno 2010, disponibile in formato pdf in <http://www.hrw.org/es>.

<sup>275</sup> SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., *I sistemi di accoglienza e protezione dei minori non accompagnati in Europa*, in ANCI – Cittalia, *op.cit.*, p.23.

amministrativo o di una denuncia di una situazione di “mancanza di assistenza” subita da un minore.<sup>276</sup>

Durante il Congresso internazionale di Sviluppo Umano “*La Ciudad Sostenible: los retos de la pobreza humana*”, tenutosi a Madrid nel 2009, è stato dedicato un intervento alla questione relativa l’accoglienza dei minori e giovani rifugiati e immigrati.<sup>277</sup> Rileva, a questo punto, ricordare che in Spagna l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è di competenza delle singole regioni e, pertanto, ciascuna Comunità Autonoma stabilisce le modalità di presa in carico dei minori non accompagnati presenti sul proprio territorio. A tal proposito, sebbene all’interno del fenomeno dell’immigrazione verso la Spagna, i minori non accompagnati siano una realtà consolidata da più di un decennio, le diverse amministrazioni responsabili salvo poche eccezioni, continuano a improvvisare proponendo soluzioni che spesso implicano una chiara violazione dei diritti dei minori migranti, antepoendo la condizioni di migranti a quella di minori in stato di abbandono.<sup>278</sup> Come ribadito dal *Defensor del Pueblo*, “è indispensabile tutelare il superiore interesse del minore, come stabilito dall’art.3 della Convenzione sui diritti del fanciullo e rispondere ai suoi bisogni come a quelli di qualsiasi altro cittadino minore che si trovi sul territorio nazionale, come previsto dalla Ley 1/1996 sulla protezione giuridica del minore. Ai sensi dell’art.2, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo è altresì vietato discriminare esplicitamente il minore per ragioni di origini nazionali, inoltre, l’ordinamento giuridico spagnolo stabilisce chiaramente che i minori sono prima di tutto minori, ciò deve prevalere sulla condizione di straniero”.<sup>279</sup>

La migrazione dei minori non accompagnati rappresenta un progetto di vita nel quale i giovani protagonisti aspirano a rimanere nelle città in cui arrivano ed esserne

---

<sup>276</sup> URÍA PELAYO, A.M, *op.cit.*, p.20.

<sup>277</sup> PÉREZ PÉREZ, P., *op.cit.*

<sup>278</sup> PÉREZ PÉREZ, P., *op.cit.*, pp.5-6.

<sup>279</sup> “Asimismo, queremos advertir de que, a pesar de su importancia, se trata sólo de un primer paso en la obligación inexcusable que tienen las Administraciones públicas de velar por el interés primordial del menor, tal como establece el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, y atender sus derechos como los de cualquier otro ciudadano menor de edad que se encuentre en territorio español (Ley 1/1996, de protección jurídica del menor). Cabe recordar, asimismo, que el artículo 2.1 de la Convención de los Derechos del Niño prohíbe explícitamente la discriminación del menor por razón de origen nacional. Además, el ordenamiento jurídico español establece claramente que los menores son ante todo menores, principio que debe prevalecer sobre la condición de extranjero”, DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual del 2006*, p. 982.

parte attiva. Nonostante siano stati ideati programmi di dissuasione, si sia cercato di costruire opportunità per l'infanzia nel paese di origine al fine di evitare che questi giovani in età prematura intraprendessero un pericoloso percorso migratorio, o che siano stati firmati discutibili accordi in materia di rimpatrio, i minori non accompagnati continueranno ad arrivare in Spagna, in Italia e in Europa e invece di chiudere le frontiere, sarebbe forse il caso che le amministrazioni competenti iniziassero a pensare a soluzioni costruttive e valide.

La prassi generale consiste in una prima Risoluzione di dichiarazione provvisoria di *desamapro*, inoltrata dai Servizi di Protezione del Minore competenti che, in attesa della convalida della tutela definitiva, assumono la tutela del minore e la relativa accoglienza. Nel momento in cui il minore risulta preso in carico dai servizi di protezione territoriali della Comunità Autonoma di riferimento, si dovrà procedere con l'inoltro delle pratiche necessarie per l'esecuzione delle prove mediche per l'accertamento dell'età, ciò rende urgente la presenza di una figura giuridicamente atta a garantire l'interesse superiore del minore durante questa fase delicata. Tuttavia, nella realtà spagnola, la diversa normativa regionale, relativa alle singole Comunità Autonome, non risulta ancora uniforme, causando spesso gravi ritardi nell'assegnazione di un tutore per il minore non accompagnato preso in carico.

In Spagna, l'iter che deve seguire un minore richiedente asilo è, in un primo momento, lo stesso di tutti i minori stranieri non accompagnati, accolti in una determinata Comunità Autonoma. In primo luogo, verrà accertata l'età del minore, generalmente attraverso l'esame radiologico del polso, un metodo risalente agli anni Trenta, sperimentato su persone di origine europea e tutt'oggi applicato indistintamente a minori di diverse origini, senza considerare le specificità etniche o culturali, e il cui margine di errore viene solo raramente riportato nei rapporti medici. Le conseguenze di una dichiarazione di maggiore età, basata sulla prova foto dattiloscopica, risulterebbero rischiose per i minori che, non solo, vedrebbero svanire i diritti loro concessi internazionalmente proprio in quanto minori, ma potrebbero portare all'espulsione di alcuni di questi giovani migranti. Il minore, al suo arrivo, secondo la legge, dispone di un mese di tempo per manifestare la sua richiesta di asilo, anche se in molti casi il termine viene prolungato. I richiedenti asilo dovranno redigere una dichiarazione dei fatti accaduti nel loro paese, apportano prove, qualora ve ne fossero, il che risulta parecchio complesso visto che molti minori – o

richiedenti asilo in generale – viaggiano senza documenti attestanti le violazioni subite, che non sono, del resto, sempre dimostrabili con elementi fisici. Per ottenere la concessione della protezione internazionale, in alcuni casi, bastano degli indizi concreti e non è necessaria una prova diretta che il richiedente asilo abbia subito una violazione dei propri diritti nel suo paese. Inoltrata la domanda, verrà rilasciato al richiedente asilo un primo documento nel quale verrà indicato se la procedura della domanda di protezione internazionale è stata considerata valida, oppure, al contrario, inverosimile.<sup>280</sup> È opportuno evidenziare, come questa prima fase converga con un momento estremamente delicato vissuto dal minore straniero, che coincide con l'arrivo in un paese nuovo e il conseguente scontro personale e culturale con il nuovo contesto.

Nel caso in cui il procedimento della richiesta di asilo fosse considerato ammissibile, al minore verrà rilasciato un permesso di soggiorno provvisorio, valido fino alla risoluzione della domanda di asilo. Inoltre, nel caso in cui non sia pervenuto un esito della richiesta di protezione internazionale, dopo 6 mesi a partire dall'invio della richiesta, tale documento prevede la possibilità di lavorare per i minori di età superiore ai 16 anni. Durante tutto il procedimento della domanda di asilo è prevista la presenza di un avvocato, l'amministrazione corrispondente potrà decidere, parallelamente, se procedere con le pratiche per la regolarizzazione del minore, secondo quanto stabilito dalla *Ley de Extranjería*, la legge sull'immigrazione. Sebbene i due procedimenti non siano contrapposti né in antitesi, è bene specificare che bisognerà, nell'interesse del minore, prediligere la risoluzione della domanda di asilo, che potrà garantire al minore dei benefici più a lungo termine. La legge sull'immigrazione spagnola prevede, la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno al minore e, in certi casi, un permesso di lavoro, tuttavia, i minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo, anche se titolari di un permesso di soggiorno, non sono esenti dai rimpatri, sia nei rispettivi paesi di origine, sia in paesi terzi. Per questo motivo è preferibile anteporre il diritto di asilo alla regolarizzazione del minore straniero non accompagnato, poiché il riconoscimento dello *status* di rifugiato – o un'altra forma di protezione complementare – proteggerebbero il minore non accompagnato da un possibile rimpatrio che potrebbe sottoporlo a rischi per la sua incolumità psico-fisica, soprattutto dopo il raggiungimento della maggiore

---

<sup>280</sup> Questa prima fase è chiamata in spagnolo *fase de admisión a trámite*.

età, una volta fuori dai servizi di protezione minorili e con possibili circostanze avverse al rinnovo della documentazione. Nel caso in cui la domanda di asilo venisse accolta, il minore riceverà lo *status* di rifugiato che implica un permesso di soggiorno di 5 anni, un permesso di lavoro, il rilascio di un documento di identità, il rilasci di un titolo di viaggio – per tutti i paesi tranne che per quello di origine - e la possibilità di estendere il proprio asilo alla sua famiglia. Qualora il riconoscimento dello *status* di rifugiato dovesse essere rifiutato, sarà possibile concedere al minore la protezione sussidiaria, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno di 5 anni, rinnovabile fino a quando persistano, nel paese di origine, le condizione che lo hanno costretto a fuggire. Il rigetto della domanda di asilo, comporta l'uscita obbligatoria dallo Stato, nel caso in cui il minore avesse nel frattempo raggiunto la maggiore età, oppure sottopone il minore alla possibilità di essere rimpatriato.

Secondo quanto riportato dalla Commissione Spagnola di Aiuto ai Rifugiati, i minori non accompagnati non godono di un effettivo diritto di accesso alla domanda di asilo, e sono spesso sottoposti a prove sommarie per l'accertamento dell'età, come nel caso di un minore proveniente dal Mali, giunto a Ceuta nell'agosto del 2010, considerato maggiorenne e rinchiuso in un Centro di Permanenza Temporanea – *Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes* – fino ad agosto 2011, trasferito, infine, nella penisola iberica dove è stato certificato come minorenni e preso in carico dai servizi sociali del Governo di Aragona.<sup>281</sup> Nonostante il minore maliano avesse più volte manifestato la sua minore età dinnanzi le autorità di Ceuta, queste avevano stimato la sua età di 3 anni superiore rispetto a quella certificata dalla sua data di nascita. Un'ulteriore prova di quanto finora esposto, può essere esemplificato con la decisione del Governo spagnolo di introdurre il visto di transito aeroportuale per i richiedenti asilo provenienti dalla Siria.

Nonostante dai primi mesi del 2011, la Siria sia coinvolta da una serie di conflitti interni al Paese, sfociati recentemente in una vera e propria guerra civile, le dichiarazioni dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani sugli attacchi indiscriminati contro la popolazione e la necessità di proteggere i civili, La Spagna, seguita dall'Inghilterra, attraverso l'introduzione del visto di transito aeroportuale, hanno deciso di precludere ai siriani l'unica via sicura per l'accesso alla

---

<sup>281</sup> CEAR, rapporto annuale 2012 *La situación de las personas refugiadas en España*, Madrid, 2012, p.55.

procedura di richiesta di asilo.<sup>282</sup> L'avvenimento risale al settembre 2011, quando 28 cittadini siriani, tra cui minori stranieri non accompagnati e famiglie con minori a carico, giunsero all'aeroporto *Barajas* di Madrid, provenienti dall'Algeria, in transito, diretti verso paesi terzi. L'Unione Europea richiede un visto di ingresso per i cittadini siriani, ma non per coloro che transitano negli aeroporti diretti in paesi terzi, questa piccola eccezione permise, di fatto, ai 28 cittadini siriani di chiedere asilo alle autorità spagnole. Come risposta, pochi giorni dopo l'accaduto, il Governo spagnolo dispose l'esigenza di un visto di transito aeroportuale per tutte le persone di nazionalità siriana, il che comportava la necessità per i siriani di richiedere tale documento alle autorità diplomatiche del proprio paese, le stesse autorità dalle quali stavano fuggendo. Appellandosi all'art.3, comma 2, del Regolamento n.810 del 2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 luglio del 2009, che istituisce un codice comunitario di visti, la Spagna considerò i 28 cittadini siriani come "afflusso massiccio di immigrati illegali", precludendo a tutte le persone in fuga dal conflitto in Siria, l'accesso regolare al territorio nazionale spagnolo e pertanto l'accesso alla richiesta di asilo.<sup>283</sup> Fino alla fine del marzo del 2012, momento in cui l'Inghilterra prese lo stesso provvedimento, la Spagna era l'unico paese dell'Unione Europea ad avere imposto il visto di transito. Ciò ha comportato, altresì, l'impossibilità per i siriani di accedere al territorio spagnolo in maniera regolare, e tradotto in cifre, alla fine del 2011, solo tre persone di nazionalità siriano riuscirono ad accedere in Spagna e formalizzare una richiesta di protezione internazionale. Secondo i dati ad oggi disponibili, nel 2012, solo altre dieci persone sono riuscite ad accedervi, tutte attraverso l'aeroporto di Madrid, cui hanno avuto accesso tramite una documentazione falsa, attestante una nazionalità diversa e ottenuta previo pagamento a una rete di traffico di persone.<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> *Ibidem.*

<sup>283</sup> Regolamento (CE) n.810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, art. 3, comma 2, "*in casi urgenti di afflusso massiccio di immigrati illegali, singoli Stati membri possono richiedere ai cittadini di paesi terzi diversi da quelli di cui al paragrafo 1 di essere in possesso di un visto di transito aeroportuale per il transito nelle zone internazionali degli aeroporti situati sul loro territorio. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali decisioni prima della relativa entrata in vigore nonché la revoca dell'obbligo del visto di transito aeroportuale*".

<sup>284</sup> CEAR, *op.cit.* 2012, p. 61.

#### 4. Lampedusa e l’Emergenza Nord Africa 2011

A partire da febbraio 2011, come conseguenza della “Rivoluzione dei Gelsomini” prima e della “Primavera Araba” poi, i cosiddetti “sbarchi” di migranti giunti a Lampedusa iniziano ad aumentare incessantemente. Al 10 febbraio, in sole quarantotto ore erano approdati sulle coste di Lampedusa e Pantelleria circa 400 migranti ma nonostante fosse operativo 24 ore su 24, il Centro di Prima Accoglienza di Contrada Imbriacola rimaneva chiuso, così come deciso nel 2009, e i migranti costretti a dormire all’addiaccio sulla banchina.<sup>285</sup> Il 12 febbraio 2011, veniva dichiarata l’ “Emergenza Umanitaria Nord Africa” che dovrebbe concludersi, non senza polemiche, il 28 febbraio 2013.

Per una maggiore chiarezza, occorre, a tal proposito, esporre brevemente gli avvenimenti antecedenti alla dichiarazione dello stato di emergenza. Il 30 agosto 2008, sulla scia degli accordi bilaterali tracciata dall’Unione Europea e implementata dalla Spagna, viene firmato, a Roma, il “Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista”, entrato ufficialmente in vigore il 2 marzo 2009. Tale trattato, volto a risolvere le problematiche connesse al “capitolo del passato” coloniale<sup>286</sup>, prevede, inoltre, la promozione di un *nuovo partenariato bilaterale*<sup>287</sup>, in cui vengono elencati gli ambiti e le modalità di cooperazione in materia scientifica (art.15), culturale (art.16), economica (art.17) ed energetica (art.18). Ai sensi dell’art.19, viene infine predisposta la collaborazione sui temi della lotta al terrorismo, della criminalità organizzata, del traffico di stupefacenti e dell’immigrazione clandestina. In relazione al tema dell’immigrazione clandestina, viene, inoltre, fatto esplicito riferimento ai precedenti accordi, come quello firmato a Roma il 13 dicembre 2000, contenente linee guida per la collaborazione tra le polizie nella lotta all’immigrazione clandestina e i Protocolli di cooperazione, firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007, nei quali le due Parti si impegnavano per la realizzazione di un sistema di controllo delle

---

<sup>285</sup> ZINITI, A., *Lampedusa, l’assalto dei barconi. Resta chiuso il centro di accoglienza*, in “La Repubblica”, 10 febbraio 2011.

<sup>286</sup> Capo II, artt.8-13, *Chiusura del capitolo del passato e dei contenziosi*, l’intero disegno di legge è consultabile nel sito della Camera dei Deputati [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando\\_wai.asp?codice=16pdl0017390#AT](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pdl0017390#AT)

<sup>287</sup> Capo III, artt.14-23.

frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle competenze tecnologiche necessarie. L'Italia si impegnava, altresì, a sostenere il 50 per cento dei costi di realizzazione di tale sistema, mentre il restante 50 per cento, tenuto conto delle intese intervenute tra Tripoli e Bruxelles, sarebbe stato coperto dall'Unione Europea.<sup>288</sup> Inoltre, già nel 2006, erano stati finanziati dall'allora governo Prodi tre centri di "accoglienza" in Libia.<sup>289</sup>

Le conseguenze di quasi un decennio di accordi in materia di controllo delle frontiere e di lotta all'immigrazione clandestina possono essere efficacemente riassunte con le cifre, elaborate dall'agenzia Frontex, che dimostrano come tra il 6 maggio 2008 e il 6 maggio 2009 il numero di *clandestini* sbarcati in Italia sia diminuito del 90 per cento, decrescendo da 31.281 persone arrivate nel 2008 alle 3.185 nel 2009.<sup>290</sup>

Solamente tra il 5 e l'11 maggio del 2009, l'Italia ha condotto forzatamente in Libia circa 500 migranti e richiedenti asilo, ignorando le numerose proteste delle associazioni umanitarie e le statistiche dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati che attestavano che il 75 per cento delle persone arrivate via mare in Italia risultavano richiedenti asilo.<sup>291</sup> Tuttavia, i fatti accaduti il 6 maggio 2009 sono destinati a rimanere nella memoria dell'Italia: quel giorno, tre imbarcazioni dirette in Italia, con a bordo circa 200 persone, vennero intercettate a trentacinque miglia a sud di Lampedusa e, dopo essere state trasferite a bordo delle navi italiane, vennero riportate in Libia. Almeno ventiquattro delle duecento persone respinte dall'Italia risultarono essere somali ed eritrei richiedenti asilo, e secondo *Save the Children* e l'ACNUR tra i respinti si trovavano anche numerosi minori, molti dei quali non accompagnati.<sup>292</sup> In merito a questo accaduto, il 23 febbraio 2012, la Grande Camera

---

<sup>288</sup> L'Unione Europea firmò, il 23 luglio 2007, un Memorandum d'Intesa con la Libia.

<sup>289</sup> RASTELLO, L., *op.cit.*, p.25.

<sup>290</sup> *Ibidem*.

<sup>291</sup> PORQUEDDU, M., *Immigrazione, chiede asilo il 75% di chi arriva per mare*, "Corriere della Sera", 31 gennaio 2009. Si veda anche AMNESTY INTERNATIONAL, *La situazione dei diritti umani nel mondo. Rapporto annuale 2009*, disponibile in [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)

<sup>292</sup> Secondo *Save the Children*, tra il 5 maggio e il 7 settembre 2009, sarebbero stati respinti 1.005 migranti durante 8 operazioni condotte congiuntamente da Italia e Libia. In base ai dati raccolti dalla stessa organizzazione, è inoltre emerso che, tra maggio 2008 e aprile 2009, sarebbero arrivati a Lampedusa, via mare, 2.191 minori stranieri non accompagnati, ed è pertanto presumibile che nei a bordo delle imbarcazioni ricondotte in Libia, il 6 maggio 2009, fossero presenti minori stranieri non accompagnati. Cfr. SAVE THE CHILDREN, *Respingimenti Libia: Save the Children, la sentenza della Corte Europea sia monito per il Governo per garantire il diritto di chi cerca protezione e in particolare di quelli più vulnerabili, come i minori*, comunicato stampa del 23 febbraio 2012, in [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it).

della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha condannato all'unanimità l'Italia per una doppia violazione dell'art.3 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo (CEDU), oltre che degli artt. 4 e 13 del suo Protocollo addizionale n.4<sup>293</sup>. Nella sentenza risolutiva del caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, la Corte di Strasburgo ha considerato lo Stato italiano colpevole della violazione dell'art.3, per avere esposto i ricorrenti al rischio di trattamenti inumani o degradanti in Libia, oltre che per aver esposto i ricorrenti al rischio di essere rinviiati nei rispettivi paesi di origine.<sup>294</sup> La sentenza del 23 febbraio risulta, inoltre, di grande importanza poiché per la prima volta viene riconosciuta la violazione dell'art. 4 del Protocollo n.4., che vieta le espulsioni collettive, la Corte, in questo caso, ha interpretato in modo innovativo le disposizioni del suddetto articolo ampliando il concetto di “espulsioni collettive” anche al caso di rinvio verso paesi terzi, avvenuto al di fuori del territorio nazionale.<sup>295</sup>

Ciò considerato, in materia di accoglienza dei migranti che, in maniera più o meno numerosa, approdano sull'isola di Lampedusa, alla fine del 2008, l'allora ministro dell'Interno Maroni disponeva che, tutti i migranti e i richiedenti asilo, dopo l'arrivo, dovessero essere detenuti nel centro di prima accoglienza, situato a Contrada Imbriacola, per tutto il tempo necessario all'espletamento delle procedure amministrative. Tale decisione è stata successivamente concretizzata attraverso provvedimenti amministrativi che hanno mutato la struttura del Centro di Accoglienza Temporanea dell'isola di Lampedusa in Centro di Identificazione ed Espulsione.<sup>296</sup>

L'isola di Lampedusa è passata, in questo modo, da luogo di soccorso, dove i migranti venivano accolti per tempi brevi, in attesa di essere trasferiti in altre località - siciliane o italiane - per il disbrigo delle procedure amministrative, a luogo simbolo dell'attesa, dove i migranti vengono rinchiusi in massa. La grave ripercussione di tali misure sui diritti umani di migranti e richiedenti asilo, hanno portato *Amnesty International* a pronunciarsi in merito al caso di Lampedusa, è, infatti possibile

---

<sup>293</sup> Adottato il 19 settembre 1963 ed entrato in vigore il 2 maggio del 1968.

<sup>294</sup> **FIORINI, A., *Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, in Progetto Melting Pot Europa per la promozione dei diritti di cittadinanza, su [www. http://www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).**

<sup>295</sup> Le tre barche, con a bordo i ricorrenti, sono, infatti state ritrovate in acque internazionali. Tuttavia, secondo il diritto del mare, una nave in acque internazionali è soggetta all' *esclusiva giurisdizione dello Stato di cui batte bandiera*, in **FIORINI, A., *op.cit.***

<sup>296</sup> **AMNESTY INTERNATIONAL, *op.cit.***

apprendere dal rapporto annuale del 2009, che: il centro di Contrada Imbriacola, nonostante la capienza massima di 804 persone, è arrivato a contenerne anche 2000; ai migranti, sottoposti alle procedure di identificazione nel centro dell'isola, non è stata garantita la protezione necessaria, dal momento che alcuni di essi sono stati rinviiati nei paesi di origine.<sup>297</sup> Il rimpatrio coatto di centinaia di tunisini, unito all'irrigidimento delle condizioni di detenzione dei migranti nel CIE di Lampedusa, avevano portato nel 2009 a una rivolta, scatenata proprio all'interno del centro di Contrada Imbriacola, conclusasi, il 19 febbraio, con l'incendio del centro stesso. A seguito di questo episodio, e delle suddette scelte politiche che causarono una forte riduzione dei flussi migratori, a partire dal primo novembre 2009, il Ministro dell'Interno decise di non rinnovare i finanziamenti alla società incaricata di gestire il centro di Contrada Imbriacola.

Con l'inizio delle rivolte in Nord Africa, a partire da dicembre 2010 per tutto il 2011, è stato stimato l'arrivo via mare di circa 62.692 migranti, richiedenti asilo e rifugiati sulle coste italiane, delle quali oltre 58.000 a Lampedusa.<sup>298</sup> L'isola di Lampedusa è stata travolta da un forte afflusso di migranti, prima dalla Tunisia, di nazionalità tunisina, successivamente dalla Libia, di nazionalità mista, prevalentemente sub-sahariana. Dopo più di un mese di sbarchi continui, a febbraio del 2011, il governo ha decretato la riapertura del centro di Contrada Imbriacola, per dare un pasto caldo e un rifugio agli oltre 3.000 migranti che nel frattempo erano rimasti all'addiaccio e senza servizi igienici.<sup>299</sup>

In relazione al tema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il Direttore Generale immigrazione e politiche di integrazione del Ministero del Lavoro, Natale Forlani ha dichiarato: *“l'emergenza Nordafrica dei primi 10 mesi del 2011 ha scombinato tutti i parametri di valutazione ed il nostro approccio al problema minori. Ne sono arrivati 4500 che hanno spinto il governo ad approntare un sistema di prima accoglienza basato su comunità temporanee, e messo sotto pressione le strutture di seconda accoglienza”*.<sup>300</sup> Tuttavia, i minori stranieri non

---

<sup>297</sup> *Ibidem*.

<sup>298</sup> CARITAS E MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione*, IDOS, Roma, 2012.

<sup>299</sup> VIVIANO, F., *Profughi, notte al gelo nel campo di calcio e il centro di accoglienza riapre tra applausi*, “La Repubblica”, 14 febbraio 2011.

<sup>300</sup> Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), *Minori stranieri non accompagnati – Forlani: “Emergenza Nord Africa del 2011 ha sconvolto approccio al problema”*, in <http://www.cir-onlus.org/Rapporto%20minori%20stranieri.htm>.

accompagnati presenti a Lampedusa, nonostante le ingenti somme di denaro stanziato dal governo italiano per la loro accoglienza, hanno, di fatto, ricevuto un'accoglienza "emergenziale", organizzata in maniera improvvisata e *al di fuori di ogni garanzia prevista dall'ordinamento nazionale e internazionale*.<sup>301</sup>

#### **4.1. I minori stranieri non accompagnati a Lampedusa: breve analisi sui costi dell'accoglienza "emergenziale"**

I minori stranieri non accompagnati che giungono a Lampedusa vengono principalmente accolti in due strutture: l'ex base militare Loran e il centro di Contrada Imbriacola che, dopo la riapertura, è tornato – stando alla dicitura - ad essere un Centro per il Soccorso e la Prima Accoglienza (CSPA). I due centri non risultano idonei per accogliere persone vulnerabili, come i minori non accompagnati, tuttavia, i tentativi di smistare i minori presso altre strutture – ugualmente non adeguate agli standard di legge – hanno dato risultati ben peggiori, come nel caso della "Comunità della fraternità", un edificio messo a disposizione dalla Prefettura, in cui vennero rinchiusi in condizioni di promiscuità più di 100 minori, che in segno di protesta per le pessime condizioni di vita in cui riversavano, hanno dato fuoco alla struttura compromettendone definitivamente l'agibilità.<sup>302</sup>

Per ciò che concerne l'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo, la Direttiva 2003/9/CE in materia di norme minime di accoglienza, non comprendendo disposizioni specifiche per la loro accoglienza, include i minori tra le persone vulnerabili, mentre il D.Lgs. 140/05, di recepimento di tale Direttiva, prevede per i minori un'accoglienza "*effettuata, secondo il provvedimento del Tribunale per i minorenni, ad opera dell'ente locale*".<sup>303</sup> Il legislatore italiano, nel 2005, prevedendo per i minori non accompagnati un'accoglienza separata dagli adulti, aveva posizionato l'Italia al di sopra degli standard minimi previsti dall'Unione Europea in materia di accoglienza, inoltre, per mezzo del D.Lgs. 251/07,

---

<sup>301</sup> CARITAS E MIGRANTES, *op.cit.*, p.142.

<sup>302</sup> *Ibidem*.

<sup>303</sup> Art.8, comma 4, Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n.140, "Attuazione della direttiva 2203/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri", *Gazzetta Ufficiale* n. 168 del 21 luglio 2005.

venivano introdotte delle norme che, oltre a trasporre le disposizioni della “Direttiva qualifiche” nell’ordinamento giuridico italiano, introduceva altre disposizioni in materia di rintraccio dei familiari del minore, privilegiando l’affidamento del minore a parenti o, se ciò non fosse possibile, l’inserimento del minore stesso in progetti SPRAR, specifici per minori.<sup>304</sup> In aggiunta a quanto finora disposto dalla normativa italiana in materia di minori non accompagnati, con l’approvazione del D.Lgs. 25/2008, di recepimento della “Direttiva procedure”, viene stabilito, ex art.19, comma 6, *“l’autorità che riceve la domanda ai sensi del comma 5 informa immediatamente il Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati [...] per l’inserimento del minore in una delle strutture operanti nell’ambito del sistema di protezione stesso e ne da comunicazione al Tribunale dei minori e al giudice tutelare, Nel caso in cui non sia possibile l’immediato inserimento del minore in tali strutture, l’assistenza e l’accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune dove si trova il minore”*, viene altresì specificato, ai sensi dell’art. 26 del medesimo D.Lgs., in nessun caso i minori non accompagnati richiedenti asilo possono essere detenuti presso CIE o CARA.

Nella prassi, accade che i minori stranieri, sottoposte alla prova della radiografia del polso durante l’accertamento dell’età, vengano erroneamente identificati come maggiorenni e conseguentemente trattenuti presso un CIE o un CARA.<sup>305</sup> Tuttavia, in occasione della dichiarazione dello stato di emergenza, attraverso il decreto della protezione civile, del 18 maggio 2011, venivano adottati provvedimenti per assicurare l’accoglienza di centinaia di minori non accompagnati che rimanevano, più del tempo necessario, nell’isola di Lampedusa in situazione di forte precarietà - se accolti all’ex base militare Loran - dove le condizioni igienico sanitarie sono state definite *“al di sotto di ogni standard accettabile”*<sup>306</sup>, e in totale reclusione, se trattenuti nel Cpsa di Contrada Imbriacola insieme a persone adulte, in condizione di promiscuità e in assenza di garanzie per i minori.<sup>307</sup> A tal proposito, rileva sottolineare come lo stato di detenzione dei minori non accompagnati, rinchiusi nel centro di Contrada Imbriacola senza la possibilità di poter uscire dalla

---

<sup>304</sup> ASGI, *op.cit.*, p.230.

<sup>305</sup> *Ibidem.*

<sup>306</sup> CARITAS E MIGRANTES, *op.cit.* p.142.

<sup>307</sup> Cfr. GATTI F., *Lampedusa, la prigionia dei bambini*, “L’Espresso”, 09 settembre 2011.

struttura, ha comportato che per nessuno di loro fu nominato un tutore, né disposto alcun tipo di affidamento, con un'evidente violazione non solo della normativa nazionale ma delle convenzioni internazionali sui diritti del fanciullo. Il sopraccitato provvedimento di carattere emergenziale servì, di fatto, come deroga a quanto stabilito dalla legge in materia di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati. Per far fronte all' "emergenza minori" presenti a Lampedusa, attraverso decreto n.2436 del 18 maggio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nominato "soggetto attuatore per l'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati", stabilì che le Strutture di Accoglienza Temporanea (SAT) si dovessero far carico della prima accoglienza del minore, in attesa del successivo trasferimento presso comunità di accoglienza per minori, individuando così una possibile soluzione alla problema della permanenza dei minori sull'isola, in condizioni di accoglienza inadeguate.<sup>308</sup>

Il sistema di accoglienza parallelo, istituito dalla protezione civile e che prevede il trasferimento dei minori stranieri non accompagnati da Lampedusa in strutture cosiddette "ponte", ha, tuttavia, riproposto le stesse criticità, già analizzate in precedenza, relative ai ritardi nell'adempimento delle segnalazioni dei minori ai Tribunale dei Minori e al Giudice Tutelari per la nomina di un tutore. Inoltre, il denaro stanziato all'interno dell'Emergenza umanitaria Nord Africa, per il 2012 la copertura finanziaria relativa ai costi dell'accoglienza per i minori non accompagnati era di 24.065.420,16 Euro<sup>309</sup>, ha incoraggiato molti enti, anche totalmente avulsi all'esperienza sociale – come *bed and breakfast* e pensioni – a trasformarsi in "strutture ponte", a discapito dell'interesse superiore del minore. Alla luce di quanto fin qui esposto, occorre aggiungere che se era possibile avvalorare come positiva la prassi in atto dall'inizio dell'emergenza, ovvero non procedere con la radiografia del polso per accertarne l'età, sarebbe stato in seguito segnalato che talune "strutture ponte" abbiano cercato di lucrare accogliendo minori – o presunti tali – stranieri non accompagnati, trattenendoli presso i propri centri mesi a spese della pubblica amministrazione.<sup>310</sup>

---

<sup>308</sup> SAVE THE CHILDREN, *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, ottobre 2011, in [www.sathechildren.it](http://www.sathechildren.it).

<sup>309</sup> O.C.P.M. n.3933/2011 del 13 aprile 2011, disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

<sup>310</sup> ANGELI F., *I falsi adolescenti nel business immigrati*, "La Repubblica", 17 ottobre 2012.

#### **4.2.La prima accoglienza ed il divieto di detenzione**

Il minore straniero non accompagnato che arriva in Italia “illegalmente”, cioè senza un valido titolo di viaggio e soggiorno, gode della protezione apprestata dal T.U. sull’immigrazione all’art.19, la cui norma stabilisce il divieto di espulsione degli stranieri minori di 18 anni.

Il minore, che approda sulle coste siciliane, o che comunque viene rintracciato sul territorio dello Stato, di frequente è trattenuto in un centro di prima accoglienza o di smistamento per immigrati (Lampedusa, Cassibile o Pozzallo), in attesa del trasferimento in un centro specifico per minori o in un centro per richiedenti asilo politico. Un problema che si pone al riguardo concerne il divieto di trattenimento sancito dall’art.37 della Convenzione internazionale del 1989. Infatti, il minore straniero, essendo soggetto inespellibile secondo la legge italiana, non può essere oggetto di un provvedimento di trattenimento presso un Centro di Identificazione ed Espulsione, o comunque privato della libertà personale<sup>311</sup>, in quanto tali istituti sono finalizzati all’identificazione e all’espulsione dello straniero irregolarmente presente sul territorio. Sempre a norma della Convenzione del 1989 il trattenimento del minore deve comunque avvenire garantendo la separatezza tra adulti e minori. A tal proposito deve essere richiamato il principio di *presunzione di minore età*, che, come verrà approfondito in tema di identificazione, vige nelle more dell’accertamento dell’età. Pertanto, uno straniero che abbia dichiarato la minore età, o sia stato ritenuto minorenne dagli organi competenti, in vista dei risultati dell’indagine sulla sua età, dovrà ricevere un trattamento da minorenne. Nella specie, lo Stato dovrà avere cura di “accoglierlo”, anche in via temporanea, in maniera separata dagli adulti. I dati raccolti da organizzazioni come MSF e Amnesty International, denunciano la promiscuità in fase di smistamento tra adulti e minori, all’interno dei centri di prima accoglienza o nei centri di identificazione ed espulsione, soprattutto nei periodi di

---

<sup>311</sup> In Sicilia esistono dei centri definiti di prima accoglienza, non espressamente istituiti come strutture di detenzione amministrativa, nei quali i migranti collocati al loro interno, di fatto, sono privati della libertà personale. A tal proposito, occorre ricordare che ai sensi dell’art.19 i minori rientrano tra i soggetti inespellibili, quindi non possono essere espulsi. I minori, inoltre, non possono essere trattenuti, né nei centri di permanenza temporanea, né nei centri di identificazione ed espulsione.

sovraffollamento.<sup>312</sup> Infine, il regolamento del Comitato per Minori Stranieri stabilisce che “al minore non accompagnato sono garantiti i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avviamento scolastico e alle altre provvidenze disposte dalla legislazione vigente.”<sup>313</sup>

#### **4.3. L'identificazione e la presunzione di minore età**

Il minore straniero non accompagnato, che venga rintracciato sul territorio nazionale o entri in contatto con le forze dell'ordine al momento dell'ingresso in frontiera (per esempio, arrivi via mare sulle coste siciliane) deve innanzitutto essere identificato, in quanto straniero.

Secondo il regolamento del Comitato per Minori Stranieri, "l'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, ove necessario, attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore".<sup>314</sup> In ogni caso, è applicabile la normativa del regolamento di attuazione del T.U. che stabilisce che qualora lo straniero dichiari di non “volersi avvalere degli interventi” delle autorità consolari del proprio paese di origine, la relativa comunicazione non deve avvenire.<sup>315</sup> Nel caso di minore di anni quattordici, la rinuncia deve essere fatta da chi ne esercita la potestà, cioè, nel caso di minore straniero non accompagnato, dal tutore.<sup>316</sup> Le autorità competenti dovrebbero adoperarsi affinché l'identificazione avvenga nel più breve tempo possibile.<sup>317</sup> Tuttavia non è fissato alcun termine entro il quale provvedere all'identificazione. La disposizione del Testo Unico che prevede in caso di dubbio sull'identità personale dello straniero l'accertamento attraverso rilievi foto dattiloscopici si applica, dunque, anche al minore straniero.<sup>318</sup> I metodi utilizzati per tale verifica devono, però, rispettare la salute e la dignità del minore.<sup>319</sup>

Il Comitato suggerisce che “le indagini familiari possono essere un utile supporto per una verifica dell'identificazione del minore, e per l'attendibilità e

---

<sup>312</sup> Medici Senza Frontiere, *In cerca di salvezza. La sofferenza nascosta. Le testimonianze dei migranti sbarcati in Italia*, in [www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it).

<sup>313</sup> Art.6, comma 1, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 535/99.

<sup>314</sup> Art.5, comma 3, DPCM 535/99.

<sup>315</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999.

<sup>316</sup> Art. 4, comma 3, DPR 394/1999.

<sup>317</sup> Cfr. Linee guida del Comitato per i Minori Stranieri del 2003.

<sup>318</sup> Art. 6, comma 4, D.lgs. 286/98.

<sup>319</sup> Cfr. Linee Guida Comitato per i Minori Stranieri 2003.

validità dei documenti presentati dal minore al momento dell'identificazione.” La procedura messa in atto al momento in cui viene rintracciato un minore straniero non accompagnato sul territorio dello Stato ha, dunque, una triplice finalità:

- l'accertamento dell'*identità* del minore straniero;
- l'accertamento dello *status di minore straniero non accompagnato*;
- l'accertamento della *minore età* dello straniero.

Il Comitato per Minori Stranieri ha il compito di provvedere all'accertamento dello status di minore straniero non accompagnato. Per legge i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio o gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, che entrino in contatto con un minore straniero non accompagnato privo di assistenza e di rappresentanza legale, sono tenuti a darne, immediatamente, notizia riservata al Comitato.<sup>320</sup> L'informativa sul minore deve contenere ogni informazione raccolta e l'indicazione delle iniziative promosse in suo favore fino ad allora. Vale la pena di ribadire che se un minore straniero non accompagnato abbia presentato richiesta di asilo politico non rientra nell'oggetto di competenza del Comitato per Minori Stranieri.<sup>321</sup> Tuttavia, se il minore non dichiara immediatamente di voler accedere alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, si potrebbe verificare un conflitto tra le regole che disciplinano il censimento dei minori stranieri non accompagnati, attraverso segnalazioni della loro presenza sul territorio alle autorità dei paesi di origine, e la condizione di potenziale richiedente asilo politico del minore straniero non accompagnato.

Una situazione del genere potrebbe essere bypassata applicando una norma del regolamento attuativo del T.U.: “nel caso possa derivare il pericolo, per lo straniero o per i componenti del nucleo familiare, di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di origine nazionale, di condizioni personali o sociali” l'obbligo di provvedere ad effettuare l'informativa alle autorità consolari non sussiste.<sup>322</sup> Tale norma lascia un margine di discrezionalità amministrativa nel quale, purtroppo, solo raramente vengono attuate buone prassi a tutela dei soggetti più vulnerabili.

---

<sup>320</sup> Art.2, comma 2, lett. e) e art.5 DPCM 535/99.

<sup>321</sup> Art. 1, comma 2, DPCM 535/99.

<sup>322</sup> Art. 4, comma 4, DPR 394/1999.

La presenza del membro ACNUR all'interno del Comitato per Minori Stranieri dovrebbe servire da garanzia in tali ipotesi. Infatti, la legge di attuazione della direttiva comunitaria sulle norme minime sulla protezione internazionale stabilisce che, al momento della presentazione della domanda da parte di un minore straniero non accompagnato, "l'autorità che la riceve sospende il procedimento, (...) ed informa il Comitato per i minori stranieri"<sup>323</sup>.

Infine, in caso di persistente incertezza sulla effettiva cittadinanza del minore straniero non accompagnato, "va' garantito il beneficio del dubbio".<sup>324</sup> Per quanto concerne le modalità di accertamento dell'età del minore, "i metodi utilizzati per tale verifica devono rispettare la salute e dignità del minore".<sup>325</sup>

In particolare, una circolare ministeriale ha precisato che "nei casi in cui vi sia incertezza sulla minore età, è necessario far ricorso a tutti gli accertamenti, comunque individuati dalla legislazione in materia, per determinare la minore età, facendo ricorso, in via prioritaria, a strutture sanitarie pubbliche dotate di reparti pediatrici".<sup>326</sup>

Il riferimento alla legislazione in materia si riduce ad un solo articolo di legge<sup>4</sup> vigente in materia penale, nel quale si fa riferimento ad una generica "perizia".<sup>327</sup> Per prassi consolidata da anni in tutte le questure d'Italia, l'accertamento dell'età del minore si compie con un semplice esame radiologico al polso. In campo penale, invece, il minore, italiano o straniero, viene sottoposto ad una serie di verifiche che investono la sfera psicofisica del minore, in modo da trarne un risultato maggiormente vicino all'età biologica reale, in assenza di esami clinici con un alto grado di precisione. In ogni caso, la legge penale, nell'ottica del margine d'errore dei metodi di accertamento a disposizione delle pubbliche autorità, ha sempre rinviato al principio della presunzione della minore età, in caso di persistente incertezza.<sup>328</sup> Solo recentemente il governo italiano è intervenuto ad estendere il principio di presunzione della minore età anche nell'ambito dei minori stranieri non

---

<sup>323</sup> Decreto Legislativo n.25 del 2008 (modificato dal D. l.vo n. 159 del 2008), normativa di 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. L'art. 40 del D. Lgs. 25/2008 dispone l'abrogazione del DPR 303/2004 con l'entrata in vigore del relativo regolamento di attuazione.

<sup>324</sup> Linee Guida Comitato per i Minori Stranieri 2003.

<sup>325</sup> *Ibidem*.

<sup>326</sup> Circolare ministeriale del 9 luglio 2007 con oggetto "Identificazione di migranti minorenni".

<sup>327</sup> Art. 8, comma 1, DPR 448/1988.

<sup>328</sup> Art. 8, comma 2, DPR 448/1988

accompagnati, chiarendo che tale principio debba essere applicato non solo nei casi in cui vi sia un margine di errore nei risultati dell'accertamento, ma anche nelle more dell'espletamento della perizia sull'età biologica.<sup>329</sup>

#### **4. I centri Sprar per minori richiedenti asilo**

SPRAR è l'acronimo di "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati". Per il 2011 i progetti attivati per l'accoglienza dei minori non accompagnati risultano 11, per un totale di 134 posti.<sup>330</sup> I progetti attivati nel 2007 sono 105, di cui 84 ordinari e 21 per categorie particolarmente vulnerabili – minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza o delle persone vittime di violenza fisica, sessuale o psicologica – che ammontano ad una disponibilità di 2.426 posti in accoglienza, all'interno di centri o di strutture abitative autonome per singoli o nuclei familiari, a seconda delle peculiarità territoriali dei singoli progetti.<sup>331</sup> Le aree di "accoglienza integrata" sono di due tipi: ordinaria - per adulti - e vulnerabile - per minori, ragazze madri, diversamente abili, soggetti affetti da patologie. Nel 2008, i posti riservati ai minori non accompagnati richiedenti asilo risultavano 307, nel 2009, 229 e nel 2010, 193.

Gli enti locali, spesso dietro la spinta di una cooperativa sociale o una Onlus, presentano i progetti direttamente all'Anci (Associazione nazionale comuni italiani), che gestisce la struttura operativa del sistema di protezione: il Servizio centrale. Il progetto viene presentato presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e valutato da una Commissione interna. Dopo l'approvazione del progetto, l'ente locale affida la gestione della struttura al personale interno o ad un privato che opera nel sociale (es. cooperativa sociale, associazione Onlus), contribuendo alla gestione attraverso il deferimento delle prestazioni professionali di operatori dipendenti

---

<sup>329</sup> Circolare ministeriale 9 luglio 2007, nella quale si precisa: "poiché, come è evidenziato dalla prassi, tali accertamenti non forniscono, di regola, risultati esatti, limitandosi ad indicare la fascia d'età compatibile con i risultati ottenuti, può accadere che il margine di errore comprenda al suo interno sia la minore che la maggiore età. Il Comitato sui diritti dell'infanzia dell'Unicef, nell'affermare, al punto 31 del Commento Generale n. 6 del 3.6.2005 alla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia del 1989, l'importanza prioritaria della valutazione dell'età del minore in modo scientifico, sicuro e rispettoso dell'età, del sesso, dell'integrità fisica e della dignità del minore, raccomanda, nei casi incerti, di "accordare comunque alla persona il beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino".

<sup>330</sup> ASGI, *op.cit.*, p.233.

<sup>331</sup> Cfr. :<http://www.programmaintegra.it/modules/smartsection/item.php?itemid=201>

dell'ente locale presso servizi socio assistenziali o attraverso l'erogazione di somme per la copertura dei costi delle utenze, del pagamento del canone mensile per la locazione dell'immobile, ecc.

Gli enti gestori hanno l'obbligo di contribuire alla copertura finanziaria delle spese per il 20%. Anche nei centri SPRAR vengono riservati alcuni posti ai casi di emergenza, i quali vengono finanziati dalla Protezione Civile, con un contributo giornaliero per ciascun ospite di 40 euro.<sup>332</sup> I controlli all'interno delle strutture, sul buon andamento gestionale e sul personale, sono esclusivo onere del Servizio Centrale.

Nel *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale* si trovano i punti di forza caratterizzanti i progetti SPRAR. Nello specifico, nel caso dell'accoglienza dei minori non accompagnati viene disposto che il numero massimo persone accolte in strutture come le case famiglia debba essere pari a 6, fino a un massimo di 10 per i centri collettivi, inoltre, vengono previsti, a garanzia del minore:

- personale formato e qualificato che assicuri assistenza e protezione al minore;
- uno spazio educativo quanto più simile all'ambiente familiare, all'interno del quale il minore possa sentirsi protetto;
- spazi per il tempo libero, il gioco e lo studio;
- uno spazio individuale da personalizzare;
- educatori specializzati e sensibili alle necessità di apprendimento di ciascun minore;
- un rapporto tra operatori/utenti 1 a 3;
- la presenza di un operatore durante la notte;
- la presenza di mediatori e interpreti qualificati;
- un'assistenza psico-sociale qualificata e attenta alla cultura del minore, oltre che alla differenza di genere.<sup>333</sup>

Alla luce di quanto esposto, appare opportuno soffermarsi sulla qualità dell'accoglienza pensata per i minori dai progetti SPRAR, tuttavia, ai fini di una gestione ideale si prefigura necessaria una collaborazione con i servizi socio-sanitari

---

<sup>332</sup> Ordinanza di protezione civile del 12 ottobre 2007 n. 3620.

<sup>333</sup> SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale*, pp.80-83, in versione pdf su [www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it).

locali, attraverso la stipulazione di accordi e protocolli volti a uno scambio di competenze tra progetto e servizi del territorio.<sup>334</sup>

L'accoglienza riservata ai minori non accompagnati dai progetti SPRAR appaiono orientati a condurre a una progressiva integrazione del minore che, seppur seguito adeguatamente da personale qualificato, gode, all'interno del programma, di una discreta autonomia. È, inoltre, prevista la possibilità di prorogare, di sei mesi, la permanenza del minore una volta raggiunga la maggiore età, nel caso tale proroga risultasse funzionale a garantire al ragazzo una maggiore autonomia.

A fronte della qualità offerta da questa tipologia di accoglienza, persiste la problematica inerente alla disponibilità del numero di posti previsto dal Fondo Nazionale 2010-2013, che non appare conforme al numero di arrivi dei minori stranieri non accompagnati nel territorio nazionale.<sup>335</sup>

Rileva, a tal proposito, ricordare che seppur il numero dei minori giunti a Lampedusa successivamente all'inizio delle proteste del Nord Africa sia stato leggermente più intenso rispetto agli anni passati, è risultato sufficiente a mettere in crisi il fragile sistema di accoglienza dell'isola. Ciò nonostante le autorità competenti sembrano preferire la proroga continua dello stato di emergenza, piuttosto che pensare a soluzioni durature che permettano una reale integrazione dei migranti – minori o adulti – richiedenti asilo.

### **5.1. Lo SPRAR “I Girasoli” di Mazzarino<sup>336</sup>**

Il centro SPRAR, aperto dal giugno del 2007, si trova nel cuore di un piccolo comune in una zona centrale della Sicilia. È composto da 3 unità strutturali con una capienza complessiva di 20 persone, esclusi 5 posti riservati all'emergenza. La struttura è gestita da una associazione onlus, che ha ottenuto un cofinanziamento da comune e provincia del 20% attraverso dei fondi straordinari del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Il comune provvede a pagare le utenze ed a fornire

---

<sup>334</sup> *Ibidem.*

<sup>335</sup> ASGI, *op.cit.* p. 233.

<sup>336</sup> I dati e le dichiarazioni in seguito riportate sono emerse da un colloquio informale con la responsabile del centro SPRAR, avvenuto durante una visita della sottoscritta a Mazzarino.

il supporto di due assistenti sociali, distaccati dai Servizi sociali. Anche la provincia è partner del progetto. Originariamente il progetto prevedeva l'accoglienza di 15 minori e 5 donne con prole. Ma a causa delle pressanti richieste di accoglienza, il centro è stato convertito per soli minori. L'ente gestore provvede al pagamento della locazione delle 3 unità abitative. La sede principale ha la tipica organizzazione in comunità, con una capienza di 15 posti per minori maschi. I ragazzi condividono le stanze in 4 o 5 persone. Nell'abitazione è presente una cucina comune, utilizzata da un operatore per fornire il servizio mensa, una mensa ed una sala ricreativa. Gli operatori prestano la loro attività lavorativa notturna e diurna. Nelle altre due sedi i ragazzi abitano da soli in 5 con la supervisione degli operatori. Anche quest'anno, con un intervento straordinario della Protezione Civile, sono stati finanziati ulteriori 15 posti, a seguito dell'arrivo di un numero considerevole di minori.

Fin dal 2007, l'ente gestore ha lavorato circa 6 mesi senza ricevere i fondi da parte del Ministero e la condizione di estrema precarietà economica persiste ad oggi.

Per mesi gli operatori del centro non hanno percepito gli stipendi. Sono riusciti a portare avanti il progetto grazie a 14 mila euro erogati dall'ente locale. La cooperativa non è in grado di sopperire ai ritardi nell'erogazione dei fondi attraverso finanziamenti bancari, poiché gli interessi passivi non sono detraibili come costi.

Il responsabile dell'ente gestore teme che col nuovo governo possano presentarsi ulteriori problemi nel rifinanziamento del progetto. Questi sottolinea come la grave situazione finanziaria, a cui sono soggetti gli enti gestori dei centri Sprar, influenzi, inevitabilmente, il percorso formativo e d'inserimento dei minori.

Per l'anno 2008 il progetto è stato finanziato per il 25% dagli enti locali (comune e provincia). Con Circolare del gennaio 2008 Il Ministero per le politiche sociali ha invitato le strutture Sprar a utilizzare le economie per proseguire la gestione dei centri, in attesa dell'erogazione dei fondi stanziati per l'anno in corso; in alternativa, il Ministero ha sollecitato gli enti gestori a provvedere a proprie spese al finanziamento delle strutture, in attesa di futuri rimborsi. In ogni caso le somme stanziare per l'anno in corso devono essere spese entro il 31 dicembre. A detta del responsabile della cooperativa: "in 10 mesi stringi la cinghia e dopo il 31 ottobre devi spendere tutti i soldi: così si creano le economie!".

Il responsabile ci confida che ha più volte avuto l'idea di una protesta a Roma con tutti i ragazzi davanti al Ministero. Nel centro SPRAR il Comune paga il suo

contribuito, mentre lo Stato è inadempiente. Nelle altre comunità fuori dal circuito Sprar la situazione è diversa: i comuni non pagano, lo Stato sì.

### **Gli operatori e la loro formazione**

Nel centro gestito da un'associazione onlus, un operatore socio assistenziale è a disposizione ogni 5 ragazzi. L'organico è completato da 3 operatori per le pulizie in ciascuna sede della comunità, una cuoca di nazionalità rumena, un coordinatore/responsabile, un'amministratrice ed un operatore laureato in lingue addetto all'alfabetizzazione. Inoltre un consulente legale, uno psicologo di origini croate, un mediatore culturale ed un mediatore addetto all'orientamento lavorativo, lavorano a prestazione saltuaria. Un ex ospite di nazionalità afgana è stato assunto come operatore notturno presso la sede centrale. Purtroppo nel campo della mediazione linguistica e culturale il reperimento di personale qualificato si rivela sempre difficile. Al momento della nostra visita presso il centro Sprar, il mediatore era un italiano. In questo ruolo si sono avvicinati diverse persone. In ogni caso la politica del centro è assumente esclusivamente operatori formati in questo settore. L'Università di Enna ha proposto alla comunità di essere sede di tirocinio formativo per gli studenti di psicologia. Quando abbiamo visitato la comunità abbiamo trovato il responsabile, l'amministratrice, l'operatore notturno che abita nella comunità e la cuoca. L'impressione che abbiamo avuto dal colloquio con il responsabile e l'amministratrice, la quale, tra l'altro, è da anni impegnata come volontaria nel settore legale per i richiedenti d'asilo, è che il personale sia ben formato e trasmetta grande professionalità, oltre che passione per il lavoro che svolge.

### **Età e la nazionalità dei ragazzi**

Quasi tutti i ragazzi hanno già compiuto 18 anni. Il centro solo raramente ha ospitato ragazzi più giovani. All'arrivo nel centro Sprar non vengono effettuate le indagini radiografiche al polso per l'accertamento dell'età: vige la presunzione della minore età. Il responsabile presume che le comunità per minori stranieri del territorio, dove si trovano di frequente richiedenti d'asilo a causa dell'esigua capienza dei centri Sprar, non comunichino al Servizio Centrale la presenza di minori richiedenti asilo per non rimanere senza ospiti e, quindi, soldi.

Al momento della visita si trovavano ospiti delle tre sedi del centro 20 ragazzi originari dell'Afghanistan, del Burkina Faso, del Ghana, della Nigeria, del Bangladesh, della Costa d'avorio, dell'Etiopia, della Somalia, dell'Eritrea.

### **Il collocamento del minore**

Il minore, arrivato in Italia è preso in carico dai Servizi sociali, nel momento in cui ha manifestato la volontà di richiedere asilo, dovrebbe essere segnato al Servizio centrale. Questo organo provvede ad individuare un posto libero in un centro Sprar per minori ed a smistare la richiesta.

Nel caso in cui sia la Questura a segnalare un minore direttamente al centro Sprar, questi provvede ad effettuare la comunicazione al Servizio centrale di Roma, che deve sempre essere aggiornato sui posti disponibili sul territorio nazionale. Nel centro Sprar di Mazzarino, i minori richiedenti asilo provengono dai centri di prima accoglienza, del meridione o del nord Italia, o da comunità per minori stranieri.

Dato che le spese di trasferimento del minore da un centro all'altro del territorio nazionale sono a carico dell'ente che riceve, anche per ragioni di economia gestionale, dovrebbe essere applicata la Direttiva del 7 dicembre 2006 sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, che stabilisce che il Servizio centrale deve provvedere all'inserimento del minore in un centro del circuito Sprar più vicino all'ente locale che ha provveduto ad effettuare la segnalazione.

Molti dei minori che vengono inseriti nel centro sono vicini al compimento dei 18 anni. Il responsabile del centro giustifica il fenomeno ritenendo che i richiedenti asilo più giovani non vengano segnalati al Servizio centrale dalle comunità alloggio che li ospitano prima della formalizzazione della domanda, ma neanche in seguito, per un proprio tornaconto pecuniario. Infatti, i 15enni sono gli ospiti ideali: danno garanzia di un finanziamento stabile per 3 anni e non creano grossi problemi al momento della conversione del permesso di soggiorno per maggiore età.

### **La richiesta d'asilo**

Sulla base dell'esperienza maturata, gli operatori del centro ci raccontano, ad esempio che la Questura di Agrigento provvede ad inserire i minori alla soglia del compimento dei 18 anni presso il loro centro. La Questura rilascia ai ragazzi un permesso di soggiorno per richiedenti asilo di 3 mesi, in attesa della formalizzazione

della richiesta con il modello “C3” che avverrà dietro appuntamento presso l’Ufficio immigrazione della Questura di Agrigento. Tutti i minori ospiti del centro Sprar hanno fatto la richiesta d’asilo. Il responsabile del centro afferma che non è possibile formalizzare la richiesta d’asilo senza il consenso del tutore. In realtà, secondo quanto stabilito dalla Direttiva in favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo del 7 dicembre 2006, la richiesta di asilo può essere formalizzata, ma per il perfezionamento della stessa occorrerà sempre la conferma del tutore.

Secondo l’esperienza degli operatori del centro, la tutela viene aperta nel giro di 3 mesi, mentre i tempi di attesa per la formalizzazione della richiesta d’asilo sono di 1 mese circa.

Fino a poco tempo fa la Commissione territoriale si spostava da Siracusa a Caltanissetta ogni 15 giorni, oggi la sede per le audizioni è solo Siracusa.

In ogni caso, l’iter procedurale della richiesta d’asilo, dalla presentazione fino all’audizione, secondo la prassi consolidatasi nel tempo, dovrebbe concludersi nell’arco di 8 mesi. Infine, sui tempi di ricorso non si hanno tempi certi.

### **L’affido e la nomina del tutore**

Quasi tutti i ragazzi ospiti del centro hanno già parenti, amici o altri contatti in Italia, dove andranno quando usciranno dal centro. Questi minori richiedenti asilo sanno che il permesso di soggiorno è importante per ottenere la garanzia di risiedere legalmente in Italia con lo status di rifugiato o con un permesso per protezione umanitaria. Per loro, però, è molto difficile comprendere i lunghi tempi di attesa per l’audizione davanti la Commissione territoriale e per il rilascio del permesso di soggiorno. Così, spesso, secondo quanto raccontano il responsabile e l’amministratrice, questa snervante attesa nutre un clima di tensione che a volte si trasforma in aggressività, e mancanza di fiducia anche contro gli operatori.

Il Giudice tutelare provvede di norma ad emanare un provvedimento di affido temporaneo del minore all’associazione che gestisce il centro Sprar.

Per l’apertura della tutela passano in media 3 mesi. In qualità di tutore degli ospiti del centro Sprar viene nominato il sindaco del paese. Questa soluzione è stata trovata dall’ente gestore. Il responsabile del centro sottolinea come “il tutore non può delegare nessuno!”. Così il sindaco, insieme al consulente legale del centro, provvede sempre ad accompagnare i minori innanzi la Commissione territoriale.

Il problema della ricerca di un tutore esiste anche in questa provincia. Ma le difficoltà maggiori nascono dai tempi di attesa dell'apertura delle tutele, che, secondo i nostri interlocutori, sarebbero da attribuire, non ad una cattiva volontà del Giudice tutelare competente per la circoscrizione, il Giudice Tutelare di Gela, ma per eccessiva precisione nell'espletamento di ogni passaggio all'interno dell'iter burocratico. Infatti, ci informa il responsabile del centro Sprar che "il giuramento del tutore è effettivo!" Inoltre, bisogna aspettare che il cancelliere del giudice prenda gli appuntamenti con tutti i soggetti coinvolti nella procedura...Spesso succede che il Tribunale non trovi gli interpreti, tanto che a volte sono gli stessi operatori a fornire un mediatore linguistico. Tale precisione, combinata con la poca esperienza e con la mole di lavoro che un solo giudice deve svolgere, sarebbero alla base dei lunghi tempi di attesa.

In ogni caso, la cooperativa si è già attivata informando del problema l'Acnur e *Save the Children*, e concertando insieme un incontro col giudice tutelare competente.

Il responsabile ripete che ci sono tante comunità per minori che cercano di non far aprire la tutela perché così facendo sono le prefetture a pagare e non i comuni. Con la tutela aperta spetta al comune pagare l'accoglienza dei minori e i soldi non arrivano mai. L'ente gestore del centro Sprar è tra i pochissimi soggetti che dichiarano di avere ricevuto i finanziamenti dall'ente locale competente.

Per quanto riguarda gli affidi temporanei, gli operatori della struttura ci dicono che i ragazzi ospiti ricevono direttamente un provvedimento tutelare.

### **Il rilascio del permesso di soggiorno**

Per ottenere un permesso di soggiorno come rifugiato o un permesso per protezione umanitaria o sussidiaria il minore deve attendere circa un mese. Nell'ipotesi di un diniego della richiesta d'asilo, il minore può rimanere ospite della struttura "in protezione" per altri 6 mesi, al fine della presentazione del ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale. I sei mesi sono prorogabili se il minore risulta inserito in un percorso formativo o di studio.

I tempi per ottenere un permesso di soggiorno per motivi di studio sono di circa 7, 8 mesi da parte della Questura di Caltanissetta.

Nel caso in cui il ricorso presentato contro la decisione della Commissione territoriale abbia esito negativo, il minore verrà trasferito in una comunità per minori stranieri, fuori dal circuito di protezione.

### **La conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età**

Al compimento dei 18 anni, se i ragazzi hanno ottenuto un diniego, non vanno a scuola o non sono inseriti in un progetto di formazione, risulta difficile ottenere un permesso di soggiorno. Dopo 6 mesi non possono più stare in un centro Sprar per minori. La cooperativa, tuttavia, cerca di attivare i contatti sul territorio nazionale con altre associazioni per aiutare i ragazzi a trasferirsi.

### **Integrazione nel tessuto territoriale e fenomeno degli allontanamenti**

Le strutture del centro SPRAR si trovano dislocate al centro del paese, un piccolo comune. I ragazzi hanno, così, la possibilità di recarsi autonomamente a scuola, a fare delle spese, a trovare gli amici, ecc.

Quando hanno avviato il progetto, ci ha raccontato il responsabile, è stato difficile con la popolazione, perché ci sono state delle resistenze iniziali all'inserimento dei minori nella vita del paese. Oggi, ha concluso il responsabile, i ragazzi vengono rispettati dagli abitanti del luogo. Anche se, si coregge il nostro interlocutore, i ragazzi del centro e del sud Africa incontrano maggiori resistenze rispetto ai ragazzi maghrebini. Le informazioni raccolte ci hanno confermato che comunque persiste una qual forma di intolleranza, se non un vero e proprio razzismo. Nel corso della loro esperienza hanno avuto solo un allontanamento volontario da parte di un ragazzo egiziano spacciatosi per Palestinese. Aveva presentato richiesta d'asilo a Caltanissetta. E' sparito prima di ottenere il diniego. Al centro hanno pensato che il ragazzo aveva le idee chiare su dove andare.



## Conclusioni

Le cause che spingono minori a migrare da soli sono molteplici: molti fuggono da situazioni socioeconomiche di grande povertà e miseria, altri scappano da situazioni di guerra o di rivalità politico- sociale, in cerca di protezione presso altri paesi, come nel caso dei minori non accompagnati richiedenti asilo, ovvero, quei soggetti, minori di diciotto anni, che da soli hanno abbandonato il loro Paese d'origine per sfuggire a situazioni di conflitto o persecuzioni. La loro condizione estremamente vulnerabile – sono minorenni, viaggiano senza l'accompagnamento di un genitore o una persona responsabile per essi, richiedono protezione internazionale – si aggiunge a un'ulteriore complessità che è intrinseca già nel nome che li identifica: “minori” e “migranti”. Parafrasando l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati: i minori rifugiati “condividono alcuni diritti universali con tutti gli esseri umani, hanno dei diritti complementari in qualità di fanciulli e diritti specifici per essere rifugiati<sup>337</sup>”.

Contestualizzando la nascita della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto dei fanciulli, si è visto come questa abbia comportato, a partire dal 1989, un cambio di prospettiva del concetto di protezione del minore. Con l'affermazione dei tre principi basilari su cui verte tale Convenzione - interesse superiore del minore, non discriminazione e diritto di partecipazione - si è passati dalla tradizionale idea della “solidarietà” o “carità” del “protettore”, all'autonomia, personalità e necessità di sviluppo del “protetto”<sup>338</sup>. Tuttavia, la polivalenza interpretativa del *best interest*, in quanto concetto giuridico a contenuto indeterminato, si accentua ulteriormente nel caso in cui i minori in questione siano stranieri e non accompagnati. Ciò si è evinto attraverso l'analisi della normativa interna degli Stati presi in esame che sono oggetto di studio di questo lavoro, in questo contesto discrezionale, la relazione Stato (occidentale)-minore straniero verrà sempre influenzata più dal paradigma della situazione irregolare dei minori stranieri nel territorio nazionale, a discapito dei diritti e delle libertà riconosciuti internazionalmente a tutti i minori. Ciò considerato, in

---

<sup>337</sup> COMITATO ESECUTIVO DELL'UNHCR, *UNCHR policy on Refugee Children*, del 6 agosto 1993, par.16, <http://www.unhcr.org/4e85783e9.pdf>

<sup>338</sup> ALONSO SANZ, L., *El derecho al asilo de menores no acompañados: una propuesta de regulación más segura*, Revista de derecho político, ISSN 0210-7562, N° 74, 2009, p. 221, <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:DerechoPolitico-2009-74-10006/Documento.pdf>

relazione ai minori stranieri non accompagnati, sembra prevalere la tendenza di un'interpretazione sistematicamente arbitraria di "interesse superiore del minore", basata sulla logica del rimpatrio. Tale meccanismo, come verrà approfondito successivamente, viene utilizzato per "disincentivare" la migrazione minorile, soprattutto dei giovani che arrivano in Europa con la speranza di migliorare le proprie condizioni economiche, e consiste nel riportare il giovane straniero nel proprio paese d'origine, proprio in nome del suo "interesse superiore".

Rileva, a tal proposito, sottolineare come il rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati risulti in completa antitesi rispetto al "triangolo dei diritti" come intesi dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, che consacrano i minori come soggetti di diritto e non come oggetti di preoccupazione o beneficiari di servizi. Infatti, senza considerare l'opinione del minore straniero, gli Stati europei ne interpretano il "superiore interesse" attraverso la logica del rimpatrio che, di fatto, riporta il giovane migrante nella terra che egli ha abbandonato in cerca di migliori condizioni di vita. Questa interpretazione arbitraria del "superiore interesse del minore" non appare fondata su i criteri di interpretazione del concetto giuridico indeterminato suesposti, quanto piuttosto su una "gerarchia" di interessi che antepongono il controllo delle frontiere alla tutela dell'infanzia.<sup>339</sup>

Ripercorrendo brevemente l'evoluzione delle politiche relative all'immigrazione e all'asilo nel diritto dell'Unione Europea, si è evinto come queste abbiano progressivamente influenzato le normative interne in materia di asilo degli stati membri. Ai fini della ricerca si è, infatti, svolta un'analisi comparativa degli ordinamenti giuridici di Italia e Spagna, paesi accomunati dalla posizione geografica e un progressivo miglioramento della situazione socio-economica della popolazione che, a partire dal secondo dopoguerra, hanno portato a un repentino cambio di tendenza che, in pochi decenni, li ha trasformati da paesi di emigrazione a paesi di immigrazione.

Inoltre, l'aumento graduale della presenza di stranieri presenti sul territorio nazionale spagnolo e italiano e la sedimentazione del fenomeno migratorio dei minori non accompagnati, a partire dalla fine degli anni novanta e i primi anni del 2000, ha avuto un'ulteriore incidenza sulle politiche migratorie e, conseguentemente,

---

<sup>339</sup> Petti, G., *op.cit.* p. 107.

sulla produzione normativa, che ha determinato la costruzione del soggetto “minore straniero non accompagnato”. Ciò posto, se a livello costituzionale, sia nell’ordinamento italiano che in quello spagnolo è possibile rintracciare un orientamento che consacra la tutela e la protezione del minore, senza alcuna discriminazione, come disposto nella Convenzione sui diritti del fanciullo ratificata da entrambi gli Stati in questione, la questione inerente al trattamento dei minori non accompagnati diventa particolarmente controversa quando, in Italia come in Spagna, si scontra con la legge sull’immigrazione. Infatti, i minori stranieri, presenti sul territorio italiano o spagnolo, in maniera irregolare e senza l’accompagnamento di un adulto per essi responsabile, rientrano in una categoria speciale che li rende soggetti da tutelare. Questa doppia condizione, rende i minori stranieri non accompagnati soggetti a due norme giuridiche molto differenti tra loro: da una parte la legislazione che tutela il minore in quanto tale, dall’altra la legge sull’immigrazione volta al controllo dei flussi migratori e all’espulsione dei migranti in situazione irregolare. Come precedentemente esposto, in Italia, questa particolare condizione dei minori non accompagnati, provoca inoltre una certa confusione circa l’organo competente a regolamentare la situazione dei minori soli presenti sul territorio nazionale, come nel caso del Comitato per i minori e il Tribunale dei Minori.

In virtù di quanto disposto sia dal quadro giuridico nazionale, che dalla Convenzione di New York del 1989, i minori stranieri non accompagnati godono sia in Italia che in Spagna del diritto di inespellibilità, ed essendo riconosciuti in situazione di necessità – rischio, abbandono o *desamaparo*, come stabilito dal rispettivo Codice Civile – dovrebbero essere trattati come qualsiasi minore, cittadino, in stato di bisogno. Entrambe le legislazioni prevedono, inoltre, l’accesso diretto dei minori non accompagnati ai sistemi di accoglienza e la nomina di un tutore. Per legalizzare la loro situazione di migranti in situazione irregolare, i minori non accompagnati presenti in Spagna devono rimanere per almeno nove mesi sotto la cura dei sistemi di protezione, mentre nel caso italiano in quanto minori, essi hanno immediatamente diritto ad un permesso di soggiorno per minore età, sebbene il rinnovo di tale permesso, una volta raggiunta la maggiore età, sia fortemente limitato dalle leggi e condizioni restrittive. Infine, per fronteggiare il costante aumento dei minori migranti soli, le legislazioni di entrambi i paesi permettono il procedimento

del rimpatrio forzato dei minori migranti non accompagnati verso il loro paese di origine, sia attraverso il ricongiungimento familiare, sia ponendoli attraverso il loro affidamento alle autorità dei servizi di assistenza locali. Tuttavia, come dimostrano i dati quantitativi, né l'inasprimento delle politiche migratorie europee, né gli accordi bilaterali sottoscritti dalla Spagna, né il tentativo di semplificare il processo del rimpatrio affidandolo a un organismo amministrativo – il Comitato per Minori stranieri – hanno di fatto ridimensionato significativamente il numero di minori non accompagnati accolti presso le strutture italiane o spagnole. La diretta conseguenza di tali misure, al contrario, sembra essere la causa determinante il continuo spostamento di questi giovani stranieri, che abbandonano i centri di accoglienza per timore di essere rimpatriati o espulsi, una volta divenuti maggiorenni, diventando pertanto maggiormente vulnerabili ed esposti allo sfruttamento e alla criminalità organizzata.

Studiando la situazione dei minori stranieri richiedenti asilo in Italia e Spagna ci si è resi conto che il quadro giuridico è spesso sovrapposto e frammentario, sia a livello europeo che nazionale. Non è stato possibile riscontrare, né in Italia né in Spagna, procedure omogenee e standardizzate per l'accertamento della minore età. Riguardo alla tutela dei minori richiedenti asilo, invece, è stato possibile riscontrare problematiche comuni legate alle lunghe tempistiche per la nomina del tutore non imputabili a una carenza di norme primarie, bensì a carenze regolamentari che permettano che vengano attuate le norme vigenti.

Infine, una volta condotta l'analisi dei dati statistici dei minori non accompagnati richiedenti asilo, in Italia e in maggior misura in Spagna, sono sorte numerose questioni inerenti all'effettiva possibilità di accesso alla domanda di asilo da parte dei minori migranti arrivati, in maggioranza via mare, sulle coste europee. In particolare, a fronte di una presenza consistente di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale di Italia e Spagna, ci si è interrogati sulle ragioni di un numero tanto basso, quando non quasi inesistente (in Spagna) di richieste di protezione internazionale. Alla luce di quanto è emerso da questa – seppur non esaustiva – ricerca e in seguito all'analisi della “crisi migratoria” delle Canarie e l'emergenza Nord Africa che a partire da Lampedusa ha coinvolto tutta la penisola, rileva, inoltre, soffermarsi sulle motivazioni che portano a preferire una gestione

“emergenziale” del sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati. Nel caso specifico italiano, a partire dal 12 febbraio 2011, il Governo italiano – in tempo di crisi - ha prorogato per due anni i finanziamenti dell'emergenza umanitaria Nord Africa, prediligendo una scelta altamente onerosa in termini economici – e ancor di più in termini di diritti violati – piuttosto che optare per un'implementazione dei Sistemi di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

## BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ VÉLEZ M.I., *La protección de los derechos del niño en el marco de las Naciones Unidas y en el Derecho Constitucional Español*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1995.

AMBROSINI M., *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2005.

ANCI, *I minori stranieri non accompagnati in Italia. IV Rapporto Anci - Cittalia*, Cittalia, Roma, 2012.

ASOCIACIÓN DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (APDHA), *Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010-2011*, Siviglia, 2011.

ASOCIACIÓN DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (APDHA), *Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur*, Siviglia, 2008.

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *Il Diritto alla Protezione. Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2009.

BELL ADELL C., DIAZ AGUILERA, J., *La inserción sociolaboral de los menores inmigrantes*, Anales de Historia Contemporánea, n.19, 2003,

BOUBAKRI H., “La Tunisia nel contesto euro-maghebino”, in CUTTITA P., VASSALLO PALEOLOGO F., (a cura di), *Migrazioni Frontiere Diritti*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006.

CACHÓN RODRÍGUEZ L., “El plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010 y la juventud inmigrante”, in LÓPEZ SALA, A.M., CACHÓN RODRÍGUEZ, L., *Juventud e Inmigración. Desafíos para la Participación y para la Integración*, Dirección General de Juventud de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, 2007

CALDAROZZI A., GIOVANETTI M., (a cura di), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2011-2012*, Roma, 2012

CAMPANATO G., *La tutela internazionale del minore straniero e l'intervento del giudice italiano*, in *Minori Giustizia*.

CAMPANI G., LAPOV F., CARCHEDI F., (a cura di), *Le esperienze ignorate*, Franco Angeli, Milano, 2002.

CARITAS MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione*, IDOS, Roma, 2012.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA A REFUGIADOS (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe anual 2007*, Madrid, 2007.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA A REFUGIADOS (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe anual 2012*, Madrid, 2012.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe annual*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe annual*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.

DURÁN RUIZ, F.J., *Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea en las fronteras fortificadas de sus Estados miembros*, in *Revista TRACE n.60, CEMCA, diciembre 2011*.

FEDERACIÓN SOS RACISMO, *Menores en las fronteras: retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos*, Barcelona, 2004.

FERNÁNDEZ GONZÁLES M.B., *El desamparo y la protección de los menores inmigrantes*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

FIORINI A., *Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia, Progetto Melting Pot Europa*,

FONDAZIONE ISMU, *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2008.

GAMBOA DE CLAYTON M., *The UK reservation to the UN Convention on the Rights of the Child: the passage for Detention of asylum seeking children*, in *Human Rights Defence*, 2008.

GARAMENDI P.M.; BAÑÓN R.; PUJOL, A., *Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España*, in *Revista Española de Medicina Legal*, Vol. 37, 2011.

GARCÍA DE ENTERRÍA E., FERNÁNDEZ T.R., *Curso de derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2004.

GUASH C., *Menores no acompañados antes la protección internacional del asilo*, in *Revista de Educación Social* n. 45, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Emergencia eterna. La institucionalización de los menores extranjeros no acompañados en los centros de emergencias en las Islas Canarias*, giugno 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Responsabilidades no bienvenidas. España no protege los derechos de los menores extranjeros no acompañados en las islas Canarias*, vol. 19. n.4, luglio 2007

HUMAN RIGHTS WATCH, *Retornos a cualquier precio*, ottobre 2008.

JIMÉNEZ ÁLVAREZ M., *Los niños de las pateras, un nuevo fenómeno migratorio*, CSCAweb, 2003.

KANICS J., SENOVILLA HERNÁNDEZ D., TOUZENIS K., *Migrating Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe*, Unesco Publishing, Parigi, 2010.

LAGARDE P., *Rapport explicatif de la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants*, HCCH, L'Aia, 1998.

LAVORATO L., INVERNOA., *L'impatto della legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*, Save the Children, 2010.

LÁZARO GONZÁLES, I., *Menores extranjeros no acompañados, la situación en España*, in *Revista Prolegómenos*, Vol. X, n. 19, UMNG, Bogotá, 2007.

LINACERO DE LA FUENTE M., *El derecho de la persona y de la familia en el siglo XXI*, Editorial Complutense, Madrid, 2009.

MARCHEGIANI M., "L'accordo di riammissione come strumento integrato di cooperazione tra stati per il contrasto all'immigrazione irregolare", in PALMISANO G., *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

MARTÍNINEZ D., *Los "niños de la calle" en Ceuta*, *Revista Página Abierta*, num.119, 2001.

MAZKIRAN M., *Menores extranjeros no acompañados tras las últimas reformas legislativas*, *Revista Mugak* n. 56, 2009.

MIAZZI L., *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minori Giustizia* n. 3/1999.

MIAZZI L., "I diritti dello straniero minorenne. La tutela del diritto d'asilo. Gli interventi delle regioni in materia di immigrazione", in *I nuovi cittadini*, Convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri, 14 febbraio 2004.

MIAZZI L., *Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?*, in "Diritto immigrazione e cittadinanza" n.2/2000.

MIGREUROP, *At the margins of Europe. The externalisation of migration controls*, Rapporto annuale 2010-2011.

NASCIMBENE B., “Straniero (tutela internazionale)”, in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006.

NASCIMBENE B., “L’individuo e la tutela internazionale dei diritti umani”, in CARBONE S., LUZZATO R., SANTA MARIA A., (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006.

NASCIMBENE B., *La protezione dei diritti fondamentali degli immigrati*, Atti del convegno “Diritti umani e cittadinanza, le sfide dell’immigrazione”, ISPI, Milano, 13 novembre 2007.

NIETO GARCÍA A. J., *Derecho de asilo de menores, menores extranjeros no acompañados y otras personas vulnerables*, in “Diario La Ley”, n.7597, Sección Doctrina, del 25 marzo 2011.

NOLL G., *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Martinus Nijhof Publishers, Leida, 2000.

NÚÑEZ T.P., “Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados en el contexto del marco jurídico de protección de los Menores extranjeros separados o no acompañados”, in ALDECOA LUZÁRRAGA F. Y., FORNER DELAGUYA J.J., *La Protección de los niños en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales*. Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño, Colegio Notarial de Cataluña-Marcial Pons, 2010.

PASTORE F., “Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico”, in VIOLANTE L., *Storia d’Italia, Annali 14, Legge, diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1998.

PÉREZ PÉREZ P., *La acogida integral a refugiados e inmigrantes menores y jóvenes no acompañados: buenas prácticas para la ciudad diversa*, atti del Congresso Internazionale di Sviluppo Umano – “Congresso Internazionale de Desarrollo Humano” – Madrid, 22 aprile 2009.

PETTI G., *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Ombre Corte, Verona 2004.

PIERRÉ-CAPS S., “L’immigrazione nel cuore delle contraddizioni del diritto internazionale e del diritto costituzionale nazionale”, in GAMBINO S., D’IGNAZIO G (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010.

RASTELLO L., *La Frontiera addosso, Così deportano i diritti umani*, Editori Laterza, Bari, 2010.

RIVER HERNÁNDEZ F., *El interés del menor*, Editorial Dykinson, Madrid, 2007.

ROZZI E., *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, Save the Children, 2004.

ROZZI E., *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, e-migrinter n.2, 2008.

SÁNCHEZ JIMÉNEZ M.A., *Relevancia y alcance de la asistencia jurídica para la protección de los menores extranjeros no acompañados*, Murcia, 2010.

SAVE THE CHILDREN, *I minori stranieri in Italia*, 2° Rapporto annuale, 2010.

SAVE THE CHILDREN, *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, ottobre 2011.

SAVE THE CHILDREN, *Menores no acompañados. Informe sobre la situación del los menores no acompañados en España*, Madrid, 2004,

SCUTO F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

SENOVILLA HERNÁNDEZ D., *El plan de acción de la Comisión Europea: ¿Un verdadero avance de la política comunitaria relativa a los menores no acompañados?*, in Revista Mugak n.56, 2011

SENOVILLA HERNÁNDEZ D., *Los menores extranjeros no acompañados en Europa*, Fundación Diagrama, Murcia, 2008.

SÍNDIC DE GREUGES, *Resolución sobre el proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros noacompañados*, Barcellona, 2011.

TÉLLEZ RUBIO J.J., *Moros en la costa*, Editorial Debate, Madrid, 2001.

TURRI G.C., *Comitato per Minori Stranieri – Circolare del 14 ottobre 2002*, in Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, 30 dicembre 2002.

TURRI G.C. *Minori stranieri non accompagnati dalla legge Turco-Napolitano alla Bossi-Fini*, in "Minori e Giustizia" n. 2/2001.

TURRI G.C., *I bambini stranieri non accompagnati*, in Minori Giustizia, n.3, 1999.

UNICEF, *Ni ilegales ni invisibles: niños extranjeros en España*, Rapporto annuale, 2009.

URÍA PELAYO A.M., *Menores no acompañados en España. La Administración, con sus malas prácticas, continúa vulnerando sus derechos como menores*, in *Educación social: revista de intervención socioeducativa*, n.45, 2010.

VASSALLO PALEOLOGO F., *Esternalizzazione dei controlli di frontiera e diritti fondamentali dei migranti*, in *L'altro diritto*. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, 2007.

VASSALLO PALEOLOGO F., *Lo straniero irregolare sul territorio. Aspetti di diritto penale-amministrativo*, in *L'altro diritto*. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, 2012.

VEGA M.J., *Unos refugiados muy especiales. Niños refugiados y menores no acompañados en España*, 2001.

ZOLO D., *La riduzione della paura in Cosmopolis*, *Rivista di cultura* III, n.2/2008.

#### **SITOGRAFIA:**

[www.amnesty.it](http://www.amnesty.it) – *Amnesty International Italia*

[www.apdha.org](http://www.apdha.org) – *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía*

[www.asgi.it](http://www.asgi.it) – *Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione*

[www.boe.es](http://www.boe.es) – *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*

[www.cemca.org.mx](http://www.cemca.org.mx) – *Centros de Estudios Mexicanos y Centroamericanos*

[www.cir.it](http://www.cir.it) – *Consiglio Italiano per i Rifugiati*

[www.cis.es](http://www.cis.es) – *Centro de Investigación Sociológicas*

[www.corriere.it](http://www.corriere.it) – *“Corriere della Sera”*

[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es) – *Difensor del Pueblo Español*

[www.elmundo.es](http://www.elmundo.es) – *Sito del quotidiano “El Mundo”*

[www.elpais.es](http://www.elpais.es) – *Sito del quotidiano “El País”*

[www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu) – *European Commission Statistics (Eurostat)*

[www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org) – *Amnesty International España*

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) – *Sito di accesso alla diritto dell'Unione Europea*

[www.fiscal.es](http://www.fiscal.es) – *Ministerio Fiscal Español*

[www.hrw.com](http://www.hrw.com) – *Human Rights Watch*

[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it) – *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) – *Sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

[www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it) – *Medici Senza Frontiere Italia*

[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org) – *Progetto Melting Pot Europa*

[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it) – *“La Repubblica”*

[www.savethechildren.es](http://www.savethechildren.es) – *Save The Children España*

[www.unicef.it](http://www.unicef.it) – *Unicef Italia*

[www.unicef.es](http://www.unicef.es) – *Unicef España*