

I minori stranieri non accompagnati: problematiche e modalità di gestione

Uno sguardo comparato alle esperienze di Francia, Germania e Spagna

Alessia Attar ¹, Moreno Benini ¹, Raffaele Bracalenti ²

¹ Ricercatore IPRS

² Presidente IPRS

Summary

Unaccompanied foreign minors: problems and administration procedures. A comparative report regarding the experience in France, Germany and Spain

There are substantial procedural differences within the Community in the case of unaccompanied minors. There are two models that preside the onset and administration of the phenomenon: the first regards an intervention model inherent to the refugee phenomenon. The second is in accordance with the model of a foreign minor who no longer, or at least not only, requests asylum.

In France, unaccompanied minors are attributed to five categories: minors escaping from areas of risk; minors dispatched by their families in search of income; deviant minors; minors escaping from hardships; minors already errant in their own countries. A critical point of the issue is determined by the rejection of the minor at the borderline back towards the last country from which the minor arrived (not always his/her country of origin) and the establishment of the so-called "interim areas" or "waiting areas", following the same procedures used for adults and without any specific procedure reserved to the minors.

In Germany, following the registration of the minors apprehended upon the territory, they are given in custody to social services if they are below sixteen years of age, without any family ties and if their immediate repatriation is deemed impossible. When the minors are older than sixteen, they become a part of the shelter system that each Lander reserves to adults in need.

In Spain, when a foreign minor without identification papers is apprehended on the territory, he/she is entrusted to the competent services that proceed to report them to the Attorney General. Should the minor ask for asylum, he/she is placed under the guardianship of the regional services for the protection of children.

Riassunto

Nello spazio comunitario si hanno sostanziali differenze di procedure quando viene segnalato un minore non accompagnato. Due i modelli che presidono ingresso e gestione del fenomeno: il primo, si inquadra in un modello di intervento proprio del fenomeno dei rifugiati. Il secondo,  andato modellandosi su una figura di minore straniero non pi, o almeno non solo, richiedente asilo.

In Francia, i minori non accompagnati sono ascrivibili a cinque categorie: minori che fuggono da zone a rischio; minori inviati dalle famiglie alla ricerca di reddito; minori devianti; minori che fuggono da disagi; minori gi in situazione d'erranza nel loro Paese. Un punto critico del fenomeno  determinato dal respingimento alla frontiera effettuato in direzione dell'ultimo Paese da cui  provenuto il minore, che non sempre  il suo Paese d'origine, ed il collocamento nelle cosiddette "zone d'attente" o "zone di attesa", alla stregua degli adulti, senza alcuna procedura specifica loro riservata.

In Germania, i minori intercettati sul territorio, dopo la registrazione, vengono affidati, se minori di sedici anni, privi di legami famigliari e se non  possibile procedere ad un immediato rimpatrio, ai servizi sociali. Quando hanno pi di sedici anni, i minori rientrano nel sistema di accoglienza che ciascun Lander riserva agli adulti in stato di bisogno.

In Spagna, quando un minore straniero senza documenti viene intercettato sul territorio, viene preso in carico dai servizi competenti, che procederanno alla segnalazione al *Procuratore generale*. Se il minore richiede asilo, viene posto sotto la tutela dei servizi regionali di protezione dell'infanzia.

Keywords: *adolescents, age group, refugees, transients and migrants, vulnerable population.*

Parole chiave: *adolescenti, gruppo d'et, rifugiati, persone che cambiano spesso residenza e migranti, popolazione vulnerabile.*

Introduzione

L'immigrazione è uno dei fenomeni sociali più complessi che le moderne società sono chiamate a governare. Da un lato essa ha assunto un carattere strutturale ed è indubbio che, per effetto delle dinamiche demografiche, sia destinata a consolidarsi ampliando il segno multiculturale dei Paesi europei; dall'altro i processi di trasformazione delle moderne migrazioni hanno generato problemi nuovi e multiformi. Una di tali situazioni è rappresentata dai minori stranieri non accompagnati, minori privi cioè della tutela dei familiari o di altri adulti di riferimento, la cui presenza comincia ad acquisire una valenza quantitativa importante nello spazio comunitario a partire dagli inizi degli anni '90. Sotto questa spinta, l'UNHCR elabora nel 1994 un manuale sulla protezione e cura dei minori rifugiati, teso a coniugare i principi teorici a un piano specifico di azione¹, nel quale per la prima volta appare una definizione specifica di minori stranieri non accompagnati, vale a dire "quei soggetti di età inferiore ai diciotto anni, a meno che secondo la legge applicabile al minore la maggiore età venga raggiunta prima, che sono separati da entrambi i genitori e non sono presi in cura da un soggetto adulto che ne abbia la responsabilità in base alla legge o alla consuetudine del Paese in cui si trovano a soggiornare". Si tratta di un passaggio importante,

non tanto perché tale definizione riesce ad assumere un valore vincolante per tutti i Paesi di accoglienza, quanto perché attraverso un processo di codificazione, il tema particolare dei minori stranieri non accompagnati ottiene finalmente "visibilità".

Da allora, tale fenomeno si è posto come una realtà di un rilievo sempre più ampio non solo da un punto di vista propriamente quantitativo, ma anche e soprattutto in relazione alle problematiche che è andato aprendo in tutti i Paesi europei nei quali si è presentato, pur con caratteristiche e tempi differenti e con configurazioni specifiche. Giungeva così, tre anni dopo quella dell'UNHCR, anche la definizione del Consiglio dell'Unione Europea, per il quale i minori stranieri non accompagnati erano quei "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"². A fronte di un numero crescente di entrate "non autorizzate" di minori non accompagnati, la Risoluzione del Consiglio stabiliva principi comuni che riguardavano *inter alia* le condizioni per la loro accoglienza, permanenza o eventuale rimpatrio e, nel caso dei richiedenti asilo, l'adozione di misure di assistenza legate alla loro particolare condizione. Sulla base

¹ Cfr. UNHCR, *Refugee Children. Guidelines on protection and care*, Geneva, 1994. Il manuale trae le sue premesse direttamente dal ramo dei diritti umani (Convenzione di New York del 1989) e dalla politica dell'UNHCR. Nel 1987 il Comitato Esecutivo dell'UNHCR (EXCOM) richiese che venisse formulato un sistema di Linee-guida (*Conclusion n. 47*). Nel 1989 vennero per la prima volta pubblicate le Linee-guida, valutate nei due rapporti successivi: il primo dell'International Save the Children Alliance in collaborazione con l'UNHCR, l'altro dell'U. S. Bureau for Refugee Programmes. Nel 1993 le "UNHCR policy on refugee children", furono formalmente presentate dal Comitato Esecutivo (EXCOM).

² Cfr. Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997, art. 1, co. 1.

di quanto deciso, lo sforzo degli Stati doveva essere teso ad individuare in tempi rapidi l'identità del minore e a determinare lo status di non accompagnato, provvedendo al suo possibile ritorno presso il Paese di origine o presso un Paese terzo adeguato ad accoglierlo, e facilitando, quando sia possibile, il ricongiungimento con i membri della sua famiglia: a questo fine, gli Stati membri dell'Unione venivano invitati a cooperare avvalendosi del contributo e del supporto delle organizzazioni internazionali e delle autorità del Paese di origine del minore.

Eppure, a fronte delle misure e dei provvedimenti imposti dalla prassi normativa, una serie di problematiche permangono, a conferma della complessità e della specificità assunta dal fenomeno e ormai consolidatasi: la sua interpretazione non è infatti omogenea; i flussi di minori interessano i terminali migratori in misura differente sia in quanto a numero sia in quanto a tipologia sia in quanto a bisogni espressi dai minori; non esiste una generale concordanza di vedute sull'attribuzione del termine non accompagnato a particolari tipologie di minori (dai minori i cui famigliari in linea ascendente o collaterale sono presenti sul territorio sino al caso limite di coloro che mantengono frequenti e regolari contatti con la famiglia di origine) e dunque sulle conseguenti misure tutelari da conferire loro; non vengono utilizzate dovunque le stesse pratiche di identificazione del minore e, in alcuni casi, vengono sollevate perplessità di natura etica sulla loro liceità o invasività; la tipologia dei permessi di soggiorno loro accordati che in alcuni casi, quale quello dell'Italia, genera, al compimento della maggiore età, incertezza e getta ombra sulla fu-

tura permanenza legale del minore.

Al di là, poi, di questi aspetti generali che riguardano la morfologia del fenomeno, nello specifico la presenza di minori non accompagnati sul territorio di un terminale migratorio solleva una serie di particolari problematiche a più livelli, inerenti la loro gestione. Si pensi alla messa a punto di adeguate modalità di intercettazione della loro presenza sul territorio; alla concessione di forme giuridiche di protezione; al ruolo delle pubbliche amministrazioni ed ai costi da queste sostenuti; alla carenza di strutture adeguate; all'individuazione delle cause che hanno spinto il minore ad emigrare ai fini della delineazione di uno specifico percorso di integrazione; alle fughe dei minori da strutture deputate alla loro accoglienza; alla funzione dei mediatori; al ruolo degli operatori; alla costruzione di una rete territoriale e di specifici progetti volti a rendere indipendente ed autonomo il minore al compimento della maggiore età. E le risposte date a questa serie di problematiche variano da Paese a Paese, anche in funzione dei relativi background storico-culturali, della storia migratoria, dell'ampiezza e della tipologia del fenomeno e della conseguente riflessione in materia.

Ciò che comunque lega tra loro queste differenti risposte legislative ed istituzionali nei diversi Paesi europei è il tentativo, spesso di difficile realizzazione, di non violare la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'infanzia e di garantire così a tutti i minori condizioni di vita non precarie, facendosi carico di tutti gli aspetti della loro vita, dalla salute e l'educazione ai diritti sociali e politici. La certezza dei diritti riconosciuti al minore dalla Convenzione, e dagli Stati che ad essa ispiran-

dosi cercano di conseguire il suo miglior interesse, vuole dunque essere una garanzia di stabilità e di difesa dalla precarietà.

Ma, al tempo stesso, i terminali migratori si vedono obbligati ad elaborare risposte che siano compatibili con le rispettive legislazioni nazionali in materia di immigrazione, perché, ed è bene ricordarlo, i minori stranieri non accompagnati sono in primis minori, soli e senza figure adulte di riferimento, e perciò in quanto tali devono essere posti al centro di un sistema di tutela e di protezione particolare teso a garantirne il benessere, chiaramente minacciato dalla condizione in cui versano; e successivamente sono stranieri, sottoposti cioè ad una specifica legislazione, ed individui esemplificativi di una condizione di sospensione tra Paese di partenza e Paese di arrivo, tra due realtà geografiche, due sistemi di riferimento, eterogenei e distanti.

Ciò determina una situazione certamente complessa che porta talvolta le legislazioni nazionali a prevalere sugli obiettivi della Convenzione ed a determinare situazioni limite in cui il principio del miglior interesse del minore sembra davvero minacciato. Questa politica migratoria più restrittiva interessa tutti i Paesi dello spazio comunitario, anche laddove, come nell'Europa del Nord, in Germania in particolare, il fenomeno dei minori non accompagnati si è sovrapposto a quello dei richiedenti asilo e dei rifugiati, e tuttavia il quadro di riferimento rappresentato dal diritto d'asilo non è stato sufficiente ad impedire che la protezione tradizionalmente riservata ai minori cambiasse. O anche laddove, come in Italia, questo nuovo flusso di migranti ha portato l'ordinamento, fatti propri i principi ispiratori delle

convenzioni internazionali, ad adeguare la normativa in funzione delle esigenze sempre più diversificate poste dalla presenza sul proprio territorio di tali minori sulla scia dei principi contenuti già in una legislazione tra le più avanzate in termini di protezione e tutela dei diritti del minore in senso lato.

Ogni Paese sembra, dunque, riflettere una situazione specifica che è anche la risultante dell'organo istituzionale competente incaricato di occuparsi di questa categoria di soggetti deboli. A seconda di quale Ministero è deputato a ciò, (sempre che la competenza sia centralizzata e non decentrata come succede per esempio in Germania), ci saranno scelte e metodi diversi: se dipende dal Ministero dell'Interno l'approccio sarà basato sui temi della sicurezza e dei flussi migratori, se dipende dal Ministero del Lavoro l'approccio sarà legato soprattutto ai temi dell'inserimento nel mondo del lavoro degli stranieri adolescenti, mentre se dipende dal Ministero delle Politiche Sociali allora l'approccio sarà più orientato verso l'integrazione, infine se dipende da un coordinamento di questi ed altri Ministeri, allora l'approccio sarà la risultante di un compromesso di orientamenti ed esigenze diverse.

Ma la complessità e il polimorfismo che sembrano caratterizzare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati all'interno dello spazio comunitario, sembrano dipendere anche da un'altra variabile, quella geografica, che è poi una variabile storico-culturale, determinata dalla natura assunta dalle stesse migrazioni in ciascun Paese, tanto che oggi sono sostanzialmente due i modelli che presiedono l'ingresso e la successiva gestione dei minori non accompagnati: il primo, tipi-

co dei Paesi dell'Europa del nord, per il quale l'accoglienza dei minori non accompagnati ha trovato un quadro teorico ed un modello di intervento all'interno del fenomeno dei rifugiati. In tali Paesi si è andata infatti consolidando una sorta di esperienza (sulla base della quale si è costruita tutta una "tradizione" in termini di normativa e di prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati) che ha portato a far coincidere a livello concettuale, e di conseguenza anche operativo, le due nozioni di minore straniero *solo* e di minore non accompagnato rifugiato: il minore straniero che arriva senza i propri genitori o altri adulti di riferimento deputati idonei ad esercitarne la tutela, è colui che è dovuto fuggire dal suo Paese di origine ed è rimasto involontariamente separato dai suoi familiari in seguito alla situazione di crisi intervenuta. A questa definizione corrispondono misure e meccanismi conformi in termini di protezione. Diverso il quadro offerto dai Paesi del sud Europa (Spagna, Grecia, Italia) – e qui siamo al secondo modello – che hanno conosciuto un processo inverso. Tali Paesi, a partire dalla seconda metà degli anni '70, hanno cominciato a subire una trasformazione da territori di emigrazione in territori di immigrazione, diventando già a partire dagli anni '80 meta di un flusso crescente di migranti provenienti principalmente da Maghreb, Corno d'Africa, Albania, Filippine, America Latina. Di conseguenza, Spagna, Grecia e Italia hanno elaborato le loro leggi in mate-

ria di immigrazione e di asilo quasi contemporaneamente, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90³, confrontandosi con una figura differente rispetto a quella conosciuta dai Paesi del centro e del nord Europa, di minore straniero che giunge presso i loro territori privo di riferimenti familiari: non più o almeno non solo richiedente asilo.

Nello spazio comunitario, dunque, sono presenti sostanziali differenze relativamente alle procedure che si attivano al momento della segnalazione di un minore straniero non accompagnato rispetto a organi competenti, strumenti di identificazione, modelli gestionali, scelte di integrazione. È comunque innegabile che alcuni contesti sono più rappresentativi di altri, in termini di presenze, tipologie e bisogni dei minori, in termini di background migratorio e in termini di tipologia di modalità gestionali elaborate in risposta al fenomeno. Ed è proprio verso tre di tali contesti che rivolgeremo nelle prossime pagine la nostra attenzione, animati anche dal bisogno di uno sguardo comparativo che l'analisi di un fenomeno come quello dei minori stranieri non accompagnati richiede.

Francia

Utilizzata fino alla fine degli anni '90, l'espressione "minori stranieri non accompagnati" è stata sostituita con l'e-

³ In Grecia la legge sull'immigrazione e asilo risale più precisamente al 1991 (l. 1975/91). In Spagna il primo *Aliens Act* sui diritti e sulle libertà degli stranieri è invece il 7/1985 mentre la materia dell'asilo è disciplinata da una legge, 5/1984 modificata nel 1994. Per quanto riguarda l'Italia, la prima legge che ha disciplinato le situazioni relative all'ingresso e al soggiorno dei cittadini extracomunitari si riconduce al D: L: 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in legge 28 febbraio 1990 n. 39, recante il titolo *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e di soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*.

spressione “minori stranieri isolati”, dal momento che la prima è stata considerata poco adeguata a rendere conto dell’insieme delle situazioni di cui i minori non accompagnati sono espressione (minori accompagnati all’arrivo in Francia e poi lasciati soli, minori in presenza di un adulto che non è il suo rappresentante legale o minori maltrattati o “male accompagnati” il cui benessere rischia di risultare compromesso da comportamenti familiari pregiudizievoli, così come stabilito dall’articolo 375 del Codice civile francese).

Va comunque detto che il fenomeno comincia ad acquisire visibilità e rilevanza solo dalla seconda metà degli anni ’90, essendo, prima di tale periodo, estremamente ridotto dal punto di vista quantitativo: i minori erano qualche centinaia e, trattandosi quasi esclusivamente di richiedenti asilo, erano assistiti grazie ai dispositivi esistenti. Più nello specifico, il problema esplose quando il Coordinamento dei Rifugiati, che raggruppa diverse ONG attive nel sostegno ai richiedenti asilo, denuncia le carenze del sistema di accoglienza e rende pubblici alcuni dati, che contrastano nettamente con quelli ufficiali, secondo i quali l’afflusso di minori richiedenti asilo sarebbe di 350-400 ogni anno.

Quello dei dati ha continuato tuttavia ad essere un problema nel tempo, tanto che anche oggi esiste una generale concordanza di vedute sulla scarsa affidabilità dei dati. Questi provengono da tre fonti principali: la Polizia Aeroportuale e dei Confini (PAF, *Police de l’Air et des Frontiers*), la Direzione delle Libertà Pubbliche e degli Affari Giuri-

dici (DLPAJ, *Directions des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques*), e l’Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e delle persone senza nazionalità (OFPRA, *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*). Tuttavia i dati non coincidono perché le tre strutture usano differenti metodi di catalogazione e conteggio. Inoltre, le segnalazioni sono certamente sottovalutate dal momento che non tutti i minori che arrivano sono dei richiedenti asilo e molti sono coloro che entrano illegalmente.

Resta il fatto che dal 1999 al 2001 il loro numero è triplicato e nel 2003, una ricerca che ha analizzato i dati forniti dalla Direzione delle Libertà Pubbliche e degli Affari Giuridici e quelli forniti dall’Assistenza Sociale all’Infanzia (*Aide Sociale à l’Enfance - ASE*)⁴ segnalava in approssimativamente mille i minori presenti in territorio francese, nell’80% dei casi maschi, di un’età compresa soprattutto tra i 15 ed i 17 anni. Erano circa ottanta le cittadinanze segnalate, ma nel 75% dei casi erano rappresentate solo da pochi individui. Il maggior numero di segnalazioni riguardava invece minori rumeni, cinesi, marocchini, albanesi, congolesi e angolani. La metà dei minori venivano segnalati a Parigi e nell’Ile-de-France. Dato certamente non casuale, dal momento che la presenza di un aeroporto intercontinentale e le prospettive ricoperte dalla capitale esercitano un forte ruolo attrattivo. Non a caso, la quasi totalità dei minori segnalati era transitata per l’aeroporto di Roissy-Charles de Gaulle. Allo stesso modo, a Marsiglia, in considerazione dei flussi migratori che storicamente hanno in-

⁴ Etienneble, A., “Les mineurs isolés étrangers en France”, in *Migrations Etudes, Synthèse de Travaux sur l’immigration et la présence étrangère en France*, 2002.

teressato questa città, la maggior parte delle segnalazioni sono di minori marocchini. Nel dipartimento Rhône-Alpes, poi, la presenza di comunità religiose e di chiese ha rappresentato un forte potere di attrazione nei confronti dei minori congolese.

Chi sono i minori che arrivano isolati in Francia, a che tipologia cioè di minori sono ascrivibili? Generalmente si parla di cinque categorie di minori: minori che fuggono da zone a rischio per la loro incolumità (guerre, carestie, catastrofi naturali); minori inviati dalle famiglie alla ricerca di reddito; minori coinvolti in circuiti criminali; “fugueurs” o minori che fuggono da disagi o conflitti familiari; “errants” o minori in movimento, già in situazione d’erranza nel loro Paese e che continuano ad essere tali nell’attraversare le frontiere e nel giungere all’interno dello spazio comunitario. All’interno di ciascuna categoria bisogna poi distinguere tra chi vuole o sceglie di integrarsi e di avviare un percorso educativo-lavorativo in Francia e chi invece preferendo restare al margine fugge dai centri di accoglienza continuando ad errare ed a rifiutare le forme di protezione loro accordate.

La presenza di minori stranieri isolati in Francia si è imposta all’attenzione del sistema di intervento delle istituzioni pubbliche, obbligandole ad un riequilibrio in forza del fatto che i minori si pongono al crocevia di sollecitazioni diverse, le une volte a proteggere l’infanzia, le altre a proteggere il territorio, le ultime a garantire il diritto d’asilo. Pertanto sono destinatari di

specifiche forme di protezione in forza della loro età eppure, in ragione della loro condizione di stranieri corrono il rischio di essere allontanati dal territorio francese, seppure tutelati dalle convenzioni internazionali sull’infanzia, o di non essere adeguatamente tutelati, talvolta trattati alla stregua degli adulti. Non a caso, uno degli attuali punti di frizione è determinato proprio da quello che molte associazioni denunciano come mancato rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo, vale a dire il respingimento alla frontiera, respingimento effettuato poi in direzione dell’ultimo Paese da cui è provenuto il minore, che non sempre è il suo Paese d’origine, ed il collocamento nelle cosiddette “zone d’attente” o “zone di attesa”, alla stregua degli adulti, senza alcuna procedura specifica loro riservata.

Le “zone di attesa” sono spazi situati nei porti, negli aeroporti e nelle stazioni ferroviarie dove sono trattenute le persone in attesa che vengano effettuati controlli sulla loro identità e sul possesso dei requisiti richiesti per l’ammissione in Francia⁵. Le persone qui trattenute ricevono assistenza ed eventuali cure mediche. Quando viene segnalata la presenza di un minore, il Procuratore della Repubblica deve procedere alla designazione di una figura con l’incarico di assistere il minore per tutto il tempo in cui si trova a dimorare nella “zone d’attente” e di rappresentarlo in tutte le procedure amministrative e giuridiche relative all’ingresso nel territorio. Se la permanenza nella “zone d’attente” si prolunga il

⁵ La possibilità di trattenere/detenere un minore in questa area è regolata dall’Ordinanza del 2 novembre 1945, articolo 35, in materia d’asilo. Tale Ordinanza stabilisce che qualsiasi richiedente asilo, al momento dell’arrivo in frontiera, debba essere condotto nella “zona d’attesa”, finché le autorità competenti non abbiano deciso per l’ingresso o il rimpatrio. Riguardo all’età non viene data alcuna indicazione.

minore deve essere assistito da un avvocato scelto dalla figura che assiste il minore oppure nominato d'ufficio. La permanenza in tale luogo può essere giustificata sia in base al disbrigo delle pratiche necessarie al rimpatrio del minore, qualora venisse adottata questa opzione, sia in base al tempo necessario per vagliare la fondatezza della domanda d'asilo. La permanenza non può superare le 48 ore e può essere rinnovata una sola volta alle stesse condizioni. Scaduto tale termine, la permanenza può solo essere autorizzata dal giudice delle libertà per una durata che non può superare gli otto giorni. A titolo eccezionale, dopo tale periodo, la permanenza può essere rinnovata ancora per otto giorni, non potendo in alcun caso oltrepassare i venti giorni.

Anche per coloro che riescono a passare attraverso queste maglie e ad entrare sul territorio, spesso in una condizione di vulnerabilità estrema quando non clandestinamente, la segnalazione all'autorità giudiziaria apre un percorso di presa in carico che parte dall'identificazione per l'attribuzione di un nuovo status e giunge sino all'individuazione delle misure e del percorso più adatto e confacente al conseguimento del miglior interesse del minore. In un caso come nell'altro, co-

munque, viene messo in atto un dispositivo di protezione organizzato su due livelli: da un lato, una protezione amministrativa, che dipende dal Presidente del consiglio dipartimentale sul cui territorio il minore è stato segnalato, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 222-5 e 223-2 del Code de l'Action Sociale et des Familles⁶; dall'altro lato, una protezione giudiziaria, che dipende dal Juge des Enfants (Giudice minorile), sulla base dell'ordinanza del 23 dicembre 1958 e dell'articolo 375 dal Codice Civile, e dal Procuratore della Repubblica. Quest'ultimo può decidere di prendere una misura d'urgenza di collocamento provvisorio; condurre una rapida inchiesta con l'obiettivo di riunire un certo numero di informazioni socio-educative sulla situazione del minore al fine di individuare un'adeguata misura di protezione o rimandare il caso al giudice competente; e/o cercare di stabilire l'età del minore. Il Procuratore potrà rinviare il caso al Giudice minorile qualora dovesse ritenere urgente l'adozione di misure assistenziali educative per il minore straniero isolato. Potranno adire al Giudice minorile anche i servizi sociali, i minori o i loro tutori quando ravvisassero situazioni di minaccia al benessere del minore. A questo punto, il Giudice minorile, ve-

⁶ L'articolo 222-5 recita che "sono presi in carico dal servizio di assistenza sociale all'infanzia, su decisione del Presidente del consiglio dipartimentale, quei minori dei quali non è provvisoriamente possibile aver cura nel loro ambiente di vita abituale"; l'articolo 223-2 dispone che "in caso di urgenza e quando i rappresentanti legali sono impossibilitati a dare il loro consenso, il minore è preso in carico dal servizio, il quale avvisa direttamente il Procuratore della Repubblica. Se nel termine di 5 giorni, non è stato possibile reinsediare il minore presso la propria famiglia, o se il rappresentante legale non ha dato il proprio consenso alla presa in carico del minore da parte del servizio, quest'ultimo si rivolge all'autorità giudiziaria". Questo articolo è sovente utilizzato dal consiglio dipartimentale quando i minori stranieri isolati si presentano spontaneamente ai servizi sociali, ai servizi polivalenti o ai servizi di assistenza sociale all'infanzia. Non sempre, tuttavia, i consigli dipartimentali si servono di questi articoli e al contrario attendono un'ordinanza giudiziaria di collocamento, ritenendo che tali minori dovrebbero essere presi in carico dallo Stato e non dai Dipartimenti. Ma con la legge del 5 marzo 2007, che riforma il sistema di protezione all'infanzia, anche i minori stranieri isolati sono stati considerati come minori destinatari del sistema di protezione all'infanzia, anche se l'assenza di figure parentali esercitanti la patria potestà spesso richiede di adire al giudice minorile.

rificata l'impossibilità di rintracciare i genitori o le figure di riferimento responsabili per i minori, dovrà pertanto individuare la misura più adatta a tutelare l'interesse del minore e trasmettendo gli atti al Giudice delle Tutelle individuerà nei servizi sociali dipartimentali, nelle Associazioni o in una terza figura gli organi incaricati della sua tutela⁷.

Il passaggio successivo consiste nell'elaborazione di uno specifico programma volto a favorire il suo inserimento. Sfuggono a questo passaggio i minori alle soglie della maggiore età, per i quali è prassi diffusa non inserirli all'interno di alcun programma. Tuttavia, i Servizi Sociali Dipartimentali mostrano alcuni limiti nella definizione di un programma di accoglienza, dovuti all'impreparazione del personale (educatori ed assistenti sociali) abituato ad operare con minori multiproblematici di famiglie a rischio e sulla riattivazione dei legami tra genitori e figli. Essi cioè si trovano ad operare su un milieu, quello familiare, di cui proprio i minori stranieri non accompagnati sono privi, vale a dire la famiglia. Per questi motivi, i Servizi Sociali sono spesso reticenti ad accogliere i minori isolati.

Sono poche le strutture specificamente adibite all'accoglienza dei minori isolati. Intorno all'aeroporto di Roissy, esiste un centro di prima accoglienza gestito dalla Croce Rossa, dove i minori, che ricevono protezione, sostegno psicologico ed orientamento per il futuro, possono risiedere per un massimo di due mesi. Dopo questo periodo, essi vengono affidati ai Servizi Sociali

ed inseriti in istituti, alberghi sociali, famiglie. Ed un centro di seconda accoglienza, riservato a minori non accompagnati richiedenti asilo, gestito da *France-Terre d'Asile*, dove i minori possono soggiornare più a lungo, anche fino ad un massimo di dodici mesi, in attesa della decisione circa la loro richiesta d'asilo.

Non necessariamente questi esiti troveranno il consenso del minore: questi, di fronte ad un percorso delineato che magari non viene incontro alle sue aspettative, può fuggire e riprendere la strada della clandestinità. Consapevole di tali rischi e della continua crescita numerica del fenomeno, il governo francese, alla luce del peso assunto dai minori non accompagnati rumeni, ha stipulato nell'ottobre del 2002, con il governo di Bucarest, un accordo bilaterale che prevede il rimpatrio volontario dei minori rumeni trovati privi di figure adulte di riferimento sul territorio francese. Il rimpatrio implica comunque la realizzazione di indagini socio-famigliari nel Paese d'origine del minore ed una decisione da parte del giudice minorile. A livello locale, poi, sono da segnalare alcune esperienze di cooperazione decentrata portate avanti da alcuni dipartimenti francesi con i loro omologhi dei Paesi di provenienza dei minori. Valga come esempio, anche per l'importanza assunta in questa regione dall'immigrazione minorile marocchina, del dipartimento di Provence-Alpes-Côte d'Azur, inserito nell'Euro-Mediterranean Network, con i Paesi nordafricani.

⁷ Secondo l'articolo 21.12 del Codice Civile, il minore non accompagnato in custodia all'ASE (Aide Sociale à l'Enfance) può richiedere la cittadinanza francese, per dichiarazione, prima di raggiungere la maggiore età. Se prima i soli documenti da fornire erano la prova d'identità e la decisione giudiziaria dell'assistenza educativa, a partire dalla promulgazione della Legge del 26 novembre 2003, il minore straniero che vuole richiedere la cittadinanza francese per questa via deve dimostrare un periodo di tre anni sotto la protezione dell'ASE.

Germania

I primi minori non accompagnati sono arrivati in Germania sul finire degli anni Settanta, ma è solo a partire dal 1982 che sono stati registrati ufficialmente come tali. Il sistema di registrazione varia da uno Stato federale all'altro e comunque spesso i minori sono registrati come richiedenti asilo. Secondo quanto affermato nel National Assessment tedesco elaborato nel 2003 per il Separated Children Europe Programme, i minori stranieri non accompagnati rifugiati presenti a quella data in Germania erano compresi tra le 5.000 e le 10.000 unità. I minori si distribuiscono in diversi Stati ma è soprattutto nelle aree urbane, come Berlino, Amburgo, Francoforte e Monaco, che si concentrano. Proprio perché legato soprattutto al canale dell'asilo, il numero dei minori non accompagnati, dopo aver subito un'impennata tra il 1980 ed il 1990, ha cominciato a decrescere in concomitanza delle restrizioni introdotte in materia di diritto d'asilo. Secondo i dati statistici regionali, ad una diminuzione nel numero degli ingressi avrebbe però corrisposto un aumento nel numero dei minori non accompagnati stabilmente presenti in Germania, numero che trae origine soprattutto da chi, vedutasi respinta la domanda di asilo o avendo ottenuto un permesso temporaneo, spesso di pochi mesi, o la cui presenza, per i più disparati motivi è stata "tollerata" dalle istituzioni, ha continuato a risiedere sul territorio tedesco.

Esiste, tuttavia, una parte del fenomeno che continua a restare sommersa: si tratta di tutti quei minori che, a fronte di tali restrizioni, hanno comunque preferito attraversare illegalmente i confini e restare clandestini, non figu-

rando così tra i minori censiti. Va detto che l'aiuto loro offerto dalle strutture è limitato e solo raramente riesce a portare alla regolarizzazione del minore. Anzi, il rischio è che trovandosi in una condizione di illegalità, i minori, se individuati dalle forze di polizia, vengano arrestati e successivamente espulsi. Inoltre, non possono avere accesso ai servizi sociali. Molti, poi, non sono a conoscenza del diritto loro concesso di poter inoltrare una domanda d'asilo.

Per quanto riguarda le aree di provenienza, i Paesi d'origine dei minori si sono diversificati negli ultimi anni. Prima del 1996 i minori provenivano per lo più dalla Romania e dalla Turchia; tra il 1996 ed il 1998 dalla Mongolia e dall'Algeria; negli ultimi anni, dal Vietnam, dal Libano e dalla Turchia.

Una volta individuati sul territorio o intercettati alle frontiere, i minori per entrare nel Paese devono presentare una domanda d'asilo in cui emerga il loro bisogno di protezione. Le autorità di frontiera devono però prima verificare se il minore non è passato attraverso un Paese terzo sicuro, altrimenti questi viene rinviato in tale Paese sicuro. Emergono tuttavia al riguardo alcuni problemi, legati non solo alla discrezionalità del personale di frontiera, alla mancanza di informazioni in merito da parte dei minori, alla mancata protezione data a chi, non potendo accedere ad una richiesta di asilo, è pur sempre alla ricerca di una protezione umanitaria, ma anche al fatto che se privi di passaporto o documento identificativo o se provenienti da un Paese sicuro o un Paese terzo sicuro, i minori, non potendo entrare nel territorio tedesco, vengono inviati in un apposito centro nell'aeroporto per un perio-

do massimo di diciannove giorni, che può essere prolungato fino alla nomina di un tutore, in attesa che vengano disbrigate tutte le pratiche relative alla loro posizione. È chiaro che ciò solleva una serie di dubbi, relativi alla detenzione del minore in una struttura che ne limita la libertà, ai tempi lunghi di lavorazione della pratica ed all'assenza di un adeguato sostegno psico-sociale. In attesa del responso della loro domanda, ai minori viene generalmente concesso un permesso di residenza limitato nel tempo. Nel caso che, sulla base di una stima preliminare, un minore dimostri di avere un'età superiore ai sedici anni, le autorità di confine possono decidere di inviarlo a un Centro di prima accoglienza del Land in cui è arrivato e, successivamente, secondo un sistema di quote, smistarlo in uno degli altri Länder. Se invece il minore risulta avere meno di sedici anni, verrà inviato ai servizi preposti per la gioventù nel Land d'arrivo, i quali sono tenuti a prenderlo in affidamento e sono responsabili delle decisioni riguardanti sistemazione e sostegno. Se ci sono dubbi circa l'età del minore, l'Ufficio Federale chiede un accertamento dell'età allo scopo di non ospitare nel centro minori di età superiore ai sedici anni. A ogni modo, a ciascuno viene nominato un tutore ufficiale che ne segue la richiesta d'asilo. Normalmente, è l'Ufficio Locale per l'Assistenza dei Giovani ad essere nominato tutore dei minori infrasedicenni nei primi giorni del loro arrivo. Questa situazione può determinare un conflitto d'interesse allorché, se conservata la tutela da parte di tale Ufficio, al minore viene respinta la richiesta d'asilo: il tutore si trova infatti in questo modo ad essere allo stesso tempo rappresentante di un organo municipale e rap-

presentante del minore. In alcuni Länder è divenuta una pratica comune concedere una doppia tutela, divisa tra un tutore ed un avvocato, ritenuto più idoneo a seguire il minore nella richiesta d'asilo e, dunque, a tutelarne meglio l'interesse. La nomina di un tutore, da parte del Tribunale della famiglia, può richiedere anche fino a tre mesi. I minori al di sopra dei sedici anni e per i quali un urgente bisogno di assistenza è stata determinato dall'Ufficio per la Previdenza Sociale della Gioventù, sono collocati in strutture apposite e viene loro automaticamente nominato un tutore. I minori per i quali non viene ravvisato un urgente bisogno di assistenza vengono collocati in strutture per rifugiati adulti. Generalmente, a quest'ultimi minori non viene nominato alcun tutore. Dai sedici anni in poi, i minori non hanno più diritto ad un tutore, per cui devono cercare consiglio e supporto presso avvocati che aiutano i richiedenti asilo. Per quei minori che entrano illegalmente attraverso altre porte d'ingresso che non siano gli aeroporti e che vengono dunque intercettati sul territorio, dopo la loro registrazione vengono affidati, se minori di sedici anni, se privi di legami familiari e se non è possibile procedere ad un immediato rimpatrio, ai servizi sociali. Se al di sopra dei sedici anni, i minori rientrano nel sistema di accoglienza che ciascun Länder riserva agli adulti in stato di bisogno. Va comunque sottolineato che si sta affermando una comune tendenza a tenere tali minori in una condizione di detenzione o di limitazione della loro libertà immediatamente dopo essere stati intercettati sul territorio, fintanto che non venga chiarita la loro posizione.

I minori che transitano per il canale

dell'asilo vengono trasferiti dal Centro di Accoglienza alle case di assistenza per i giovani. Quelli di età superiore ai sedici anni o presunti tali, sono sistemati negli stessi centri dove si trovano gli adulti richiedenti asilo, dove gli standard qualitativi sono decisamente più bassi.

All'inizio della procedura c'è un colloquio, il cui esito, congiuntamente ad altri documenti, rappresenta la base per l'accettazione della domanda d'asilo. Le domande sono esaminate dalla locale sezione dell'Agenzia Federale per l'Identificazione dei Rifugiati (BAFI).

Nel caso si prospetti l'opportunità di rintracciare i genitori del minore, viene richiesta l'assistenza del Servizio Sociale Internazionale. Tuttavia i rimpatri vengono eseguiti solamente nel caso in cui i minori vogliano ritornare volontariamente nel proprio Paese d'origine.

I giovani rifugiati devono presentarsi all'Ufficio Stranieri dove, alla scadenza, il loro permesso di soggiorno, che non permette la mobilità al di fuori del proprio Land di residenza, viene prolungato per periodi non troppo lunghi.

Per tutti coloro ai quali non viene riconosciuto lo status di rifugiato, se il rimpatrio o l'espulsione non sono possibili, sia su basi legali sia per una situazione di fatto, o sono sospesi, la presenza dello straniero viene "tollerata". Tale tolleranza viene concessa per un anno ma può essere rinnovata e, se allo scadere del termine di due anni, sussistono le medesime condizioni, a questi viene concesso un permesso di soggiorno temporaneo, che dopo otto anni, può divenire permanente. Un permesso di soggiorno temporaneo, rinnovabile ogni due anni, sempre che sussistano le medesime condizioni,

può essere invece concesso su base umanitaria. È comunque evidente che la situazione di "tolleranza" rende i minori precari e poco motivati, talvolta escludendoli indirettamente dai circuiti relativi alla formazione professionale.

Le due categorie di minori, sia quelle legittimate ad entrare nei circuiti dell'asilo, sia quelli che ne restano a margine e vengono "tollerati", sono oggetto di una specifica normativa, la *Child and Youth Welfare Law* e la *Law on Social Services/Benefits for Asylum Seekers*.

Spagna

L'arrivo in Spagna di minori stranieri che viaggiano da soli o con adulti che tuttavia non sono responsabili legalmente nei loro confronti, rappresenta ormai una vera e propria strategia migratoria. La normativa tenta di rispondere a questa realtà mediando tra quelli che sono i principi di protezione degli stranieri e dei minori in particolare, contenuti nella normativa sugli stranieri (*ley de extranjería*) e i diritti di protezione del minore in quanto tale. Di seguito si tenterà di presentare lo stato dell'arte in materia e le più recenti posizioni giurisprudenziali.

Conviene iniziare descrivendo le caratteristiche del fenomeno in Spagna. La migrazione dei minori stranieri non accompagnati si presenta, in maniera piuttosto rilevante, a partire dalla metà degli anni '90, e viene vincolata al Regolamento sugli stranieri del 1996 che costituisce il primo tentativo normativo di regolare specificamente la condizione di questi minori.

Seppure il profilo della maggior parte dei minori che giungono da soli in

Spagna coincide con quello di giovani marocchini di età compresa tra i 15 e i 18 anni che arrivano per fare fortuna, sia volontariamente, sia spinti dalle proprie famiglie, è opportuno segnalare un fenomeno piuttosto recente, seppure ancora minoritario, composto da minori che, pur non rispondendo al profilo descritto, presentano caratteristiche tali da rientrare nel sistema di protezione per i minori. Si tratta in particolare di:

- minori straniere non accompagnate;
- minori che fanno domanda di asilo;
- minori che presentano infermità mentali;
- bambini di strada.

Anche in Spagna, come in altri contesti europei, è complicato fare riferimento a dati statistici ufficiali che diano conto dell'effettiva presenza di minori stranieri non accompagnati. L'unica fonte di dati era rappresentata, sino a poco tempo fa, dai registri regionali di protezione che accolgono i minori in pericolo: queste cifre tuttavia non sono pubblicate e la loro attendibilità lascia a desiderare. Questa situazione è andata parzialmente mutando in seguito all'introduzione dell'obbligo di compilazione di un registro statale dei minori non accompagnati, il Registro dei minori stranieri in situazione di abbandono legale⁸.

A partire dal gennaio 2003 comincia ad essere notevole il numero di minori marocchini che arrivano nelle *pate-*

ras (tipo di imbarcazione utilizzata per entrare irregolarmente in Spagna) sulle coste dell'Andalusia: da quel momento si è iniziato a parlare di *Paterización*, una nuova tendenza del fenomeno migratorio. I minori provengono soprattutto dal Sud del Marocco e si imbarcano con le *pateras*, spinti dalle famiglie, rischiando la vita in viaggi pericolosissimi che possono durare fino a 72 ore. Da quando il Servizio di Vigilanza dello Stretto (SIVE) ha iniziato la sua attività, nel 2002, i tragitti hanno subito delle deviazioni e si sono spostati più di 100 chilometri, fino alle coste di Motril. È mutato il contesto migratorio. I minori marocchini giungono, per la maggior parte, da soli. Molti entrano in Spagna attraversando clandestinamente la frontiera terrestre di Ceuta e Melilla⁹, nascosti sotto i camion; altri arrivano in imbarcazioni – come le *pateras* – attraversando lo stretto di Gibilterra. In molti casi, poi, avviene che le diverse mafie li traghettano con le *pateras* fino alle Canarie.

Un'altra strategia di accesso consiste nel venire accompagnato da un adulto che fa parte della famiglia o che è amico di famiglia. Tuttavia, si è potuto verificare che la maggior parte dei minori marocchini viaggia senza l'appoggio esplicito della propria famiglia, ma con un consenso tacito. Quest'ultima considerazione ha condotto il *Ministerio Fiscal* (Procuratore Generale) in alcuni casi ad equiparare la condizione

⁸ Art. 111 del Real decreto 2393/2004 del 30 dicembre 2004 Reglamento de la Ley Organica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjerios en Espana y su integracion social.

⁹ Le città di Ceuta e Melilla, site sulla costa settentrionale del Marocco, sono state per secoli colonie spagnole e prima ancora soggette a diverse dominazioni. Dal 1995 i territori godono di una certa autonomia, con poteri diversi da quelli conferiti alle altre 17 regioni che compongono la Spagna. A Ceuta affluiscono costantemente minori non accompagnati nord africani e il solo ed unico centro di accoglienza non riesce a supportare il gran numero di arrivi. La maggior parte dei minori vive perciò in condizioni precarie per le strade. La situazione a Melilla è migliore poiché esistono vari centri di accoglienza per minori, e questi ultimi hanno il larga parte potuto ottenere il permesso di residenza.

di tali minori a quella dei minori spagnoli considerati dalla legge come “minori emancipati”¹⁰. In base a questa disposizione, questi minori, dal momento che non vengono più considerati in stato di abbandono non usufruiscono più del sistema specifico di protezione.

Nel caso dei minori romeni l'accesso al territorio avviene ormai in maniera regolare visto che tali minori, all'indomani dell'ingresso della Romania in UE non necessitano di un visti di ingresso. Tuttavia, non è raro scoprire che diversi minori di cittadinanza romana sono vittime del trafficking.

È estremamente comune che la maggior parte dei minori non accompagnati che entra nel territorio spagnolo venga trovata senza documenti, situazione che complica le possibilità di riconoscere immediatamente l'identità o la minore età.

Quando ricorre tale circostanza, ci si deve attenere a quanto stabilito dalla legge organica 4/2000 relativa a “diritti e libertà degli stranieri in Spagna e alla loro integrazione sociale” in base a cui “nel caso in cui le Forze di Polizia localizzino un cittadino straniero senza documenti, la cui minore età non può essere stabilita con sicurezza, gli si presterà immediata attenzione da parte dei servizi competenti alla protezione del minore, i quali, in base a quanto previsto dalla legislazione sulla protezione giuridica del minore, procederanno alla segnalazione immediata del minore al *Ministerio Fiscal*, che dispor-

rà circa la determinazione dell'età del minore, per la quale collaboreranno le istituzioni sanitarie opportune, che in via prioritaria, realizzeranno le prove necessarie”¹¹.

Seppure spetti unicamente al *Ministerio Fiscal* incaricare in maniera ufficiale i servizi competenti una volta che sia stata determinata l'età del minore, sono i servizi sociali ad avere nel mentre in carico il minore. Il minore non deve essere trasferito presso un centro di permanenza temporanea salvo che non ricorra il caso eccezionale in cui il minore debba essere oggetto di cure particolari che solo centri di questo tipo possono garantire. Una volta che è stata determinata l'età ed è stato comprovato che si tratta di un soggetto minore, il *Ministerio Fiscal* lo lascia alle cure dei servizi sociali competenti. Se il minore intende richiedere asilo, allora sarà posto sotto la tutela dei servizi regionali di protezione dell'infanzia. Il procuratore generale viene avvertito della richiesta e convocherà allora il rappresentante legale che agisce da tutore legale per rappresentare il minore durante la procedura di asilo. In quanto richiedenti asilo, i minori possono essere ospitati nei centri speciali per rifugiati minorenni o con i minori spagnoli nei centri per bambini abbandonati.

Se il minore viene trovato da solo sul territorio spagnolo ed è privo di assistenza materiale e morale responsabile per lui, dovrà essere dichiarato lo stato d'abbandono. Ogni comunità autonoma

¹⁰ L'“emancipazione” permette che il maggiore di 16 e minore di 18 anni possa disporre della sua persona e dei suoi beni come se fosse maggiorenne. Come eccezione si dispone che, fintantoché il minore “emancipato” non raggiunge la maggiore età, non potrà chiedere soldi, comprare o vendere beni immobili, realizzare affari senza il consenso dei propri genitori, o in assenza di entrambi, del tutore che è stato nominato. La maggior parte delle “emancipazioni” ha luogo al fine di consentire al minore di contrarre matrimonio prima dei 18 anni.

¹¹ Art. 35.

ma ha definito quali situazioni determinano lo stato di abbandono sulla base delle proprie rispettive leggi in materia di protezione dei minori. La dichiarazione dello stato di abbandono non è automatica e di norma il minore che viene trovato sul territorio spagnolo senza assistenza morale e materiale riceve la protezione che per lui è prevista dalla Legge organica sulla Protezione giuridica del minore. Nel caso dei minori stranieri che non possono essere rimpatriati, o fintantoché, disposto un rimpatrio, questo non viene eseguito, viene aperta la tutela da parte di un ente pubblico, in modo da non privare il minore straniero di un totale diritto alla protezione.

La normativa sugli stranieri ha previsto all'articolo 35 che "l'amministrazione dello Stato, conformemente al principio dell'unità familiare del minore e dopo aver informato i servizi sociali competenti, deciderà per un ritorno del minore nel suo Paese di origine, o in quello dove si trovano i suoi familiari o, al contrario, relativamente alla sua permanenza in Spagna".

In tutti i casi il rimpatrio deve basarsi sul principio del miglior interesse del minore. Sebbene in linea generale esso coincide con il ricongiungimento alla propria famiglia, non sempre quest'ultimo rappresenta il miglior interesse per il minore. Se tuttavia il rimpatrio non è possibile a causa della mancata identificazione del minore, dell'assenza della famiglia o di un istituto di protezione che si faccia carico del ritorno del minore nel Paese di origine, si procede allora alla tutela amministrativa da parte dell'amministrazione spagnola, alla collocazione del minore in un centro di accoglienza ed alla concessione automatica di un permesso di soggiorno.

Chi non ha competenza a decidere sul rimpatrio del minore è l'autorità pubblica incaricata della sua tutela. La decisione spetta infatti alle autorità responsabili delle questioni migratorie. Sarà invece compito dell'autorità pubblica redigere un rapporto che potrà o dovrà risultare determinante ai fini della decisione sul rimpatrio, soprattutto poiché attraverso di esso dovranno emergere gli eventuali rischi per l'integrità del minore o della sua famiglia. D'altronde, affinché il rimpatrio risulti un processo "regolare" deve essere ascoltato il minore e il *Ministerio Fiscal* deve essere informato di tutti i passaggi relativi. Più in particolare, in base a quanto disposto dalla circolare 2/2006 il *Ministerio Fiscal* ha il compito di verificare che:

- siano state realizzate con risultato positivo le azioni relative alla localizzazione della famiglia del minore o, in sua assenza, i servizi di protezione del minore nel Paese di origine;
- sia stato ascoltato il minore;
- non sussistano condizioni di rischio per l'integrità del minore.

Anche della regolarità della situazione del minore come straniero si occupa la normativa sugli stranieri, disponendo che è regolare a tutti gli effetti la residenza dei minori che sono sottoposti alla tutela di una amministrazione pubblica. A tal fine, vale la pena ripeterlo, è importante la dichiarazione dello stato di abbandono del minore e l'assunzione della tutela da parte dell'amministrazione pubblica.

Il regolamento di attuazione della normativa sugli stranieri all'art. 92 completa quanto disposto dalla normativa sugli stranieri stabilendo che trascorsi nove mesi da che il minore si è messo a disposizione dei servizi di protezione competenti e vista la non percorribili-

tà della strada del rimpatrio, si procederà a rilasciare al minore il permesso di soggiorno.

La richiesta del permesso di soggiorno è a carico dei servizi sociali competenti (tali servizi risultano infatti responsabili non solo dell'inoltro della domanda di permesso ma anche della sollecitazione del rilascio) e della delegazione del governo (responsabile del rilascio del permesso di soggiorno). È di grande importanza che effettivamente il rilascio del permesso abbia effetti retroattivi nel senso indicato dalla legge. I servizi di protezione del minore dovranno esigere che la data che figura nell'autorizzazione concessa al minore corrisponda all'efficacia prevista dalla legge. Il permesso di soggiorno permette ai minori, al raggiungimento della maggiore età, qualora siano stati sottoposti alla tutela di un ente pubblico per lo meno per i tre anni consecutivi immediatamente anteriori, di ottenere un permesso permanente. Viste le successive difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, alcune Comunità Autonome hanno avviato e sostenuto progetti di assistenza che contemplavano l'inclusione dei minori in programmi di formazione professionale.

Ma la consapevolezza delle difficoltà legate all'inserimento ed il numero crescente di minori ha portato recentemente il governo spagnolo a firmare accordi bilaterali con i governi di Senegal e Marocco, rispettivamente nell'aprile e nel settembre del 2007. Gli accordi, sostanzialmente analoghi nei contenuti, prevedono l'adozione di forme di cooperazione congiunta per prevenire l'immigrazione illegale di minori non accompagnati e per favorire il loro rimpatrio assistito. In base all'intesa, che precede anche uno scam-

bio di dati ed informazioni, il Ministero spagnolo degli Affari esteri si fa carico del finanziamento dell'azione di protezione e rimpatrio e collabora nella prevenzione dell'immigrazione clandestina, favorendo lo sviluppo socio-economico delle regioni dei due Paesi a forte potenziale migratorio. Le autorità spagnole devono poi informare, entro un mese dalla segnalazione, quelle marocchine e senegalesi sull'entrata illegale di minori, le quali a loro volta hanno tre mesi di tempo per rispondere e fornire dati sull'identità dei minori e delle famiglie d'origine. Spetta alla Spagna, secondo l'intesa, stabilire se i minori rimpatriati saranno integrati nelle famiglie d'origine o se, in caso di impossibilità a identificarli, saranno ospitati in centri sociali, realizzati in collaborazione fra i due Paesi.

Conclusioni

Un problema che, al di là dei modelli di gestione utilizzati, e pur a distanza di anni, sembra accomunare tanto il contesto settentrionale quanto quello meridionale dello spazio comunitario è quello relativo all'individuazione dell'esatto numero dei minori presenti, non solo perché una parte del fenomeno è certamente sommersa e sfugge pertanto alla rilevazione statistica ma anche perché non esiste una metodologia o una prassi comunemente accettata su tutta la filiera deputata all'accoglienza dei minori. Abbiamo visto nei tre Paesi analizzati come non esistano dati certi sulla presenza dei minori: in Germania, i Länder usano distinte metodologie di identificazione e catalogazione dei minori non accompagnati; anche in Spagna, dove fino a

qualche anno fa prevaleva un sistema decentrato di catalogazione, il neonato Registro dei minori stranieri in situazione di abbandono legale, pur essendo il segno di una volontà centralistica di gestione del fenomeno, ancora non è stato in grado di diffondere l'utilizzo di una comune metodologia operativa; in Francia, infine, le tre strutture ufficiali delegate al censimento dei minori (la Polizia Aeroportuale e dei Confini, la Direzione delle Libertà Pubbliche e degli Affari Giuridici e l'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e delle persone senza nazionalità) operano secondo differenti criteri di raccolta e catalogazione dei dati, determinando una mancata coincidenza nei numeri sia a livello istituzionale sia con il mondo del volontariato, secondo il quale i dati pubblicati sono sottostimati.

È evidente che questi esempi non fanno che evidenziare indirettamente la positività dell'esperienza italiana in merito all'istituzione, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 33 del Testo Unico 286/98, del Comitato per i Minori Stranieri. L'istituzione di un organo interministeriale¹² (fenomeno istituzionale unico in Europa) che si occupa a livello nazionale della tutela dei minori stranieri non accompagna-

ti, operando con il fine primario di tutelarne i diritti in conformità alle convenzioni internazionali, ne fanno un caso del tutto particolare nel panorama comunitario¹³.

Certo, ciò non significa che la sinergia tra un organo centrale ed i terminali migratori addetti alla gestione del fenomeno (Questure, Tribunali, Enti Locali, Servizi sociali, Strutture di accoglienza), abbia automaticamente determinato una comune metodologia operativa tanto che ancora persistono elementi di criticità all'interno di questo sistema operativo. Non ultima proprio quella legata alle segnalazioni dei minori, le quali se da un lato permettono di disporre di un quadro abbastanza esauriente sulla dimensione quantitativa del fenomeno, dall'altro, proprio perché incomplete, non corredate da successive informazioni o addirittura confinate al solo nome e cognome del minore, limitano l'efficacia operativa del Comitato e del sistema tutto, rendendo la comune metodologia operativa più una volontà che una prassi sperimentata e accettata. Non a caso, la recente attivazione del "Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati", promosso dal Ministero della Solidarietà Sociale e dall'ANCI, è indiriz-

¹² Il Comitato è presieduto dal rappresentante designato dal Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e ne fanno parte i rappresentanti del Ministero dell'Interno, della Giustizia, degli Affari Esteri, dell'UPI, dell'ANCI (2 membri) e di due organizzazioni operanti nel settore dei minori).

¹³ Nel 1994, al fine di gestire un fenomeno nuovo ed in crescita come quello dei minori accolti, la Circolare n. 20851 relativa all'"ingresso e soggiorno di minori stranieri in Italia" informava sull'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari sociali - di un Comitato Tutela Minori, sotto la presidenza di Giuseppe Magno, con il compito di definire casi e modalità di accoglienza dei minori provenienti da Paesi in guerra o colpiti da catastrofi naturali, elaborare e promuovere linee di indirizzo operativo per l'attuazione di programmi di intervento a favore di minori stranieri in condizioni di rischio; coordinare gli interventi delle Amministrazioni pubbliche interessate; fornire indicazioni e supporto agli enti locali, associazioni ed enti privati, garantire il rispetto della normativa interna e delle Convenzioni internazionali. Con il Testo unico, poi, accanto a queste funzioni riguardanti la tutela dei "minori accolti", e in corrispondenza di un incremento progressivo delle presenze di minori stranieri non accompagnati, il legislatore ha apportato modifiche alle funzioni del vecchio Comitato al fine di fornire un più elevato grado di protezione e di garanzia a tutti i minori stranieri, accolti e non accompagnati appunto.

zato proprio a migliorare il sistema complessivo di identificazione, presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati attraverso la creazione di una rete di servizi pubblici locali di pronta accoglienza, ed a conseguire così l'adozione di una metodologia standardizzata e diffusa sull'intero territorio nazionale.

Esiste infatti una generale percezione, in tutto lo spazio comunitario, che il sistema di accoglienza messo in atto è inadeguato per portare avanti uno specifico progetto d'inserimento o per aiutare i minori a superare i traumi subiti nella realtà d'origine, durante il viaggio o all'arrivo nel Paese ospite. Non si tratta, come visto sinora, solo di aspetti metodologici o di poco efficaci, quando non assenti, politiche sinergiche tra i differenti attori deputati alla gestione del fenomeno. Esistono anche problematiche di tipo logistico-strutturale: mancano strutture, operatori competenti, alloggi, sostegno psicologico, specifiche attività formative realmente rispondenti ai bisogni, anche d'inserimento lavorativo, espressi dai minori. Si tratta, infatti, di un sistema che, nato per soddisfare i bisogni di un'utenza nazionale, si è trovato impreparato a gestire un'utenza straniera, carente di una preparazione interculturale. Anche su questo terreno sembra che il quadro sia ben lontano dalla realizzazione di politiche mirate e concertate tra tutte le sue componenti e si ha piuttosto l'impressione di

una frammentarietà operativa in cui il minore passa da un organismo ad un altro, a volte senza una precisa finalità. In conclusione, dunque, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati è apparso estremamente composito nei tre contesti analizzati e, al di là delle divergenze frutto della specificità dei rispettivi background culturali e della storia migratoria, ha tuttavia mostrato la presenza all'interno delle politiche adottate di alcune pratiche che vanno incontro ai bisogni di inserimento dei minori o che ne garantiscono la tutela, ponendosi ben al di là dei limiti imposti dalla normativa sull'immigrazione. Del resto, tali pratiche altro non fanno se non ammettere che il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati non va esclusivamente affrontato come un problema migratorio ma deve essere considerato all'interno di un quadro più complesso alla configurazione del quale concorrono problematiche di diritto internazionale, questioni di diritto umanitario, elementi che riguardano la dignità umana. E che alcune misure adottate, proprio perché contemplan le diverse anime del fenomeno, sono più idonee di altre a conseguire il superiore interesse del minore e perciò possono assumere una valenza transnazionale, tale cioè da essere esportate ed utilizzate in altri contesti al fine di giungere all'adozione di un condiviso sistema di intervento e di accoglienza all'interno dello spazio comunitario.

Bibliografia

- Aricò G. Riflessioni in tema di affidamento familiare: natura e presupposti dell'istituto. Nuovo diritto, 1996
- AAVV. Protection and assisted repatriation of separated foreign minors. A European exchange of good practice. Final report of Telemachus Project, 2007
- Ayotte W, Williamson L, Separated children in UK. An overview of the current situation. July 2001
- Beghè Loreti A. La tutela internazionale dei diritti del fanciullo. Roma: CEDAM, 1995
- Bonetti P. La condizione giuridica del cittadino extracomunitario. Rimini: Maggioli Editore, 1993
- Campani G, Silva C. Crescere errando. Minori immigrati non accompagnati. Milano: Franco Angeli, 2004
- Campani G, Salimbeni O. La fortezza e i ragazzini. Milano: Franco Angeli, 2006
- Carchedi F, Mottura G, Pugliese E. Il lavoro servile e le nuove schiavitù. Milano: Franco Angeli, 2003
- Citti W. I minori stranieri non accompagnati tra tutela in Italia e rimpatrio. <http://www.provincia.torino.it/xatlante/>
- Ciuffa A. I minori stranieri non accompagnati nell'esperienza del Servizio Sociale Internazionale: necessità di un coordinamento nazionale e internazionale. In Gindro S. (a cura di). La Famiglia disgregata. Alternative alla famiglia e minori immigrati. Roma, CIC Edizioni Internazionali, 1999
- Collinson S. Globalization and the Dynamic of International Migration: implication for the refugee regime. Documento di lavoro UNHCR n. 1, Ginevra, maggio 1999
- Convegno Nazionale. Verso il 2006: la chiusura degli istituti. Il ruolo delle famiglie, delle Comunità e delle Associazioni. Rimini 8 maggio 2003
- De Leo G. Ridondanze discriminatorie negli interventi con i minori immigrati: come fare a pezzi i problemi, le soluzioni, l'utenza. Milano: Franco Angeli, 1994
- Etiemble A. Les mineurs isolés étrangers en France. In Migrations Etudes, Synthèse de Travaux sur l'immigration et la présence étrangère en France, 2002
- AAVV. Quelle protection pour les mineurs isolés en France. In Hommes et Migrations, octobre-novembre 2004
- Franchi M. Protezione dei minori e diritto internazionale privato. Milano: Giuffrè editore, 1997
- Giovanetti M. Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza. In Melossi D, Giovannetti M. I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia. Roma: Donzelli editore, 2002
- Guerci L. Protezione dalle condizioni di pregiudizio e tutela dell'identità per i bambini stranieri. Minorigiustizia, 1999;3
- Harris MJ, Oppenheimer D. Into the arms of strangers. Stories of the Kinder transport. Bloomsbury publishing plc
- I.P.R.S. Il rimpatrio volontario dei minori albanesi non accompagnati presenti in Italia: un'analisi psicologica delle condizioni di rimpatrio e di reinserimento. 1999
- I.P.R.S. Servizio Sociale Internazionale sezione italiana. I minori albanesi non accompagnati. Una ricerca coordinata fra Italia e Albania. 2001
- I.P.R.S. Comitato Minori Stranieri. DG Immigrazione, Minori Stranieri Non Accompagnati. Una sintesi delle attività di supporto svolte per il Comitato per i minori stranieri. 2002
- I.P.R.S. Comitato Minori stranieri. Banca dati. Breve nota riassuntiva a cura dell'I.P.R.S.. 2002
- I.P.R.S. Comitato Minori Stranieri. DG Immigrazione, Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato Minori Stranieri. 2003
- I.P.R.S. Lo straniero dimezzato. Roma: Edup, 2006
- IGC. Report on Unaccompanied Minors. Overview of Policies and Practices in IGC Participating States. 1997
- La Greca G. Baby calciatori. Cittadini in crescita, rivista del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2001;3/4
- Melotti U. Migrazioni internazionali e integrazione sociale: il caso italiano e le esperienze europee. In Immigrazione in Europa. Solidarietà e conflitto. Università di Roma La Sapienza, 1993
- Miazzoli L. La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia. Minorigiustizia, 1999;3
- Milanese F. La tutela non giurisdizionale del minore. Padova: CEDAM, 1999
- Ministère de la Justice Française. Les mineurs étrangers isolés en France, rapport de recherche du project. AGIS, 2007
- Ahearn FL, Athey JL. Refugee children. Theory, research and service. The John Hopkins University Press, 1991
- Rossolini R. Progetto "minor redemption". Minori tra l'Italia e il Marocco. www.liberimigranti.it
- Sassen S. Migranti, coloni, rifugiati. Milano: Feltrinelli, 1999
- Save the Children. Child trafficking in Albania. 2001
- IOM. Trafficking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union. Brussels, 2001

I minori stranieri non accompagnati: problematiche e modalità di gestione.**Uno sguardo comparato alle esperienze di Francia, Germania e Spagna** pp 31/50*A. Attar, M. Benini, Raffaele Bracalenti*

- IOM. Trafficking in women and prostitution in the Baltic states: social and legal aspect. Helsinki, 2001
- Separated children europe programme, France, Country Assessment. www.separated-children-europe-programme.org, 2003
- Germany: Country Assessment. www.separated-children-europe-programme.org, 2003
- Spain. Country Assessment. www.separated-children-europe-programme.org, 2003
- Smith T. Minori non accompagnati in Europa. Firenze: Istituto degli Innocenti. Cittadini in crescita, 2004;1
- Sonetti P. Anomalie costituzionali delle deleghe legislative e dei decreti legislativi previsti dalla legge sull'immigrazione straniera (parte II). Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 1999;3
- Terres des Hommes Italia, Fondazione Internazionale Lelio Basso, Save the children Italia, Associazione Parsec. Il traffico internazionale di minori. Il caso dell'Albania e della Romania. Roma, 2002
- Tosco L. Minori stranieri: dall'emergenza al governo dei processi. In Gindro S. (a cura di). La famiglia disgregata. Alternative alla famiglia e minori immigrati. Roma: CIC Edizioni Internazionali, 1999
- Turri GC. I bambini stranieri non accompagnati. Minorigiustizia, 1999;3
- UNHCR. Trends in Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Europe, 2000. 2001
- UNHCR. I rifugiati nel Mondo. Cinquant'anni di azione umanitaria. 2000
- UNHCR. Refugee Children. Guidelines on protection and care. Geneva, 1994
- Urso E. L'adozione del nuovo sistema italiano di diritto internazionale privato. Torino: UTET, 2001
- Valeri M. Minori non accompagnati vittime di traffico. In Il traffico di minori: piccoli schiavi senza frontiere. Convegno Internazionale, Roma 11-12 luglio 2002
- Valeri M. Minori non accompagnati. Gli Stranieri, 1998;3
- Verhellen E. Convention on the rights of the child. Background, Motivations, strategies, Main Themes. Garant, 1994
- Vitale G. Il diritto di asilo e lo status di rifugiato dei bambini stranieri non accompagnati. Minorigiustizia, 1999;3
- Westin C. Children and Migration Overview, Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (CEIFO). Stockholm University, 2002