



*L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.*

*Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.*

*Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) del Fondo sociale europeo delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.*

**Presidente:** *Stefano Sacchi*

**Direttore generale:** *Paola Nicastro*

#### **Riferimenti**

Corso d'Italia, 33  
00198 Roma  
Tel. +39.06.85447.1  
web: [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

**Contatti:** [editoria@inapp.org](mailto:editoria@inapp.org)

La collana Inapp Paper è a cura di Claudio Bensi.

Il paper è stato realizzato nell'ambito dell'attività di ricerca del Progetto strategico Inapp "Integrazione dei migranti" (Responsabile A. Scialdone) con la finalità di delineare l'insieme dei meccanismi di protezione dei minori stranieri e, in particolare, dei minori non accompagnati, declinato nella dimensione sovranazionale del diritto comunitario e di natura pattizia internazionale, nonché in quello dell'ordinamento nazionale. Partendo dal connotato di particolare vulnerabilità che caratterizza tali soggetti lungo il loro percorso migratorio e nei contesti di approdo, la ricognizione di strumenti e istituti messi in campo per tutelare questo target evidenzia luci ed ombre delle azioni di diritto positivo in capo ai singoli Stati e alla comunità internazionale.

Il paper è redatto nell'ambito delle attività istituzionali Inapp.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

#### **Autori**

*Alessandra Cornice*, Inapp (Premessa, parr. 1, 4, 5, 6)  
[a.cornice@inapp.org](mailto:a.cornice@inapp.org)

*Alfredo Rizzo*, Inapp (Premessa, parr. 2, 3, 6)  
[a.rizzo@inapp.org](mailto:a.rizzo@inapp.org)

**Testo chiuso:** settembre 2019

**Pubblicato:** novembre 2019

#### **Coordinamento editoriale**

*Paola Piras, Valentina Valeriano*

#### **Editing grafico ed impaginazione**

*Valentina Orienti*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.

Alcuni diritti riservati [2019] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0139-9

**ABSTRACT****LA TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

UN CONFRONTO TRA FONTI INTERNAZIONALI, EUROPEE E RECENTI DISPOSITIVI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

La presente ricognizione mette in luce alcune questioni problematiche emergenti dall'attuazione della rilevante disciplina in tema di tutela dei minori stranieri non accompagnati, e in particolare di quelli in condizione migratoria, già sottolineate anche dalla recente giurisprudenza italiana sul punto.

Il soggetto pubblico risulta sottoposto, oggi, a un duplice sforzo con riguardo al trattamento di tali situazioni individuali. Da un lato, vi è la necessità di rendere formalmente coerente un sistema di fonti già sufficientemente affermate e per le quali è tuttavia necessario un intervento attuativo nel rispetto dei criteri di coerenza e conformità agli standard di protezione ricavabili dalle relative fonti costituzionali, europee e internazionali. Dall'altro lato, l'interprete e soprattutto gli organi giurisdizionali interni devono assolvere alla propria funzione di adeguare quel quadro formale di tutele alle specificità dei singoli casi concreti, almeno ogniqualvolta emerga la particolare esposizione dell'individuo ad abusi che ne compromettano i fondamentali diritti.

Da tali questioni problematiche discende anche una sempre minore linearità dei percorsi interpretativi e l'ormai definitivo superamento di un'accezione della età anagrafica della persona quale linea di demarcazione formale tra le diverse categorie individuali destinatarie di sempre più specifiche tipologie di tutela.

**PAROLE CHIAVE:** politiche dell'immigrazione, minori stranieri non accompagnati, vulnerabilità

**THE PROTECTION OF UNACCOMPANIED FOREIGN MINORS**

A COMPARISON BETWEEN INTERNATIONAL SOURCES, EU LAW STANDARDS AND ITALIAN LAW DEVICES

The survey highlights some problematic issues emerging from the implementation of relevant rules on the protection of unaccompanied foreign minors, and in particular of those in migratory condition, as already underlined by recent Italian jurisprudence devoted to these issues.

The State and its bodies are subjected, today, to a double endeavor with regard to the treatment of those individuals. On the one hand, there is the need to give coherence to a system of already sufficiently fixed sources that must be implemented in compliance to the protection standards established at international, European and constitutional levels. On the other hand, national legal systems, including judiciaries, must adapt that formal framework of protection to the specificities of any individual case, at least every time a particular exposure of an individual to abuses compromising his/her fundamental human rights emerges.

Currently, the many problematic issues concerning above target (protection of unaccompanied minors) cut down consistency between the various interpretative paths, while one person's age is ever less taken as a formal line capable of separating different individual situations equally entitled to get ever more focused protection.

**KEYWORDS:** migration policies, unaccompanied foreign minors, vulnerability

**PER CITARE IL PAPER:** Cornice A., Rizzo A. (2019), *La tutela dei minori stranieri non accompagnati*, Inapp Paper n. 22, Roma, Inapp



## INDICE

Introduzione .....	5
1 Alcuni dati preliminari.....	7
2 Una panoramica sulla tutela dei minori migranti nel diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento ai minori non accompagnati .....	13
3 L'approccio a livello internazionalistico .....	18
4 Gli strumenti di protezione dei minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento italiano: tra diritti riconosciuti e tutele disattese .....	20
5 Problematiche nella dimensione attuativa .....	22
6 Considerazioni finali sulla vulnerabilità dei migranti minori.....	27
Bibliografia.....	30



## INTRODUZIONE

L'ordinamento italiano individua nei minori stranieri non accompagnati una categoria di persone ad alta vulnerabilità: trattandosi di minori giunti in Italia senza genitori o altri adulti di riferimento che possano assicurarne l'assistenza e la rappresentanza legale, sono anzi da considerarsi vulnerabili tra i vulnerabili<sup>1</sup>. Per tale condizione vengono loro riconosciuti uguali diritti e tutele al pari dei minori di cittadinanza italiana o comunitaria. È il principio cardine, riconosciuto con la legge 7 aprile 2017, n. 47 (cd. legge Zampa)<sup>2</sup>, sul quale poggia il sistema di protezione destinato agli stranieri di minore età, i quali per definizione e in coerenza con il criterio del "supremo interesse del fanciullo"<sup>3</sup> sono soggetti non espellibili<sup>4</sup>. La condizione di vulnerabilità di questi ragazzi è estremamente complessa e caratterizzata da esiti non sempre positivi: e ciò non solo per il peso del vissuto migratorio, che li espone nella maggior parte dei casi a rischi estremi e a condizioni di privazione fisica e psichica, ma anche perché negli stessi contesti di approdo (seppure caratterizzati da un livello minimo di tutela della persona e dei suoi diritti fondamentali) permangono nella loro condizione di fragilità in quanto minori, stranieri, e soprattutto soli. Il sistema italiano di protezione dei minori stranieri e, in particolare, di quelli non accompagnati, ha compiuto negli anni sforzi ulteriori di governance nel tentativo di disciplinare un fenomeno sempre più incalzante caratterizzato dalla circolarità e rapidità degli spostamenti, dal mutamento della composizione dei nuclei familiari e dalla dinamicità delle relazioni personali e familiari al di là dei confini fisici e delle frontiere.

La legge Zampa costituisce la cornice normativa più recente ed organica di questo sistema di protezione che riconosce agli stranieri minorenni la titolarità di diritti specifici in linea con i dettami della Convenzione ONU e del diritto internazionale pattizio che ha dato origine alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (Cedu). L'evoluzione del diritto positivo, grazie al graduale processo di espansione dei principi contenuti nella Carta dei diritti dell'infanzia, ha consentito a questo particolare target di oltrepassare la linea di confine tra l'essere "oggetto passivo

---

<sup>1</sup> Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2018).

<sup>2</sup> Questa legge, recante disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, ha dato organicità agli strumenti di tutela già presenti nell'ordinamento italiano contenuti nel Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998) e in successivi decreti di attuazione di alcune Direttive UE in materia di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale e sui requisiti minimi di accoglienza dei richiedenti protezione (D.Lgs. n. 25/2008 e D.Lgs. n. 142/2015).

<sup>3</sup> Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 44/25 del 20 novembre 1989. Entrata in vigore il 2 settembre 1990 in base a quanto previsto all'art. 49, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989. L'art. 3 sancisce che "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente". Per un commento a tale norma, cfr. UNHCR (CRC), 2013, General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, par. 1), in particolare al par. 32, dove si sottolinea il carattere "flessibile e adattabile" (flexible and adaptable) del concetto in questione, che deve essere quindi definito individualmente "according to the specific situation of the child or children concerned, taking into consideration their personal context, situation and needs".

<sup>4</sup> Il principio di non respingimento cristallizza la preminenza della tutela dell'interesse del minore rispetto all'interesse generale alla sicurezza alla frontiera (Senigaglia 2017). Su questi temi si torna anche infra e v. anche Rizzo 2018.



destinatario di cure” a “soggetto proattivo” coinvolto nel processo decisionale che lo riguarda. Il diritto all’ascolto e alla partecipazione è, infatti, uno dei quattro principi cardine della Convenzione di New York (cfr. art. 12)<sup>5</sup>, la cui trasposizione nell’ordinamento italiano è ravvisabile nelle previsioni contenute negli artt. 15 e 16 della L. n. 47/2017. Ciò ha rappresentato un importante passo avanti nel sistema di tutele destinato a questo tipo di persone, poiché la possibilità dell’ascolto e il riconoscimento del peso che le opinioni espresse dal minore può avere sui processi decisionali che lo riguardano, hanno contribuito ad evidenziare punti di forza e criticità delle azioni messe in campo<sup>6</sup>.

Le pagine che seguono tentano di offrire il quadro complessivo di regole espresse sia nelle rilevanti fonti giuridiche sia nella giurisprudenza nazionale, comparata e internazionale, nonché nelle relative prassi applicative, dal quale emerge la sempre più marcata esigenza che la categoria specifica dei minori stranieri non accompagnati riceva precisa tutela non solo in base ai dati formali esistenti. Difatti, soprattutto la giurisprudenza internazionale ed europea ha fatto emergere che la figura del minore straniero non accompagnato richiede in quanto tale forme di protezione sempre più specifiche e “individualizzate”, rilevando quindi la necessità di tenere sempre presente quel criterio di “vulnerabilità” che attraversa trasversalmente diversificate categorie di individui cui lo Stato o i soggetti lato sensu pubblici devono garantire le dovute tutele prescindendo da dati formali quali cittadinanza o nazionalità. In tale ottica, la presente ricognizione tenterà di mettere in luce alcune problematiche emergenti dall’attuazione della rilevante disciplina già evidenziate anche dalla recente giurisprudenza italiana sul punto.

In tal senso il soggetto pubblico risulta sottoposto, oggi, a un duplice sforzo con riguardo al trattamento di tali situazioni individuali. Da un lato, vi è la necessità di rendere formalmente coerente un sistema di fonti già sufficientemente affermate e per le quali è tuttavia necessario un intervento attuativo nel rispetto dei criteri di coerenza e conformità agli standard di protezione ricavabili dalle relative fonti costituzionali, europee e internazionali. Dall’altro lato, l’interprete e soprattutto gli organi giurisdizionali interni devono assolvere alla propria funzione di adeguare quel quadro formale di tutele alle specificità dei singoli casi concreti, almeno ogniqualvolta emerga la particolare esposizione dell’individuo ad abusi che ne compromettano i fondamentali diritti.

Da tali questioni problematiche discende anche una sempre minore linearità dei percorsi interpretativi e, come peraltro ammesso dalle stesse norme della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (cfr. art. 8 su cui si torna infra), l’ormai definitivo superamento di un’accezione della età anagrafica della persona quale linea di demarcazione formale tra le diverse categorie individuali destinatarie di sempre più specifiche tipologie di tutela.

---

<sup>5</sup> Secondo tale norma, in via generale, “Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità (...)”.

<sup>6</sup> Cfr. Protocollo d’Intesa siglato nel 2017 tra l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (Agia) e UNHCR. Le azioni e gli interventi previsti dal Protocollo intendono sostenere l’effettiva protezione dei minori stranieri in Italia, con particolare attenzione alla promozione della loro partecipazione come modalità di esercizio dei loro diritti. Sono state previste visite ad almeno quindici strutture per minorenni afferenti ai sistemi di prima e di seconda accoglienza. Sugli esiti di tali azioni si veda Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (2019a).



## 1 ALCUNI DATI PRELIMINARI

Nel contesto italiano la presenza dei minori stranieri migranti è riconducibile a due differenti tipologie di destinatari, per la cui tutela sono previsti diversi strumenti di protezione: si tratta, da un lato, dei minori nati in Paesi terzi e giunti in Italia con i genitori o più spesso a questi ricongiunti e, dall'altro lato, dei minori arrivati senza alcun adulto di riferimento. A queste due fattispecie se ne aggiunge una terza costituita dai c.d. minori di seconda generazione in quanto nati in Italia da genitori stranieri. Attualmente la maggior parte dei minori stranieri residenti risulta nata in Italia (oltre 7 su 10) con valori superiori al 90% nella fascia prescolare, nonché inferiore al 25% nella fascia 14-17 anni<sup>7</sup>.

Per quanto concerne nello specifico del presente testo i minori non accompagnati, i dati di monitoraggio<sup>8</sup> del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS) registrano - al 30 giugno 2019 - la presenza di 7.272 soggetti, di cui il 93,2% di genere maschile. Il dato in commento denota un decremento del 44,7% rispetto alle presenze del 2018, e del 69,3% se confrontato con i censiti del 2017. La diminuzione delle presenze monitorate dal Sistema informativo minori (SIM)<sup>9</sup> è ascrivibile in parte alla diminuzione degli arrivi, ma soprattutto alla circostanza che gran parte dei minori registrati nei due anni precedenti risultava prossimo alla maggiore età. Dato, questo, peraltro confermato anche per l'anno in corso: il 63,6% dei minori stranieri non accompagnati (Msna) ha 17 anni, il 22,7% ne ha 16, il 7,1% 15 anni e il 6,6% meno di 15. Rispetto al periodo di rilevazione degli anni precedenti i diciassetenni risultano dunque in aumento a fronte della diminuzione della quota di minori di età compresa tra i 7 e i 16 anni. Quanto alle diverse nazionalità di questi ragazzi la cittadinanza più rappresentata è quella albanese (23%) seguita da Egitto, Pakistan, Costa d'Avorio, Gambia e Guinea. Se considerate congiuntamente, queste cittadinanze rappresentano più della metà del target. Insieme alle altre confermano il dato della provenienza geografica maggiormente rappresentata coincidente con i Paesi dell'area sub-sahariana.

Questi dunque i numeri delle presenze accertate. Ad essi vanno aggiunti i c.d. irreperibili, ovvero i minori che sono usciti dalla tracciabilità del sistema di accoglienza a seguito di un allontanamento<sup>10</sup> volontario dalle strutture ospitanti. Al 30 giugno 2019 il numero di minori in tale condizione risulta complessivamente di 4.736 unità<sup>11</sup>. La distribuzione dei minori in accoglienza sul territorio nazionale riflette in parte il tracciato delle rotte migratorie di provenienza, con uno sbilanciamento delle presenze a carico delle regioni del Sud e, in particolare, della Sicilia (28,4% del totale). I migranti di minore età provenienti da Bangladesh, Egitto, Tunisia e dall'Africa sub-sahariana si concentrano maggiormente nella Regione siciliana, quelli provenienti dall'Albania in Toscana, quelli che, presumibilmente, hanno percorso la rotta terrestre sud-orientale partendo dal Pakistan, dall'Afghanistan e dal Kosovo sono

---

<sup>7</sup> Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019b).

<sup>8</sup> MLPS - DG dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (2019a).

<sup>9</sup> Istituito presso la DG Immigrazione e politiche per l'integrazione del Ministero del Lavoro per adempiere ai compiti di censimento e monitoraggio della presenza di minori stranieri sull'intero territorio nazionale (art. 9, comma 1 della L. 47/2017)

<sup>10</sup> L'allontanamento viene censito nel SIM fino al compimento della maggiore età o a un nuovo eventuale rintraccio del minore.

<sup>11</sup> Il numero complessivo dei Msna irreperibili rappresenta lo stock degli allontanamenti registrati negli anni e relativi a soggetti ancora minorenni.



accolti in misura significativa in Friuli-Venezia Giulia. Ad ogni modo, le Regioni dove si rileva il maggior numero di presenze sono Sicilia, Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Lazio. Quanto alla tipologia di accoglienza i dati riferiti al primo semestre 2019 rilevano il 94,03% dei minori ospitati presso strutture pubbliche di I e II livello, la maggior parte dei quali - il 79,01% - in strutture Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (Siproimi) e una minima parte, pari a meno del 6%, collocata presso privati.

Delineata sommariamente la dimensione quantitativa del fenomeno, di seguito si propone una ricognizione sui principi della tutela dovuta al target in esame secondo gli indirizzi internazionali e comunitari, per soffermarsi poi sulle caratteristiche della normativa italiana di ultima introduzione, non trascurando di mettere in luce alcune problematiche dell'attuazione già evidenziate dalla più recente giurisprudenza emersa sul punto.



**Tavola 1 Quadro sinottico della disciplina rilevante in tema di tutela del minore straniero non accompagnato**

Diritto internazionale	Unione europea	Italia
<p><b>Convenzione sui diritti del fanciullo</b> fatta a New York il 20 novembre 1989, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 44/25 del 20 novembre 1989.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principio chiave. Art. 3: "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".</li> <li>- Art. 7: diritto dei bambini alla nazionalità, alla registrazione della rispettiva data di nascita e all'assistenza genitoriale.</li> <li>- Art. 8: diritto all'identità del minore, concetto ampio che contiene al proprio interno il diritto al mantenimento della propria nazionalità, del proprio nome e dei propri rapporti familiari.</li> <li>- Art. 9: i minori separati devono poter mantenere contatti con i membri della propria famiglia nel perseguimento del loro maggior interesse.</li> <li>- Art. 22: diritto dei bambini rifugiati a protezione e aiuto "speciali", connessi cioè al loro particolare status già riconducibile a quello protetto dalla Convenzione di Ginevra del 1951.</li> </ul>	<p><b>Carta dei diritti fondamentali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7: tutela della vita privata e familiare (ricongiungimento).</li> <li>- Artt. 18 e 19: divieto di respingimento individuale e collettivo di richiedenti asilo o protezione internazionale.</li> <li>- Art. 24: tutela del minore.</li> </ul> <p><b>Corte del Lussemburgo:</b> gli Stati UE possono imporre al soggiornante non UE di dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, nel rispetto degli artt. 7 e 24, parr. 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali UE, i quali impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento familiare nell'interesse dei minori interessati oltre che nell'ottica di favorire la vita familiare, nonché evitando di pregiudicare sia l'obiettivo di tale direttiva sia il suo effetto utile.</p>	<p><b>Costituzione italiana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artt. 10 e 11: conformazione Italia a obblighi internazionali con particolare riferimento ad appartenenza a organizzazioni internazionali che perseguano scopi di promozione della pace.</li> <li>- Art. 37 par. 3: lavoro minorile.</li> </ul>

*Segue*





Tavola 1 segue

Diritto internazionale	Unione europea	Italia
<p><b>Convenzione di Ginevra conclusa il 28 luglio 1951</b> dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo Statuto dei rifugiati e degli apolidi riunita conformemente alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 429 (V) del 14 Dicembre 1950.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 22.1: gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati, in materia di scuola primaria, lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini.</li> </ul>	<p><b>Legislazione</b></p> <p>Regolamento Dublino III</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerando 13: <i>È opportuno inoltre che siano fissate specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità.</i></li> <li>- Art. 4 n. 3: informazione minori non accompagnati.</li> <li>- Art. 6 (cfr. art. 3 Convenzione ONU 1989): <i>L'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento.</i></li> </ul> <p>Direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 11: detenzione di tale categoria di persone solo in ipotesi eccezionali (<i>last resort measures</i>, v. Corte di Strasburgo) e comunque da attuare in strutture che devono essere adatte e coerenti con la condizione di persona minore d'età dell'interessato.</li> <li>- Art. 31: minore non accompagnato rifugiato collocato presso parenti adulti nello Stato ospitante, che rimanga con fratelli o sorelle e che i familiari assenti possano essere reperiti attraverso procedure sufficientemente efficaci.</li> </ul> <p>Direttiva 2013/32 (procedure riconoscimento status).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 25: garanzie per i minori non accompagnati.</li> </ul> <p>Direttiva 2013/33 (accoglienza richiedenti protezione int.le).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 23: <i>l'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli</i></li> </ul>	<p><b>Legislazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- D.Lgs. gennaio 2008, n. 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.</li> <li>- Conferenza Unificata Intesa 10 luglio 2014: Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.</li> <li>- D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.</li> </ul> <p>Legge 7 aprile 2017, n. 47(cd. legge Zampa).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 1: equiparazione dei minori stranieri non accompagnati ai minori italiani e di nazionalità europea (parità di trattamento nella titolarità dei diritti).</li> <li>- Art. 3: divieto di respingimento.</li> <li>- Art. 5, comma 8: presunzione per legge della minore età in caso di dubbio anche a seguito degli accertamenti sociosanitari.</li> <li>- Art. 6: indagini familiari finalizzate al ricongiungimento.</li> <li>- Art. 7: affidamento familiare (da preferirsi al collocamento presso strutture o comunità).</li> </ul>

Segue



Tavola 1 segue

Diritto internazionale	Unione europea	Italia
	<p>- <i>Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori.</i></p> <p>- Art. 24: Gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare che un rappresentante rappresenti e assista il minore non accompagnato per consentirgli di godere dei diritti e assolvere agli obblighi previsti dalla presente direttiva.</p> <p>Regolamento UE 2016/399 (codice frontiere Schengen). Allegato VII. Norme specifiche per determinate categorie di persone.</p> <p>- Art. 6: minori.</p> <p>6.1. La guardia di frontiera presta particolare attenzione ai minori che viaggino accompagnati o senza accompagnatore.</p> <p>6.3. In caso di minori che viaggiano senza accompagnatore, la guardia di frontiera deve assicurarsi, mediante verifiche approfondite dei documenti di viaggio e dei giustificativi, che il minore non lasci il territorio contro la volontà della persona o delle persone che esercitano la potestà genitoriale nei suoi confronti.</p> <p>6.4. Gli Stati membri designano punti di contatto nazionali a fini di consultazione sui minori e ne informano la Commissione. La Commissione mette a disposizione degli Stati membri un elenco di questi punti di contatto nazionali.</p>	<p>- Art. 9: sistema Informativo Minori e Cartella sociale (strumenti a supporto della tracciabilità del percorso di integrazione e dell'individuazione delle tutele più idonee a garantire un approccio personalizzato alle esigenze del minore).</p> <p>- Art. 10: permessi di soggiorno per minori non espellibili.</p> <p>- Art. 11: tutor volontario. Superamento della tutela istituzionale. Il tutor volontario deve vigilare affinché siano rispettati tutti i diritti riconosciuti al minore in tutti i procedimenti amministrativi che lo riguardano.</p> <p>- Art. 13: misure di accompagnamento verso la maggiore età (Prosieguito amministrativo).</p> <p>- Art. 14: diritto alla salute e all'istruzione.</p> <p>- Art. 15: diritto all'ascolto del minore nei procedimenti amministrativi e giudiziari.</p> <p>- Art. 16: diritto all'assistenza legale.</p> <p>- Art. 17: minori vittime di tratta (particolari tutele oltre il compimento della maggiore età).</p> <p>D.Lgs. 22 dicembre 2017, n. 220 - Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.</p>

Segue



Tavola 1 segue

Diritto internazionale	Unione europea	Italia
<p><b>Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali Cedu</b> (regionale- paesi Europei) firmata a Roma il 4 Novembre 1950, entrata in vigore per l'Italia il 10 ottobre 1955 a seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 221 del 24 settembre 1955 della legge 4 agosto 1955 n. 848 di ratifica della Cedu e del Protocollo aggiuntivo firmato a Parigi il 20 marzo 1955.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Art. 3: protezione contro trattamenti inumani e degradanti.</li><li>- Art. 5: privazione della libertà.</li><li>- Art. 8: diritto al rispetto della vita privata e familiare.</li></ul> <p>Letti da soli o in combinato disposto con art. 14: divieto di discriminazioni.</p> <p><b>Giurisprudenza Corte di Strasburgo</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Caso <i>Terakhel</i>: la condizione di estrema vulnerabilità dei minori migranti (in tal caso accompagnati) è resa più grave dall'ulteriore eventuale condizione individuale di irregolarità delle persone con cui questi comunque accedono ai confini di uno Stato diverso da quello di nazionalità o provenienza; irrilevanza della distinzione tra condizione di minore richiedente asilo accompagnato o non accompagnato ai fini della relativa protezione letta alla luce dei crismi della Convenzione ONU.</li><li>- Caso <i>Kahn</i>: doveri di accoglienza incombenti sugli Stati membri della Cedu in tutti i casi in cui i migranti minori, tanto più se non accompagnati e in quanto presenti sul territorio di uno Stato membro della Cedu stessa, non ricevano adeguate misure di assistenza da parte delle autorità pubbliche competenti.</li></ul>		

*N.B. Le fonti e le norme sopra riportate sono elencate non secondo uno schema gerarchico, ma al solo fine di illustrare in modo sinottico i contenuti riportati per esteso nel testo. Tuttavia, diverse, tra corti nazionali di ultimo grado e di legittimità, internazionali ed europee, hanno ribadito il carattere prevalente del principio sancito all'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, sul quale pertanto ogni altra fonte internazionale, regionale o nazionale deve ritenersi basata anche per via interpretativa.*



## 2 UNA PANORAMICA SULLA TUTELA DEI MINORI MIGRANTI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI MINORI NON ACCOMPAGNATI

Gli standard di protezione individuali dei minori migranti, piuttosto affermati almeno nella loro dimensione formale a livello sia "regionale" che internazionale, incontrano diverse peculiarità nella loro concreta attuazione; e in tale contesto occorre rilevare la situazione giuridica parzialmente differente<sup>12</sup> tra minori stranieri "accompagnati" e minori stranieri "non accompagnati". Una variegata categoria di fonti giuridiche, e relativa interpretazione giurisprudenziale, lasciano tuttavia emergere aspetti che, letti nell'ottica assorbente della tutela del minore in quanto tale, conducono ad una progressiva sovrapposizione tra i diversi standard di tutela o addirittura, per quanto attiene alla gestione dei "non accompagnati", a maggiori oneri (anche di tipo interpretativo) per le autorità pubbliche nazionali. Si può altresì rilevare sin d'ora che, posti i rilevanti standard di tutela fondati sulla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, la tutela di richiedenti asilo e di richiedenti protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>13</sup> garantisce ai minori che rientrano in tali categorie di persone un'ulteriore e più specifica protezione. A tale riguardo si fa comunque notare che la tutela del fanciullo di fonte ONU estende naturalmente i propri effetti protettivi anche nei confronti di minori lato sensu migranti. D'altronde, il carattere "assorbente" della disciplina riguardante la tutela dei diritti del fanciullo, rispetto a quella riguardante categorie più specifiche come quella dei minori migranti, accompagnati o non accompagnati, emerge chiaramente dalla disciplina che concerne le procedure di c.d. *age assessment* del minore non accompagnato<sup>14</sup>. Difatti, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione di N.Y., quale *lex generalis* del sistema di protezione riguardante questi individui e in particolare per quanto riguarda le procedure di verifica dell'età dell'interessato, queste ultime devono sempre garantire il rispetto dell'identità del minore, là dove tale termine (identità) deve essere a sua volta inteso in un'accezione quanto più estesa, comprensiva di dati anagrafici e non anagrafici, formali e sostanziali. La definizione dell'età dell'interessato (sulla quale si torna anche infra) è quindi concepita come questione del tutto secondaria nel contesto degli obiettivi di protezione perseguiti dalla disciplina, prevalendo il criterio di scelta della legge più favorevole al minore, tanto più se non accompagnato. Ed è proprio nel rispetto di tale criterio-guida che assume carattere determinante la presunzione, in tutti i casi dubbi, della minore età dell'interessato.

---

<sup>12</sup> Quanto meno nell'ottica della tutela di rango internazionalistico.

<sup>13</sup> Adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo Statuto dei rifugiati e degli apolidi riunita conformemente alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle NU n. 429 (V) del 14 dicembre 1950 (entrata in vigore per l'Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, GU n. 196 del 27 agosto 1954).

<sup>14</sup> Secondo il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia le procedure di valutazione dell'età dei minori non accompagnati che accedano a uno Stato diverso da quello di nazionalità devono comunque tenere conto dell'aspetto fisico del bambino e della sua maturità psicologica; inoltre, tali procedure devono essere condotte in modo scientifico, sicuro, con attenzione specifica alle differenze di genere ed evitando qualsiasi rischio di violazione dell'integrità fisica del bambino anche conformemente al più generale rispetto della dignità della persona, cfr. CRC, Thirty-ninth session 17 May - 3 June 2005, General Comment n. 6, *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*.



Sembra altresì opportuno rilevare preliminarmente che, in termini generali, su questi temi esiste una diversità di approccio da parte dell'ordinamento basato sul trattato istitutivo dell'Unione europea, da un lato, e da parte del diverso ordinamento del Consiglio d'Europa, dall'altro lato. Il primo ordinamento opera sulla base di norme di rango "primario" (i trattati istitutivi) conferenti specifiche competenze di tipo legislativo alle istituzioni create dai trattati stessi e il cui operato è comunque sottoposto all'interpretazione e al sindacato della Corte di giustizia dell'Unione europea (con sede a Lussemburgo); il secondo ordinamento risulta particolarmente pervasivo anche in questo settore attraverso l'opera interpretativa che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, svolge intorno alle rilevanti disposizioni della Cedu. Questa diversità di approccio non si traduce in un conflitto, ma semmai è in grado di generare una reciproca collaborazione, seppure attraverso una sorta di dialogo "a distanza", tra le corti richiamate (quella del Lussemburgo e quella di Strasburgo): ciò anche ai fini di garantire un obiettivo di almeno tendenziale "armonizzazione" interpretativa delle diverse fonti, siano esse di rango nazionale, internazionale o sovranazionale, almeno ogniqualvolta, nell'attuare queste ultime, emergano questioni attinenti agli standard di tutela individuali (Rizzo e Di Majo 2014)<sup>15</sup>.

In seno all'ordinamento dell'Unione europea, una svolta decisiva in tema di tutela dei minori in senso ampio è stata impressa dall'inserimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di una norma (art. 24) dedicata specificamente a tale voce di protezione. Al riguardo, vale la pena osservare che il principio sancito dalla Convenzione ONU (*best interest of the child*, maggior interesse del bambino) è stato assorbito nell'ordinamento specifico creato dai trattati dell'Unione europea attraverso un'interpretazione estensiva da parte della stessa Corte di giustizia dell'Unione<sup>16</sup>. Rispetto all'adozione della citata Carta dei diritti (avvenuta come noto nel 2001, sebbene il testo acquisirà forza giuridica formale solo a seguito del Trattato di Lisbona del 2007), il giudice dell'Unione non ha infatti tardato a rilevare il carattere cruciale della disposizione della Carta dei diritti (art. 24), leggendone il disposto congiuntamente all'art. 7 della stessa Carta, norma che garantisce la tutela della vita privata e familiare (tale disposizione riproduce la stessa voce di tutela di cui all'art. 8 della Cedu). In sostanza, la tutela di tale specifica categoria di individui (minori), letta nella prospettiva dell'art. 7 della Carta<sup>17</sup>, va ricondotta alle finalità generali sottese alla Convenzione di N.Y. e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, entrambe ispirate al criterio generale dell'interesse superiore del minore (Ippolito 2015). La stessa Corte ha successivamente chiarito che qualsiasi domanda di ricongiungimento familiare deve essere comunque esaminata alla luce del criterio - che assume carattere prevalente rispetto ad altri criteri concorrenti, proprio perché relativo ad una specifica categoria di persone - del preminente

---

<sup>15</sup> Cfr. ad es. art. 52 par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai sensi del quale "Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa". Su tale disposizione cfr. ex multis, Corte giustizia 22 dicembre 2010, causa C-279/09, DEB, I-13849 (punto 35).

<sup>16</sup> Corte giustizia (grande sezione) 27 giugno 2006, Parlamento europeo contro Consiglio, causa C-540/03, I-5769. Sul criterio indicato (*best interest of the child*) cfr. supra nota 3.

<sup>17</sup> In particolare, qualora emergano questioni relative al ricongiungimento familiare, sulle quali gli Stati membri mantengono comunque un grado di discrezionalità nell'attuazione delle proprie politiche migratorie.



interesse del minore<sup>18</sup>. Inoltre, il principio richiamato - *best interest of the child* - ha informato di sé la politica europea sui minori stranieri non accompagnati non solo in termini generali e generici. Così, in senso più specifico e come già segnalato, per quanto attiene alle fasi procedurali concernenti l'accoglienza di tali individui, a cominciare dall'accertamento dell'identità degli interessati, si è giunti al pieno recepimento della regola generale secondo cui, in tutti i casi controversi, la minore età dell'interessato deve essere presunta, garantendo altresì il diritto del minore di contestare i risultati delle procedure nazionali che mirino a tale accertamento<sup>19</sup> (Ratti 2017).

Venendo all'esame delle politiche UE in tema di migrazione e asilo, e posta la natura non esclusiva o "condivisa" della competenza generale dell'Unione in tali ambiti, l'Unione può comunque stabilire norme generali in merito alle condizioni di accoglienza e trattamento dei richiedenti asilo e di coloro che hanno diritto alla protezione sussidiaria (ossia una più ampia gamma di casi individuali non direttamente collegati ai requisiti dello status di rifugiato), inclusa la situazione dei migranti in una situazione irregolare (Caggiano 2015; Rizzo 2018). Per quanto specificamente attiene ai minori in condizioni migratorie, i diritti fondamentali di questi ultimi risultano protetti sia dalla norma specifica di cui al citato art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia dagli artt. 18 e 19 di tale stessa Carta, relativi al diritto di asilo e protezione dei rifugiati. In tale ottica di "coerenza" tra le disposizioni della Carta, il citato art. 24 si deve quindi ritenere rilevante quanto alla determinazione dei requisiti di ingresso e di residenza dei minori che si trovino in condizioni riconducibili a quelle di richiedenti asilo o protezione internazionale<sup>20</sup>. In sostanza gli Stati membri dell'UE devono garantire che, in qualunque situazione nella quale rilevi la presenza di persone minori d'età e tanto più in circostanze relative alla gestione di flussi migratori, "l'interesse superiore del minore" sia oggetto di primaria considerazione proprio in quanto principio supremo in materia, come espressamente ricavabile dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Tale principio infatti è alla base dell'attuazione della direttiva 2013/32/UE relativa a procedure comuni per la concessione e la revoca della protezione internazionale (Direttiva procedure di asilo)<sup>21</sup> e del regolamento "Dublino"<sup>22</sup>, tenendo altresì conto del fatto che entrambi i testi richiamati contengono garanzie specifiche per i minori non accompagnati, compresa la loro rappresentanza legale.

---

<sup>18</sup> Corte giustizia 6 dicembre 2012, *O. S. Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 e C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

<sup>19</sup> Cfr. *supra* sull'art. 8 della Convenzione di N.Y., nonché Council of Europe, Parliamentary Assembly Resolution n. 1810 (2011), *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*. Si veda anche Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GUUE L n.101, del 15 aprile 2011, p. 1): l'art. 13 di tale fonte, ribadendo al primo comma il rispetto del criterio generale (*best interest of the child*), al secondo comma impone agli Stati membri dell'Unione di fare in modo che, ogniqualevolta "(...)'età della vittima della tratta di esseri umani risulti incerta e vi sia motivo di ritenere che sia un minore, detta persona sia considerata minore al fine di ottenere accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione a norma degli articoli 14 e 15" (norme, queste ultime, specificamente attinenti alla tutela dei minorenni vittime di tratta).

<sup>20</sup> Oltre che in tutte le situazioni relative al trattamento di minori stranieri, accompagnati o non accompagnati, che accedono ai confini di uno Stato membro dell'Unione.

<sup>21</sup> Direttiva 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2013, relativa alle procedure comuni per la concessione e il ritiro della protezione internazionale (rifusione), GUUE L n.180 del 29 giugno 2013 p. 60, cfr. art. 25(6).

<sup>22</sup> Regolamento (UE) n.604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, GUUE L n.180 del 29 giugno 2013, p. 31, cfr. art. 6(2).



Vale altresì la pena segnalare che il regolamento istitutivo del "codice frontiere Schengen"<sup>23</sup> impone alle guardie di frontiera di verificare che le persone che accompagnano persone minorenni si prendano effettivamente cura di queste ultime. Se i minori viaggiano senza accompagnatore, le guardie di frontiera devono garantire, attraverso controlli approfonditi sui documenti di viaggio e di supporto, che gli interessati non lascino il territorio contro la volontà della persona o delle persone responsabili per la loro assistenza genitoriale<sup>24</sup>.

Se questi sono alcuni riferimenti essenziali in tema di tutela dei minori stranieri, con particolare riguardo ai minori migranti in fase di accesso al territorio dell'Unione, nel diritto comunitario viene disciplinata ancora più specificamente la condizione del minore straniero non accompagnato. Oltre agli accennati criteri-guida per tutte le questioni problematiche sottese all'accertamento dell'età di tale categoria di individui, obiettivo particolarmente avvertito in tale ambito è quello del ricongiungimento, anche attraverso misure "intermedie" e comunque instaurando procedure atte allo scopo. La direttiva sulle qualifiche<sup>25</sup>, ad esempio, al suo art. 31 sottolinea la necessità di garantire, laddove possibile, che un minore non accompagnato che già goda dello status di rifugiato sia collocato presso parenti adulti nello Stato ospitante, che rimanga con fratelli o sorelle e che i familiari assenti possano essere reperiti attraverso procedure sufficientemente efficaci. La direttiva sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti riconoscimento di status<sup>26</sup> prevede disposizioni simili per i minori non accompagnati cui non sia stata ancora attribuito lo status di rifugiati (cfr. art. 24). Il principio del bene superiore del minore è comunque sotteso a diverse misure di livello comunitario, sia che si tratti di perseguire finalità specifiche di ricongiungimento sia che si tratti di situazioni particolarmente delicate come quelle che possono derivare dall'eventualità che lo Stato di accoglienza valuti l'applicazione di misure detentive nei confronti della persona interessata. Sempre in tema di minore richiedente asilo, l'art. 11 della citata direttiva "qualifiche" tende ad esempio a relegare la detenzione di tale categoria di persone a ipotesi eccezionali e comunque da attuare in strutture che devono essere adatte e coerenti con la condizione di persona minore d'età dell'interessato. Secondo una giurisprudenza internazionale che guarda a questa materia sotto l'angolo della tutela dei diritti fondamentali della persona umana<sup>27</sup>, la valutazione circa l'effettiva fondatezza della tipologia di misure detentive impone un test di accertamento duplice,

---

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GUUE L. n.77 del 23 marzo 2016 p.1, cfr. in part. punto 6 dell'allegato VII.

<sup>24</sup> Elenchi dei punti di contatto nazionali per il trattamento di queste situazioni devono essere trasmessi alla Commissione europea che a sua volta li condivide a richiesta delle autorità nazionali.

<sup>25</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GUUE L. n.337 p. 9 del 20 dicembre 2011.

<sup>26</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, GUUE L n.180 del 29 giugno 2013 p. 96.

<sup>27</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo 19 gennaio 2012, ric. 39472/07 et 39474/07, Popov c. Francia, caso specificamente relativo a situazioni inerenti alla necessità di applicare l'art. 5 della Cedu (tutela della libertà personale) a minori accompagnati. Pare evidente che tale casistica può applicarsi a fortiori, e in base ai criteri sopra accennati, alla condizione di minori stranieri non accompagnati, come soggetti esposti a condizioni di fragilità particolarmente serie.



relativo alla prova che attraverso quelle misure non venga lesa il criterio onusiano del bene superiore del minore e alla dimostrazione del fatto che quelle stesse misure siano "di ultima scelta" (*last resort measures*), rilevando cioè l'impossibilità concreta di applicarne altre meno invasive e lesive dei diritti e della libertà personale dell'interessato.

Nella disciplina di Dublino, con riferimento ancora più specifico ai casi in cui i richiedenti asilo siano rinviati in un altro Stato membro dell'Unione ai fini di far valutare la rispettiva domanda di asilo (circostanza espressamente concepita dallo stesso sistema di Dublino, notoriamente fondato sulla regola della competenza del paese di "primo ingresso" del richiedente), l'art. 6 del relativo regolamento stabilisce che nell'adottare simili decisioni ci si debba comunque ispirare al principio dell'interesse superiore del minore. In tal caso, i fattori di cui le autorità pubbliche nazionali devono tenere conto riguardano la possibilità di ricongiungimento familiare del minore, il benessere e lo sviluppo sociale del bambino, la tutela della sicurezza dell'interessato, in particolare laddove sussista il rischio che il minore sia vittima, perfino nello spazio comunitario, di tratta di esseri umani. Vanno tenute in debito conto anche le opinioni del minore, in conformità con la sua età e maturità. La stessa finalità della maggior tutela del minore è stata ribadita nella sua autonoma rilevanza dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con riferimento, in particolare, al caso in cui il minore non accompagnato presenti domanda d'asilo in uno Stato membro dell'Unione diverso da quello di "primo ingresso", competente in linea con le regole generali della disciplina rilevante<sup>28</sup>. La Corte in verità ha fatto riferimento, in questo caso, all'ulteriore elemento della particolare vulnerabilità del minore che si trovi a richiedere protezione internazionale, tanto più se non accompagnato, fondando su tale criterio la possibilità che il rinvio del richiedente asilo minore d'età al paese di primo ingresso secondo la richiamata regola generale trovi un'eccezione specifica anche alla luce dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, su richiamato (Costello e Mouzourakis 2014). D'altronde, il fattore della particolare "vulnerabilità" del minore richiedente protezione internazionale, diversamente dal criterio sancito dalla Convenzione ONU (*best interest of the child*), trova applicazione in circostanze ancora più peculiari, dalle quali cioè rilevi la condizione di particolare fragilità di alcune categorie di persone comunque già tutelate secondo il primo generale principio di fonte onusiana. Pertanto, si può osservare come entrambi i criteri (interesse superiore del minore e vulnerabilità dello stesso) offrano ai giudici competenti una notevole capacità interpretativa in senso tendenzialmente estensivo della tutela spettante al minore in ciascun singolo caso concreto, sul presupposto che quella del minore non accompagnato è una condizione dotata di ulteriori elementi di peculiarità.

---

<sup>28</sup> Corte giustizia 6 giugno 2013, caso C-648/11, MA, ECLI:EU:C:2013:367.





### 3 L'APPROCCIO A LIVELLO INTERNAZIONALISTICO

A livello di Nazioni Unite, la citata Convenzione di New York, oltre ovviamente a un approccio di tipo onnicomprensivo basato sul più volte citato principio generale del perseguimento dell'interesse superiore del fanciullo, contempla la tutela dei diritti dei minori anche più specificamente nel contesto della migrazione e dell'asilo, ispirando in tal modo lo sviluppo di misure giuridiche adottate a livello "regionale" (europeo in particolare). Così, l'art. 7 della stessa Convenzione tutela il diritto dei bambini alla nazionalità, alla registrazione della rispettiva data di nascita e all'assistenza genitoriale; l'art. 8 tutela il diritto all'identità del minore, concetto ampio, già menzionato e che contempla anche il diritto al mantenimento della propria nazionalità, del proprio nome e dei propri rapporti familiari; l'art. 9 garantisce che i minori separati devono poter mantenere i contatti con i membri della propria famiglia nel perseguimento del loro maggior interesse; l'art. 22 infine offre ai bambini rifugiati il diritto a protezione e aiuto "speciali", connessi cioè al loro particolare status già riconducibile a quello protetto dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Per i minori richiedenti protezione internazionale si fonda così, attraverso la Convenzione sui diritti del fanciullo, una sorta di duplice standard di tutela connesso allo status, parimenti duplice, di minori e richiedenti protezione internazionale. Per quanto attiene alla citata Cedu<sup>29</sup>, la Corte europea con sede a Strasburgo ha ricondotto la tutela dei minori stranieri<sup>30</sup> in particolare (ma non solo) all'art. 3 (protezione contro trattamenti inumani e degradanti), all'art. 5 (privazione della libertà) e all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), da soli o in combinato disposto con l'art. 14 (divieto di discriminazioni). Tali strumenti formali sono atti a proteggere la condizione giuridica di migranti, rifugiati e richiedenti asilo, con particolare accento sui minori aventi tali stesse "qualifiche" formali, per quanto attiene specificamente al loro diritto al ricongiungimento familiare, all'accesso alla giustizia e alla permanenza nello Stato ospitante. Molte sentenze della Corte di Strasburgo si occupano di situazioni specifiche in cui assumono un significato particolare le problematiche relative alla cura dei minori: in questo contesto, come si può intuire, le questioni più delicate sono sollevate da situazioni in cui i minori non accompagnati potrebbero incontrare gravi menomazioni dei loro diritti protetti a livello internazionale. La maggior parte dei casi viene letta alla luce del citato principio del "maggior interesse del bambino". Di conseguenza le prassi nazionali che prevedano anche una breve detenzione del minore migrante o altre misure simili in linea di principio rischiano di violare alcune delle principali disposizioni Cedu concernenti il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti nonché la tutela della libertà e sicurezza personali (Beduschi 2018). In un caso specifico, la stessa Corte di Strasburgo ha ritenuto che la condizione di estrema vulnerabilità dei minori migranti (in tal caso accompagnati) sia resa più grave dall'ulteriore eventuale condizione individuale di irregolarità delle persone con cui questi comunque accedono ai confini di uno Stato diverso da quello di nazionalità o provenienza<sup>31</sup>. Al di là però di tale riferimento alla condizione di regolarità o meno del migrante (maggiormente o minore) in circostanze fattuali quali quella rilevante

<sup>29</sup> Quale diversa fonte convenzionale internazionale applicata agli Stati membri del Consiglio d'Europa che l'hanno sottoscritta.

<sup>30</sup> Compresi naturalmente i minori in condizioni migratorie e quelli accompagnati e/o non accompagnati.

<sup>31</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo 4 novembre 2014, ricorso n. 29217/12, Tarakhel c. Svizzera.



nel caso di specie, sembra maggiormente interessante far notare come l'ulteriore qualità di richiedente asilo valga a rafforzare il fattore della vulnerabilità del minore stesso, impedendone in sostanza non solo l'espulsione dallo Stato di accoglienza verso un altro Stato membro della Cedu (in questo caso, si trattava di espulsione verso l'Italia, considerata dalla stessa Corte di Strasburgo quale Stato "non sicuro" ai termini dei criteri generali sulla protezione internazionale), ma anche e soprattutto la sottoposizione a misure di accoglienza non adeguate alla condizione specifica di tale categoria di persone, tanto più se tali misure abbiano carattere o effetti in alcun modo restrittivi delle libertà personali sancite nella stessa Cedu. La stessa Corte precisa a tale riguardo che l'ulteriore distinzione tra condizione di minore richiedente asilo accompagnato o non accompagnato perde rilevanza ai fini della relativa protezione letta alla luce dei crismi della Convenzione ONU (Costello e Mouzourakis 2014).

D'altro canto, un'altra giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si è occupata specificamente dei doveri di accoglienza incombenti sugli Stati membri della Cedu in tutti i casi in cui i migranti minori, tanto più se non accompagnati e in quanto presenti sul territorio di uno Stato membro della Cedu stessa, non ricevano adeguate misure di assistenza da parte delle autorità pubbliche competenti. In un caso recente<sup>32</sup> in cui un minorenne era stato accolto per sei mesi presso il sito "lande de Calais", in un ambiente manifestamente inadatto ai bambini e caratterizzato da insalubrità, precarietà e insicurezza, la stessa Corte di Strasburgo ha valutato la responsabilità dello Stato ricevente convenuto in giudizio per violazione dell'art. 3 Cedu. In via di fatto è stato rilevato come le autorità francesi avessero adottato misure insufficienti e inadeguate al fine di identificare i minori che si trovavano nel centro di accoglienza e ricezione di Calais, e ciò nonostante la specifica ordinanza del 2 novembre 2015 con la quale il giudice amministrativo nazionale imponeva alla prefettura competente di eseguire un censimento di tutti i migranti non accompagnati all'interno della struttura. Successivamente, con propria ordinanza del 23 novembre 2015, il Consiglio di Stato aveva rigettato i ricorsi con il quali il ministero dell'Interno e il comune di Calais avevano impugnato l'ordinanza del magistrato amministrativo. Le circostanze rilevate, aggravate dalla sostanziale negligenza delle autorità pubbliche nazionali persino a seguito di specifici ordini da parte del giudice, hanno comportato l'emersione della responsabilità specifica dello Stato alla luce delle pertinenti disposizioni della Cedu<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo 28 febbraio 2019, ric. n.12267/16, Kahn c. Francia.

<sup>33</sup> Al riguardo la Corte di Strasburgo ha tenuto a precisare che il fatto che entità non statali, quali alcune organizzazioni non governative, avessero fornito sostegno al minore interessato, non poteva esentare lo Stato dal suo dovere di fornire condizioni di vita adeguate, sebbene provvisorie.



#### **4 GLI STRUMENTI DI PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: TRA DIRITTI RICONOSCIUTI E TUTELE DISATTESE**

Con la legge Zampa<sup>34</sup> sono stati innovati e rafforzati i dispositivi già presenti nell'ordinamento italiano, stabilendo termini più stringenti per l'espletamento di determinate operazioni propedeutiche alla prima accoglienza<sup>35</sup>. Tra questi, assume particolare rilevanza la presunzione per legge della minore età (qualora sussistano dubbi sulla sua attribuzione), nonché l'espletamento di indagini familiari finalizzate al ricongiungimento con il nucleo di origine anche in altri Stati membri dell'Unione. Appare del tutto evidente come la portata di questi due dispositivi racchiuda in sé il nucleo centrale dello scudo di protezione posto a tutela della vulnerabilità dei soggetti in questione. Sul piano formale la presunzione della minore età fissa il perimetro dello status giuridico riconosciuto, ponendo in essere il meccanismo di protezione rivolto alla persona. L'identificazione del minore e l'attribuzione dell'età costituiscono il primo tassello della "presa in carico" di un soggetto così esposto per la sua riconosciuta condizione di vulnerabilità. L'art. 5 ne stabilisce gli attori coinvolti e le modalità procedurali: operatori di comprovata esperienza nella tutela (mediatori culturali, agenti di polizia, servizi sociali, autorità giudiziaria, personale della struttura di accoglienza) e ascolto del minore in modalità protetta e idonea all'età, al genere e ai riferimenti culturali del soggetto, per ricostruirne la storia personale e familiare con l'intento di far emergere ogni elemento utile alla sua protezione. L'accertamento della minore età, in mancanza di documenti anagrafici, avviene attraverso esami sociosanitari. Anche in questo caso l'azione amministrativa risponde al criterio del preminente interesse disponendo l'impossibilità di eseguire accertamenti che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona. Inoltre, il provvedimento di attribuzione dell'età viene notificato al giovane e può essere impugnato in sede di reclamo con l'attivazione di una procedura urgente dinnanzi al giudice. Le indagini familiari rispondono invece al preminente interesse del minore a non essere separato dai propri genitori (art. 9 Convenzione ONU). Laddove possibile, il sistema di protezione riconosce priorità alla ricollocazione del giovane in un ambito parentale di riferimento, se le indagini familiari hanno dato esiti soddisfacenti per la sua sicurezza: se questo avviene nel Paese di origine o in un Paese terzo l'autorità giudiziaria dispone il rimpatrio assistito volontario. Tale soluzione, insieme all'affido familiare, è sempre preferibile al collocamento in comunità o in strutture allo scopo destinate. Relativamente a queste ultime la legge ribadisce l'individuazione di soluzioni alloggiative distinte da quelle destinate agli adulti. Si tratterebbe, nella fase di prima accoglienza, di strutture appositamente dedicate ai minori nelle quali la permanenza non può protrarsi oltre i 30 giorni; nonché delle strutture Sprar, oggi ridefinite Siproimi<sup>36</sup>, nella fase di seconda accoglienza orientata ad accompagnare i giovani stranieri nel loro percorso di integrazione socioeducativa finalizzato al raggiungimento della piena autonomia.

---

<sup>34</sup> Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati cfr. supra nota 2.

<sup>35</sup> L'art. 4 riduce da sessanta a trenta giorni il periodo di trattenimento nelle strutture di prima accoglienza a loro destinate e fissa a dieci giorni l'arco temporale massimo per l'identificazione. La procedura di identificazione è finalizzata innanzitutto a stabilirne la minore età per l'accesso alle misure di protezione.

<sup>36</sup> Così dispone l'art. 12 del Testo coordinato del D.L. n.113/2018. Per una disamina più approfondita delle novità introdotte da tale fonte in materia di immigrazione vedi Cornice, 2019.



Il contributo innovativo della legge n. 47/2017 è rilevante anche per la previsione del tutore volontario (art. 11)<sup>37</sup>. Tale figura, di natura squisitamente privatistica, costituisce il superamento del tutore istituzionale solitamente coincidente con il sindaco, l'assessore o altro attore pubblico del territorio che, per ragioni intuitive ma soprattutto per l'alto numero degli ospiti presenti, non sempre è in grado di garantire un accompagnamento basato su una approfondita conoscenza del minore. Nella previsione del legislatore il tutore volontario dovrebbe sostenere il percorso di crescita del ragazzo nella società ospite, assumendone la tutela e vigilando sul rispetto dei suoi diritti. Anche in questo caso il dispositivo tende a privilegiare il mantenimento delle relazioni personali e familiari. Il privato volontario può seguire fino a tre minori, in particolare se la tutela riguarda fratelli e sorelle, salvo che sussistano specifiche esigenze. Il combinato disposto delle predette disposizioni, unitamente a quelle già previste dal Testo unico immigrazione (TUI) e altra normativa di settore<sup>38</sup>, concorre a garantire lo status giuridico e l'accesso dei migranti minorenni ai cosiddetti diritti di protezione sociale. In primis, tra le azioni positive in capo allo Stato sussiste la regolarizzazione del soggiorno<sup>39</sup>, la tutela della salute<sup>40</sup> e l'accesso al sistema educativo<sup>41</sup>. L'insieme di queste azioni positive consentirebbe al minore di porre in essere i fondamenti principali a sostegno del suo progetto migratorio anche nel caso in cui la permanenza in Italia costituisca una fase di transito verso mete più ambite.

---

<sup>37</sup> L'elenco dei tutori volontari è istituito presso ogni Tribunale per i minori. Possono esservi iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza. La nomina dei tutori ricade in capo ai Tribunali che insieme ai garanti regionali possono stipulare protocolli d'intesa per facilitare l'avvio della misura tutelare. Per un approfondimento sulla figura del tutore volontario cfr. Di Pascale - Cuttitta 2019.

<sup>38</sup> Decreto ministeriale 27 aprile 2015; decreto ministeriale 10 agosto 2016.

<sup>39</sup> I minori non espellibili hanno diritto alla regolarizzazione della propria permanenza attraverso i seguenti titoli di soggiorno (art. 10, legge n.47/2017): permesso per minore età; permesso per motivi familiari in caso di affidamento o tutela e convivenza con cittadino italiano o cittadino straniero regolarmente soggiornante; permesso per protezione internazionale (art. 18)

<sup>40</sup> L'art. 14 della legge n. 47/2017 inserisce al comma 1 dell'art. 34 del TUI l'obbligo di iscrizione dei Msna al Servizio sanitario nazionale a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento sul territorio nazionale. Di solito l'iscrizione ricade in capo al responsabile della struttura di prima accoglienza, ovvero se nominato, al tutore volontario.

<sup>41</sup> Comma 3, legge n. 47/2017 "A decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano attivano le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142, e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. Il comma 4 stabilisce altresì il rilascio dei titoli conclusivi dei corsi di studio, anche quando gli stessi hanno compiuto la maggiore età nelle more del completamento del percorso di studi", cfr. "Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e di alunni fuori dalla famiglia di origine" adottate l'11 dicembre 2017 dal Miur e da Agia per offrire strumenti adeguati ai ragazzi in tale condizione (stranieri compresi) evitare l'interruzione del percorso scolastico e ogni altro pregiudizio.



## 5 PROBLEMATICHE NELLA DIMENSIONE ATTUATIVA

La declinazione di tale sistema di protezione, sebbene possa ritenersi sufficientemente esaustiva sul piano formale, non appare scevra da qualche discrasia funzionale nella sua dimensione attuativa. Rendere esigibili i diritti riconosciuti non sempre è un esercizio di facile traduzione. Le criticità che si palesano nella fase di concreta attuazione degli istituti di protezione possono essere ricondotte a due ordini di fattori: 1) la mutevolezza nel tempo dei bisogni specifici dei Msna e 2) l'incongruenza tra i tempi tecnici dell'azione amministrativa e la finalità che viene posta alla base del suo stesso esercizio.

Quanto al primo aspetto, acclarato lo sforzo del legislatore nel garantire una rete di protezione ai minori stranieri tutti, rilevano ad oggi problemi circa l'effettiva capacità del sistema di intercettare nel modo più ampio possibile la platea dei minori presenti sul territorio: ciò in riferimento soprattutto ai soggetti in transito, i quali si sottraggono quasi subito al circuito di protezione attivato a partire dal loro primo ingresso in Italia.

La "non tracciabilità" di parte del target è stata infatti rilevata da più attori istituzionali. Dalla relazione della Corte dei conti sul Fondo per l'accoglienza dei Msna<sup>42</sup>, risulta che nel triennio 2015-2017 sono stati censiti 47.597 minori. Di questi, sempre nel periodo di riferimento, si sono resi irreperibili<sup>43</sup> 18.524 individui (prevalentemente di origine somala, eritrea ed egiziana), pari al 38% del totale registrato. Come già evidenziato, anche i dati di monitoraggio del Ministero del lavoro, relativi al primo semestre 2019 confermano, in proporzione, l'incremento di tale percentuale. I casi di non tracciabilità/irreperibilità riguarderebbero i minori realmente presenti e non censiti; quelli che si sono allontanati dalla struttura per ricongiungimento familiare in altro Paese UE; i minori fuggiti e poi rintracciati con altre generalità in un'altra città che offre verosimilmente migliori condizioni di accoglienza. Ciò indurrebbe dunque a considerare il numero degli irreperibili sottostimato. Al di là delle spinte motivazionali alla migrazione,<sup>44</sup> ad incidere sulle traiettorie di mobilità dopo il primo approdo nel continente europeo è l'età dei soggetti: il 93% del totale censito ha un'età compresa tra i 15 e i 18 anni. I 17enni (quindi prossimi alla maggiore età) sono il 60,2%. Se poi si considera il determinante culturale dei contesti di origine, dove spesso il passaggio dall'infanzia alla vita adulta non è mediato dalla fase adolescenziale<sup>45</sup> (che di fatto "attutisce" il transito dalla condizione di cura a quella di

---

<sup>42</sup> Corte dei conti - Delibera 13 giugno 2019, n. 10 <https://bit.ly/36DhNop>.

<sup>43</sup> Per irreperibili si intendono i minori stranieri non accompagnati per i quali è stato segnalato dalle autorità competenti un allontanamento. Tale evento viene censito dal SIM (Sistema Informativo Minori) fino al compimento della maggiore età o a un nuovo eventuale rintraccio del minore.

<sup>44</sup> Le motivazioni possono essere diverse. Tuttavia, partendo dalle storie personali dei minori accolti, il rapporto curato da Cittalia (pp. 10-11, si veda <https://bit.ly/2ylxRVQ>) ha individuato quattro profili: 1) minori in fuga da guerre e persecuzioni, con pericolo per la vita; 2) minori mandati dalle famiglie per migliorare la propria condizione economica; 3) minori attratti dallo stile di vita occidentale, qualcosa che va però al di là della mera prospettiva di maggiore benessere economico; 4) minori spinti da una situazione di destrutturazione sociale, ad es. una situazione che può riguardare la famiglia assente oppure incapace di prendersi cura del minore.

<sup>45</sup> Si pensi alla pratica diffusa dei matrimoni precoci in Afghanistan nell'etnia Pashtun o in alcune regioni dell'India; ai bambini soldato nell'Africa subsahariana o più comunemente agli adolescenti destinati ad un percorso migratorio dalle proprie famiglie per sopperire alle condizioni di estrema povertà del nucleo familiare. Più in generale, nei contesti di origine è rilevabile un'assunzione



assunzione di responsabilità), risulta evidente il carattere asincrono del sistema di protezione nell'intercettare i bisogni specifici di un adolescente straniero portatore di un progetto migratorio fortemente orientato.

Per quanto concerne la linearità dei procedimenti amministrativi, anche in relazione alla tempistica delle azioni intraprese a tutela di un minore non accompagnato, sono state rilevate criticità nell'attivazione della *relocation* e del ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento "Dublino", per lo più derivanti dalla mancanza di procedure definite ed omogenee. Circostanza questa, che in molti casi ha condotto alla irreperibilità del minore a seguito di allontanamento volontario dal centro di accoglienza per il protrarsi indefinito dell'attesa di vedere accolta la propria domanda di ricongiungimento o di *relocation*<sup>46</sup>. Pertanto, re-intraprendere in maniera autonoma (al di fuori dei canali legali) la traiettoria migratoria può essere, per i più determinati, l'unica opportunità nonostante possa aumentarne la condizione di vulnerabilità per la conseguente esposizione alle reti dello sfruttamento e della criminalità. Diversa invece, e per certi versi paradossale, la condizione di uno straniero prossimo alla maggiore età che ha già avviato il suo percorso di integrazione sociale ed educativa in Italia in una prospettiva di radicamento, ma che da neomaggiorenne non può dirsi pienamente risolto nel suo cammino verso l'autonomia<sup>47</sup>. Su tale aspetto infatti, rilevano le criticità riscontrate dall'Autorità garante che, anche a fronte delle apprensioni esplicitate dai minori auditi nel corso delle azioni del 2018<sup>48</sup>, ha raccomandato di provvedere ad una più efficace attuazione del c.d. prosieguo amministrativo. Poiché il compimento del diciottesimo anno determinerebbe il passaggio da uno status giuridico all'altro (con la conseguente cessazione del corollario di tutele riconosciuto ad un soggetto di minore età) si ritiene necessario ed essenziale assicurare un supporto prolungato attraverso le misure di accompagnamento finalizzate all'autonomia e all'integrazione socio-lavorativa di questi ragazzi<sup>49</sup>. Il secondo limite produttivo di effetti sull'attuazione delle misure adottate sconta il vuoto regolamentare che è seguito alla legge Zampa. È

---

precoce di responsabilità da parte del minore in quanto parte attiva della vita del nucleo familiare o della comunità di appartenenza (Bertozzi 2005)

<sup>46</sup> Cfr. colloqui effettuati da Agia e UNHCR presso 15 strutture di accoglienza per Msna (cfr. nota n. 5). Relativamente alle indagini familiari disposte dalla DG dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del MLPS, su richiesta dei servizi sociali dei Comuni aderenti al sistema Sprar/Siproimi, nel primo semestre 2019 risultano 45 richieste all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) riguardanti principalmente minori di origine tunisina, albanese, kosovara e marocchina. 9 indagini familiari sono state disposte in Paesi europei.

<sup>47</sup> Tale condizione apre altre riflessioni in ordine allo status giuridico dei neomaggiorenni e al rischio di invisibilità/non tracciabilità cui sarebbero esposti poiché in uscita dal sistema di protezione destinato ai minori. Si rileva tuttavia la previsione di alcune misure di protezione dei giovani in uscita dal Siproimi: in particolare il prosieguo amministrativo delle misure di tutela fino al 21mo anno di età mediante affidamento ai servizi sociali disposto dal Tribunale per i minori (art. 13 legge n.47/2017).

<sup>48</sup> V. supra nota 6. Del resto, anche le circolari ministeriali non sembrano dipanare le criticità rilevate. Così, ad esempio, la circolare del Ministero dell'Interno del 13 novembre 2000 relativa ai permessi di soggiorno per minore età che, stante la sua applicazione, non consente ai diciassettenni che hanno assolto l'obbligo scolastico o che siano titolari di un permesso per minore età, l'accesso ai servizi di avviamento al lavoro.

<sup>49</sup> Cfr. le iniziative della DG Immigrazione del Ministero del lavoro, Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti, partita nel 2016, col duplice obiettivo di realizzare piani di intervento personalizzati per lo svolgimento di tirocini a favore di minori stranieri in transizione verso la maggiore età (tra i 16 e i 23 anni) utilizzando lo strumento della "dote individuale"; si veda anche Progetto PUOI (Protezione Unita a Obiettivo Integrazione) è rivolto ai maggiorenne entrati in Italia come Msna, in condizione di inoccupazione o disoccupazione e prevede la realizzazione di 4.500 percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo, articolati in una filiera combinata di servizi comprendenti lo svolgimento di un tirocinio di 6 mesi.



questa, in via preliminare, la maggiore criticità rilevata dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza nel documento di studio e proposta che ha indagato la mobilità del target in esame in prossimità delle frontiere del Nord Italia<sup>50</sup>. Ad oggi, non sono stati emanati i decreti attuativi di adeguamento dei precedenti regolamenti afferenti al Comitato per i minori stranieri e all’attuazione del Testo Unico Immigrazione, come richiesto dall’art. 22 della legge n. 47/2017<sup>51</sup>, né il D.P.C.M. che dovrebbe disciplinare il primo colloquio con il minore da parte di personale qualificato, ai sensi del citato art. 5. Il ritardo in tale ambito di intervento si riverbera anche sul piano del sistema informativo e della piena attuazione dello strumento della Cartella sociale prevista dall’art. 9, finalizzato non solo a raccogliere i dati anagrafici del minore, ma soprattutto a garantire un approccio interdisciplinare della sua “presa in carico”, comprensiva della ricostruzione della storia personale del soggetto, di informazioni sulle condizioni di salute, sulla condizione familiare e sulla pendenza o meno di procedure legali avviate nei suoi confronti e ogni altro riferimento utile ad individuare una soluzione di lungo periodo nel superiore interesse del minore. Il perdurare di tale discrasia temporale tra la previsione degli istituti e la regolamentazione della loro attuazione spiega anche la riscontrata difformità territoriale delle prassi amministrative da parte degli uffici competenti<sup>52</sup>.

Ciò è reso ancora più evidente nella fase di rilascio del permesso di soggiorno per minore età laddove, in più di qualche questura, l’emanazione del titolo è stata vincolata all’esibizione del passaporto o di altro documento equipollente<sup>53</sup>, ovvero alla nomina del tutore.

Analoga problematicità è ravvisabile anche nella procedura di accertamento multidisciplinare dell’età, in forza della quale è stato sollecitato un protocollo finalizzato a dare uniformità nazionale alla prassi in oggetto, per garantire uguali tutele a tutti i minori presenti sul territorio<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (2019c). Il documento di studio e proposta dell’Agià, accessibile in <https://bit.ly/2v2oNt6>, restituisce gli esiti delle audizioni condotte con esperti rappresentativi di diversi ambiti: quello giurisdizionale (presidenti dei tribunali per i minori), dell’associazionismo (associazioni, ONG, agenzie internazionali), nonché istituzionale per inquadrare il fenomeno con un approccio multidisciplinare.

<sup>51</sup> D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535 “Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell’art. 33, commi 2.2 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286”; D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 “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 D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286”.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Con circolare del 24 marzo 2017 il Ministero dell’Interno ha tuttavia stabilito il carattere “prescindibile” della documentazione indicata, se non disponibile, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per minore età in considerazione del preminente interesse del minore e in analogia agli espliciti casi di deroga individuati dal legislatore anche per i maggiorenni. Si rileva tuttavia che i tempi tecnici per il rilascio di tale tipologia di permesso non sono ancora del tutto definiti. Ciò avrebbe indotto gli osservatori di settore ad interpretare il sensibile aumento delle richieste di protezione internazionale da parte di minori stranieri come una modalità per sopperire alla mancata acquisizione del permesso di soggiorno per minore età.

<sup>54</sup> Rispetto al provvedimento di attribuzione dell’età, dubbi interpretativi sono stati sollevati sull’individuazione dell’autorità in capo alla quale ricadrebbe l’emanazione dello stesso poiché il comma 7 dell’art. 5 individua nell’autorità giudiziaria il soggetto pubblico preposto alla richiesta di accertamento socio-sanitario ma nulla dice in merito a chi debba emettere il provvedimento di attribuzione dell’età. (Cascone 2017, p.18). La criticità derivante dal “doppio binario” di giurisdizione costituito dall’avvio del procedimento presso due uffici giudiziari distinti (giudice tutelare e giudice minorile) è stata comunque risolta nella previsione dell’art. 2 del decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220, che ha spostato sul Tribunale per i minori tutte le fasi procedurali giurisdizionali relative ai soggetti stranieri non accompagnati (apertura della tutela e nomina del tutore).



Per quanto attiene alla dimensione dell'accoglienza in strutture collettive, le criticità rilevate possono essere sintetizzate nei termini seguenti:

- le disfunzioni di tipo sistemico emerse dalle audizioni effettuate dall'Autorità garante hanno riproposto l'annoso ritardo nella individuazione di strutture adeguatamente dedicate al target in esame e, in particolare per quanto riguarda l'ambito territoriale indagato, la penuria di strutture idonee ad ospitare ragazze straniere non accompagnate nonché vittime di tratta;
- in diversi casi la coabitazione tra persone minorenni e ospiti adulti ha evidenziato la mancanza di un trattamento differenziato tra i due target, a partire dall'assenza di suddivisione negli spazi e nelle attività;
- la permanenza nelle strutture di prima accoglienza supera nella quasi totalità dei casi il limite dei 30 giorni. Inoltre, le presenze censite nei centri di accoglienza (sia di I che di II livello) non rispondono al criterio di un'equa distribuzione territoriale. Tale circostanza determinerebbe il sostanziale depotenziamento della funzione di accompagnamento dei tutori volontari per i quali è prevista, invece, una ripartizione più uniforme su tutto il territorio nazionale.

Tra le altre variabili di ostacolo alla fluida applicazione degli istituti previsti dalla legge Zampa si individuano la distribuzione geografica dei minori accolti e la lentezza delle procedure. Nel triennio 2015-2017, come rilevato nella fonte precitata della Corte dei conti, la collocazione dei minori ha visto il 22,42% delle presenze al Nord, il 10,68% al Centro e il 66,22% al Sud di cui il 43,64% soltanto in Sicilia. Poiché anche i dati relativi al primo semestre 2019<sup>55</sup> confermano lo sbilanciamento delle presenze a carico delle regioni del sud, con la Sicilia in testa, la sproporzione tra minori ospiti e volontari iscritti negli elenchi dei Tribunali può ritenersi ancora attuale<sup>56</sup>. Sulla questione dei tutori volontari è utile rilevare come il ritardo delle nomine sia stato percepito come una criticità anche dagli stessi ragazzi coinvolti nella valutazione partecipata dei bisogni, nel corso delle visite effettuate da Agia e UNHCR nei centri di accoglienza.

Quanto ai meccanismi di ricongiungimento familiare, di *relocation* e di rimpatrio volontario assistito, la residualità dell'istituto appare riconducibile alla lentezza delle procedure sia nella fase iniziale di rilascio del nulla osta da parte delle prefetture competenti che in quella finale di organizzazione del viaggio. Soprattutto nei rimpatri assistiti l'impasse amministrativa risente della mancanza di direttive chiarificatrici che consentano di coordinare la competenza dei Tribunali per i minori nella emissione del provvedimento di rimpatrio assistito con quella del Ministero dell'Interno cui compete la stipula di convenzioni con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie, per svolgere le indagini volte a rintracciare i familiari dei minori stranieri non accompagnati. Per tale ambito, le raccomandazioni esplicitate dall'Autorità, oltre a riguardare i meccanismi interni all'azione amministrativa (ad

---

<sup>55</sup> MLPS - DG dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (2019b).

<sup>56</sup> Il Tribunale di Palermo per i minorenni ha emanato numerosi decreti di nomina di alcuni sindaci quali tutori provvisori, stabilendo in capo agli stessi l'obbligo di individuare strutture di accoglienza in altre località del territorio italiano affinché potesse essere nominato un tutore volontario per garantire a questi minori la tutela dei propri diritti in maniera adeguata. Il mancato decollo di questo istituto è altresì riconducibile ai ritardi procedurali nella nomina dei tutori e alla persistenza di molteplici e divergenti prassi adottate prima della L. n.47/2017, cfr. Agenzia garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019a).





esempio l'individuazione di un referente prefettizio, il rafforzamento del coordinamento tra le istituzioni coinvolte, il ricorso a canali preferenziali e più celeri), hanno indicato un approccio rafforzato tra il diritto internazionale privato ed il diritto dell'immigrazione come unico sistema di gestione del fenomeno migratorio minorile<sup>57</sup>.

Al netto delle criticità rilevate, nel nostro ordinamento resta comunque fissato il nucleo centrale e imprescindibile di diritti attribuiti agli stranieri di minore età e, in particolare, di quelli non accompagnati. Ciò anche quando lentezza e farraginosità delle procedure ne riducono l'effettivo esercizio. In questo caso, la dinamica asincrona tra le dimensioni di tale soggettività giuridica - il riconoscimento sul piano formale e l'attuazione sul piano sostanziale - è risolta dall'intervento dell'azione giudiziale. Basti pensare al contenzioso insorto a seguito della tipizzazione dei nuovi permessi di soggiorno per esigenze di carattere umanitario di cui alla legge n. 132/2018<sup>58</sup> (Cornice 2019).

#### **La giurisprudenza**

A titolo di esempio si veda l'ordinanza del 21 febbraio 2019 con cui il Tribunale ordinario di Roma ha ordinato al Ministero degli Affari Esteri il rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari con validità territoriale limitata, ai sensi del Regolamento (UE) n. 810/09<sup>59</sup> in favore di un minore nigeriano residente in Libia. La decisione del giudice contiene riflessioni interessanti sulla tenuta del sistema di protezione, sia a livello comunitario che a livello statale alla luce del principio onusiano (*best interest of the child*). Il giudizio trae origine dal ricorso di urgenza ex art. 700 c.p.c. promosso dalla madre, regolarmente residente in Italia, a seguito dell'inerzia dell'azione amministrativa delle autorità nigeriane nel rilascio della documentazione anagrafica del figlio, e di quelle italiane (nella fattispecie la rappresentanza diplomatica a Tripoli) che non provvedevano al rilascio del visto di ingresso in Italia per cure mediche. Il ragazzo, da oltre due anni in Libia e in condizioni gravi di salute, peraltro necessitante di un ulteriore intervento chirurgico impossibile da eseguire in Libia, è stato identificato dai rappresentanti dell'OIM e con gli operatori di UNHCR e Unicef è stato supportato per chiedere il ricongiungimento in Italia con la madre. La stessa ha rappresentato e documentato, con il coinvolgimento dei servizi sociali del Comune di Torino, la disponibilità dell'Ospedale del capoluogo piemontese alla presa in carico del ragazzo destinatario di un dettagliato piano di cura. Nel riconoscere la sussistenza del "pregiudizio imminente e irreparabile" al godimento di un diritto, il Tribunale di Roma ha ricondotto al preminente interesse del minore il suo diritto all'unità familiare, quindi a vivere e crescere insieme alla propria madre ex art. 8 Cedu e art. 3 della Convenzione ONU, nonché all'art. 28, comma 3 del TUI e di altra normativa di derivazione comunitaria<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> In particolare, l'Autorità richiama il meccanismo della collaborazione amministrativa tra autorità centrali a tutela delle persone di minore età in base al Regolamento (CE) n. 2201/2003 relativo alle competenze, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, e alla Convenzione dell'Aia del 1996 in tema di responsabilità genitoriale e di protezione dei minori che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000, GUUE L. n. 338 del 23 dicembre 2003, p. 1.

<sup>58</sup> Legge 1 dicembre 2018, n. 132, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 (GU Serie Generale n.281 del 3 dicembre 2018).

<sup>59</sup> Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), GUUE L. n. 243, del 15 settembre 2009, p. 1.

<sup>60</sup> D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, attuazione della direttiva 2004/83/CE e D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, attuazione della direttiva 2005/85/CE. La norma di diritto sovranazionale di cui al citato Reg. n. 810/09 (art. 25, cfr. supra nota 59), direttamente applicabile senza necessità di ulteriori disposizioni interne di attuazione, prevede la possibilità per ogni Stato membro di rilasciare un visto con validità territoriale limitata, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, e di derogare al principio di adempimento delle condizioni di ingresso del codice frontiere Schengen. Deroga che, nel caso di specie, trae fondamento dalla condizione di particolare vulnerabilità del minore, derivante dalle documentate condizioni di salute, dalla



## 6 CONSIDERAZIONI FINALI SULLA VULNERABILITÀ DEI MIGRANTI MINORI

Da quanto sin qui esposto sinteticamente, emergono alcune peculiarità delle diverse dimensioni (nel diritto dell'Unione europea e nel diritto internazionale, nonché nell'ordinamento giuridico italiano) della protezione dei minori stranieri, con particolare riferimento a quelli non accompagnati.

A livello UE, un insieme di fonti e relativa interpretazione giurisprudenziale rende consolidato il riconoscimento a tale particolare categoria di individui di una peculiare tutela nel contesto più ampio della tutela dei minori stranieri. La sostanziale convergenza delle disposizioni in tema di tutele rivolte ai titolari di status, da una parte, e ai richiedenti protezione internazionale, dall'altra, conferma come la condizione giuridica del minore sia presa in considerazione in quanto tale, prescindendo cioè dall'indicata distinzione formale pur presente nel diritto dell'Unione, in coerenza con le rilevanti regole di rango internazionalistico. Ovviamente, la congiunta presenza di fonti come la Carta dei diritti dell'Unione, che tutela, da un lato, i minori (cfr. art. 24) e, dall'altro, i richiedenti protezione internazionale (artt. 18 e 19), consente alla stessa Corte di giustizia dell'Unione di colmare, là dove necessario, eventuali lacune riscontrabili nella disciplina, in relazione a specifici dubbi interpretativi di volta in volta emergenti. Seguendo tale approccio, sorgono i maggiori oneri di protezione e cautela da parte dello Stato, soprattutto per i casi inerenti a minori stranieri non accompagnati, per i quali il principio di fonte ONU (*best interest of the child*) resta la chiave di lettura imprescindibile, tenendo conto delle peculiarità di ogni singolo caso e dello stato d'avanzamento della rilevante disciplina dell'Unione.

Per quanto attiene alla dimensione propriamente internazionalistica, ma pur sempre nello spazio europeo, in tema di protezione del minore d'età in condizione migratoria, quella ancor più specifica del migrante minore non accompagnato risulta largamente assorbita da una giurisprudenza che fa ormai pressoché regolare ricorso a strumenti interpretativi "mobili" come quello della "vulnerabilità" dell'individuo. Al riguardo si deve ricordare come tale criterio possa essere fatto oggetto di diversi approcci interpretativi. Se, infatti, una lettura più tradizionale riconduce i minori stranieri in tant que tels, e tanto più se non accompagnati, a tale concetto di vulnerabilità, seguendo un approccio parzialmente diverso, che si potrebbe definire di tipo "dialettico" tra condizione oggettiva del minore e capacità soggettiva dello stesso individuo di organizzare la propria quotidianità (c.d. agency) (Beduschi 2018), si potrebbe arrivare a ritenere che la vulnerabilità come tale andrebbe tenuta in considerazione sempre accanto a (e non al di sopra di) altri fattori<sup>61</sup>.

È, in sintesi, la combinazione di diversi fattori che determina la necessità che un minore straniero riceva misure di protezione specifiche e ancora più "individualizzate", oltre a quelle previste in via

---

impossibilità di essere operato in Nigeria o in Libia per il perdurante stato di insicurezza in entrambi i Paesi e dalla necessità di ricongiungersi alla madre. Viene altresì rilevato che l'ordinanza in esame, oltre a riconoscere l'elevato livello di rischio per la vita in Libia (per la sussistenza di violenza indiscriminata e per i trattamenti inumani e degradanti cui sono sottoposti gli stranieri in transito), potrebbe aprire spiragli interessanti anche per la tutela di migranti con familiari residenti in altri Paesi europei (Landri e Pretto 2019).

<sup>61</sup> Tra questi, ad esempio, andrebbero valutati i rischi insiti alla condizione migratoria del minore o la maggiore o minore esposizione di quest'ultimo a vere e proprie minacce per la propria libertà e sicurezza non solo nei paesi di transito o provenienza, ma anche in quelli di accoglienza.



generale. La stessa Corte di Strasburgo, d'altronde, tiene conto dei diversi elementi relativi alla storia personale nonché allo stato di salute fisica e mentale dei minori migranti, rilevando altresì fattori relativi all'ambiente in cui questi crescono e al rischio che tali stessi individui siano sottoposti ad abusi non solo durante i loro spostamenti, ma anche una volta giunti nel paese di destinazione<sup>62</sup>. Seguendo questo approccio "casistico", si può immaginare che possano essere ricondotte al concetto di vulnerabilità del minore migrante diversificate fattispecie, per l'interpretazione delle quali dovrebbe comunque assumere ulteriore rilevanza ermeneutica il solito principio onusiano, *best interest of the child* (Beduschi 2018). Relativamente al contesto italiano, la trasposizione nell'ordinamento giuridico dei principi della Convenzione di New York nonché di quelli del diritto internazionale pattizio e di fonte comunitaria ha consentito di riconoscere cogente centralità alla condizione di vulnerabilità cui sono esposti i minori stranieri non accompagnati. Nel corso degli anni l'intensificarsi del fenomeno migratorio minorile ha sollecitato il legislatore ad individuare strumenti e meccanismi di tutela sempre più specifici per affrontare le varie dimensioni di questa fragilità (fisica, psicologica, culturale e materiale). La legge Zampa ne costituisce l'ultimo esito, sufficientemente esaustivo sul piano formale per la totale equiparazione del minore straniero al coetaneo di cittadinanza italiana o comunitaria nell'attribuzione di un complesso riconosciuto di diritti, ma al contempo ancora distante quanto all'esercizio e all'effettivo godimento di tale soggettività giuridica, spesso accessibile solo dopo la mediazione del giudice. Infatti, le tortuosità procedurali di attuazione di alcuni istituti, ovvero il ritardo regolatorio nella definizione di altri di recente introduzione rischiano di neutralizzare l'efficacia delle soluzioni individuate (Senigaglia 2017). Per ridurre tale rischio sarebbe improcrastinabile l'emanazione dei decreti attuativi della legge sopra citata, ovvero accelerare le procedure di nomina dei tutori volontari<sup>63</sup> e, contestualmente, rendere più equilibrata la distribuzione geografica dei minori presenti anche in ragione delle specifiche capacità di accoglienza/integrazione dei territori.

Altri dispositivi, qualora utilizzati nella loro massima potenzialità, potrebbero rendere più fluido il progetto migratorio di questi ragazzi<sup>64</sup>.

Più in generale, e in estrema sintesi, diventa prioritario riconoscere la crucialità del fattore tempo se si vogliono rendere efficaci gli strumenti di tutela rivolti a questo tipo di persone. Accorciare la distanza tra il riconoscimento di un diritto e la sua esigibilità è condizione di imprescindibile rilevanza per dei soggetti di minore età il cui stato di *transizione* investe molteplici dimensioni: non solo quella fisica di

---

<sup>62</sup> Non si dimentichi che la situazione del minore migrante non accompagnato su questi aspetti specifici è già oggetto di attenzione formale proprio a livello internazionalistico, cfr. UNHCR *General Comment No 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 7, CRC/GC/2005/6 (17 maggio 2005).

<sup>63</sup> Attualmente risultano formati 1.700 volontari. Non risultano emanati i decreti attuativi che dovrebbero regolare alcuni aspetti che riguardano la funzione del tutore come ad esempio l'assicurazione e la possibilità di fruire dei permessi di lavoro per seguire i minori assegnati, come è già previsto per chi svolge attività di volontariato.

<sup>64</sup> Come suggerito da Agia la c.d. Cartella sociale, se tradotta nelle lingue veicolari di uso comune (inglese e francese), in quanto strumento di documentazione, programmazione e autovalutazione, potrebbe diventare un elemento utile alla circolazione del minore attraverso le frontiere nelle procedure di ricongiungimento familiare e di rimpatrio volontario assistito. Consentirebbe altresì la cristallizzazione di taluni elementi riferiti alla persona, quali l'attribuzione dell'età e l'identità, mettendola al riparo da ulteriori accertamenti che potrebbero ripetersi in altri Paesi. L'accesso alla Cartella sociale da parte di tutti gli attori coinvolti nel sistema di protezione (in primis il tutore e il minore stesso) ridurrebbe inoltre il rischio di sovrapposizione di tutele plurime in capo al soggetto stesso che, resosi irreperibile dopo il primo ingresso, viene successivamente rintracciato in altre zone di frontiera.



prossimità/mobilità rispetto ad un luogo ma anche, e soprattutto, nella dimensione di crescita evolutiva nella fase adolescenziale che li porterà ad essere dei soggetti adulti, forse autonomi e non più necessitanti di specifiche tutele. "Il tempo che scandisce i diversi adempimenti procedurali, deve essere sollecito, giacché ogni irragionevole ritardo nell'individuazione della misura di protezione definitiva, fosse anche dettato dal persistere di dubbi interpretativi dovuti a fallacie semantiche, comporta inevitabilmente un pregiudizio per il minore interessato" (Senigaglia 2017, p. 2). L'approccio multidisciplinare, flessibile e trasversale al fenomeno in questione dovrebbe giocarsi in velocità, poiché ogni progetto migratorio di cui sono portatori questi ragazzi può avere esiti diversi, finalità peculiari e mutevoli nel tempo. Molti di loro arrivano per restare; altri per perseguire il proprio progetto di vita in altri Paesi UE, per ricongiungersi a familiari e connazionali oppure per ritornare nei Paesi di origine. L'uso fluido, veloce e complementare dei molteplici strumenti di protezione posti a tutela di questa tipologia di vulnerabili renderebbe più agevole la gestione dei flussi, nella consapevolezza che un minore adeguatamente accompagnato nel suo percorso migratorio e di crescita sarà un cittadino più consapevole e risolto in una società futura, sia essa di approdo che di ritorno.



## BIBLIOGRAFIA

- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2019a) L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia. Rapporto finale attività di partecipazione AGIA-UNHCR 2017-2018, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza <<https://bit.ly/2GSYlc1>>
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2019b), Relazione al Parlamento 2018, Roma <<https://bit.ly/32j8CqZ>>
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2019c), I movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali. Documento di studio e proposta, Roma, Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza <<https://bit.ly/2v2oNt6>>
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2018), Relazione al Parlamento 2017, Roma <<https://bit.ly/2zkfpmU>>
- BEDUSCHI A. (2018), Vulnerability on Trial: Protection of Migrant Children's Rights in the Jurisprudence of International Human Rights Courts, Boston University International Law Journal, n.36, pp.55-85
- BERTOZZI R. (2005), Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia, Milano, Franco Angeli
- CAGGIANO G. (2015), Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione, Torino, Giappichelli
- CASCONE C. (2017), Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 (Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n.2 <<https://bit.ly/2Yz2dZE>>
- CORNICE A. (2019), Scenari normativi in materia di immigrazione dopo il decreto sicurezza, Inapp Paper n.19, Roma, Inapp
- CORTE DEI CONTI (2019), Il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati 2015-2017, Delibera 13 giugno 2019, n.10 <<https://bit.ly/36DhNop>>
- COSTELLO C., MOUZOURAKIS M. (2014), Reflections on reading Tarakhel: Is 'How Bad is Bad Enough' Good Enough?, Asiel & Migrantenrecht, n.10, pp.404-411
- DI PASCALE A., CUTTITTA C. (2019), La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n.1 <<https://bit.ly/2KedyoK>>
- IPPOLITO F. (2015), Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un nuovo diritto "fondamentale" nell'ordinamento dell'Unione?, Eurojus, 22 ottobre <<https://bit.ly/2Kh1vHf>>
- LANDRI C., PRETTO C. (2019), Quando il diritto è vita. Note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019, Questione Giustizia, 8 luglio <<https://bit.ly/2K02DQH>>
- MLPS - DG Immigrazione e Integrazione (2019a), I minori stranieri non accompagnati in Italia. Report semestrale di monitoraggio. Dati al 30 giugno 2019 <<https://bit.ly/2YQTCh4>>
- MLPS - DG Immigrazione e Integrazione (2019b), Report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia. Dati al 30 giugno 2019 <<https://bit.ly/2MnSQ8M>>



- RATTI L. (2017), Commento all'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in Mastroianni R., Pollicino O., Allegranza S., Pappalardo F., Razzolini O. (a cura di), Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Milano, Giuffrè, pp.475-488
- RIZZO A., DI MAJO F. (2014), Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in Tizzano A. (a cura di), Trattati dell'Unione europea, Milano, Giuffrè, pp.2579-2620
- RIZZO A. (2018), La duplice dimensione delle politiche di asilo dell'Unione europea. Ricollocazione "interna", accordi di riammissione e inclusione socio-lavorativa di richiedenti protezione internazionale e asilo, Inapp Paper n.9, Roma, Inapp
- SENIGAGLIA R. (2017), Considerazioni critico-ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati, Jus Civile, n.6, pp.710-735  
<https://bit.ly/2Ka7Nty>