



SUN
SAFEGUARDING UNACCOMPANIED
AND SEPARATED CHILDREN'S RIGHTS
THROUGH THE CFREU

MANUALE PER OPERATORI SULLA TUTELA DEI DIRITTI DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI E SEPARATI TRAMITE LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE



Co-funded by
the European Union

Giugno 2024

Questo manuale è sviluppato nell'ambito del progetto Salvaguardia dei Diritti dei Bambini Non Accompagnati e Separati attraverso la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (SUN), che promuove il godimento effettivo dei diritti stipulati nella CDFUE da parte dei bambini rifugiati e migranti non accompagnati e separati (CNS).

L'implementazione del progetto SUN è guidata e coordinata dalla Fondazione per l'Accesso ai Diritti (FAR) in Bulgaria, in collaborazione con ARSIS in Grecia, Terre des Hommes in Romania, Nidos nei Paesi Bassi, Sirius Network, con sede in Belgio, Volontarius in Italia e Comissió Catalana d'Acció pel Refugi (CCAR) in Spagna. I capitoli del Manuale sono stati redatti dai partner come segue:

Capitolo I: Principi di base nella protezione dei diritti dei CNS alla luce dell'Articolo 24 della CDFUE - **Terre des Hommes Foundation**

Capitolo II: Diritto di Asilo e Garanzie Procedurali per i CNS - **Comissió Catalana d'Acció pel Refugi**

Capitolo III: Bambini Migranti in Detenzione e Diritto alla Libertà - **Foundation for Access to Rights - FAR**

Capitolo IV: Carta dell'UE e Diritti Secondari dell'UE legati alle Procedure di Ritorno - **Foundation for Access to Rights - FAR**

Capitolo V: Accesso alla Vita Familiare e Ricongiungimento Familiare - **Terre des Hommes Foundation**

Capitolo VI: Diritti del Lavoro dei Bambini Migranti - **Volontarius**

Capitolo VII: Accesso all'Istruzione - **Nidos**

Capitolo VIII: Accesso all'Assistenza Sanitaria - **Volontarius**

Capitolo IX: Accesso a Sistemazioni Adeguate e Sicurezza Sociale - **Nidos and ARSIS**

Capitolo X: Presentazione e Conduzione di Causa Strategiche relative a Violazioni dei Diritti - **ARSIS**

Abbreviazioni	5
Introduzione	7
Definizioni	9
CAPITOLO I: PRINCIPI DI BASE PER LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MSNA ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 24 DELLA CDFUE	11
Articolo 24 della CDFUE	11
Normativa comunitaria secondaria applicabile	18
Prassi della CGUE e della CEDU	20
Capitolo II: Diritto di asilo e garanzie procedurali per i MSNA	23
Esame dell'articolo 18 della CDFUE relativo al diritto di asilo	23
Garanzie procedurali per i MSNA richiedenti asilo	24
Buone pratiche	31
Capitolo III: Minori migranti in detenzione e diritto alla libertà	35
Articolo 6 della CDFUE: diritto alla libertà e alla sicurezza	36
Diritti dei minori migranti in detenzione	38
Alternative alla detenzione	42
Buone pratiche	45
Capitolo IV: Diritti previsti dalla Carta e dalla normativa secondaria dell'UE in merito alle procedure di rimpatrio	51
Diritti previsti dalla Carta dell'UE in materia di procedure di rimpatrio dei minori	51
Diritti previsti dalla normativa secondaria dell'UE in materia di procedure di rimpatrio dei minori	54
Tutele concesse ai minori migranti durante le procedure di rimpatrio	58
Buone pratiche	64
Capitolo V: Accesso alla vita familiare e al ricongiungimento familiare	66
Articolo 7 e articolo 24, comma 3, della CDFUE riguardo all'accesso dei MSNA alla vita familiare e al ricongiungimento	66
Diritti e garanzie dei MSNA in relazione al ricongiungimento familiare	69
Caso di studio - Romania	77
Capitolo VI: Diritti dei minori migranti lavoratori	80
Esame dell'articolo 32 della CDFUE	82
Perché i minori migranti lavorano?	86
L'importanza di una normativa condivisa in materia di lavoro	87
Cosa si intende per sfruttamento finanziario del lavoro minorile dei migranti?	88
Sfide	92

Casi giudiziari di riferimento e normativa e strategie dell'UE	94
Buone pratiche	95
Casi di studio	98
Articoli della CDFUE correlati	100
Capitolo VII: Accesso all'istruzione	103
Il diritto all'istruzione dei MSNA. Quadro normativo	103
Istruzione per i MSNA in Europa	106
Nidos e il sistema scolastico olandese per i MSNA	108
Le sfide nell'istruzione per i MSNA	112
Intervento politico/legge efficace che ha avuto un impatto positivo sul diritto all'istruzione dei MSNA	114
Buone pratiche	115
Capitolo VIII: Accesso all'assistenza sanitaria	118
Articolo 35 della CDFUE	119
Ostacoli all'accesso	121
Diritto alla salute dei minori migranti in Europa	123
Capitolo IX: Accesso a un alloggio adeguato e alla sicurezza sociale	133
Articoli 1 e 34 della CDFUE	133
Quadro normativo per l'accoglienza e l'alloggio dei MSNA	136
Standard e indicatori per l'alloggio dei MSNA	138
Esempio di modello di accoglienza: alloggio dei MSNA nei Paesi Bassi	141
Iniziative efficaci in materia di alloggio e sicurezza sociale per i MSNA	144
Caso di studio	147
Capitolo X: Presentazione e conduzione di azioni legali strategiche relative alle violazioni dei diritti	150
Strategie per la presentazione e la conduzione di azioni legali a livello nazionale ed europeo per violazioni dei diritti dei MSNA	151
Effetti indiretti del contenzioso strategico durante i procedimenti giudiziari	158
Caso di studio	160
Invocazione della CDFUE nei procedimenti giudiziari	163
Buone pratiche	164
Casi di studio	165
Conclusione	169

Abbreviazioni

AMKA	Numero di previdenza sociale (Grecia)
Direttiva sulle procedure di asilo/DPA	Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)
ISM	Interesse superiore del minore
CESCR	Comitato per i diritti economici, sociali e culturali
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CRC	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (Convention on the Rights of the Child)
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
COA	Agenzia centrale per l'accoglienza dei richiedenti asilo (in olandese: Centraal Orgaan Asielzoekers)
Regolamento di Dublino	REGOLAMENTO (UE) 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 Paese terzo o da un apolide (rifusione)
DUO	Agenzia esecutiva olandese per l'istruzione (in olandese: Dienst Uitvoering Onderwijs)
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (comunemente nota come Convenzione europea dei diritti dell'uomo)
CEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CSE	Carta sociale europea
UE	Unione Europea
Direttiva sul ricongiungimento familiare	DIRETTIVA 2003/86/CE del CONSIGLIO, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare
GW	Scienze comportamentali
OIL	Organizzazione Internazionale del Lavoro
ICCPR	Convenzione internazionale sui diritti civili e politici
ICESCR	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali
ICM	Mediazione interculturale
ISK	Classi di transizione internazionale
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
LOWAN	Gruppo di lavoro nazionale sull'istruzione per gli immigrati nuovi arrivati (in olandese: Landelijke Onderwijs Werkgroep Allochtone Nieuwkomers)
NERM	Meccanismo nazionale di risposta alle emergenze per MSNA in Grecia
ONG	Organizzazione Non Governativa
OCW	Ministero dell'istruzione, degli affari culturali e delle scienze

	(in olandese: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
OHCHR	Alto Commissariato per i diritti umani
PAAYPE	Numero provvisorio di previdenza sociale e assistenza sanitaria per stranieri (Grecia)
SAR	Agenzia statale per i rifugiati - Bulgaria
SIL	Vita indipendente supportata
MSNA	Minori non accompagnati e separati
UNHCR	Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
Direttiva Qualifiche/DQ	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)
Direttiva sulle condizioni di accoglienza/RC D	Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)
Direttiva Rimpatri	Direttiva 2008/115/UE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Introduzione

I minori non accompagnati e separati (MSNA) rappresentano uno dei gruppi sociali più vulnerabili. Questi minori, spesso in fuga da conflitti, persecuzioni o gravi difficoltà economiche, affrontano numerosi rischi tra cui lo sfruttamento, la tratta e la violenza. Garantire la loro protezione e salvaguardare i loro diritti fondamentali non è solo un imperativo morale, ma anche un obbligo legale in base a diversi quadri normativi internazionali e dell'Unione europea (UE).

L'UE ha stabilito norme e direttive complete per sostenere i diritti dei MSNA, riconoscendo le loro esigenze e vulnerabilità specifiche. Gli strumenti essenziali comprendono la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il Regolamento di Dublino, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza e la Direttiva sulle procedure di asilo. Questi quadri normativi sottolineano l'interesse superiore del minore, garantendo l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'assistenza legale e promuovendo al contempo il ricongiungimento familiare e soluzioni durature.

Questo manuale è stato progettato come guida pratica per i professionisti che lavorano con i MSNA all'interno dell'UE. Guidato da un' [analisi delle esigenze formative e da una relazione sulle buone pratiche in materia di salvaguardia dei diritti dei minori rifugiati e migranti non accompagnati e separati attraverso la Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#)¹, sviluppato nell'ambito del progetto SUN, il Manuale mira a offrire una comprensione approfondita dei quadri giuridici, dei principi e delle migliori pratiche per tutelare i diritti e il benessere dei MSNA. Il pubblico a cui è rivolto comprende:

- Assistenti sociali nei principali servizi di assistenza alternativi e responsabili della protezione dei minori
- Professionisti in area legale e avvocati
- Giovani professionisti e studenti
- Autorità competenti in materia di immigrazione e di asilo
- Organizzazioni non governative (ONG), organizzazioni della società civile e organismi indipendenti per la tutela dei diritti umani

¹L'analisi delle esigenze formative è disponibile a questo link: <https://farbg.eu/en/publications/training-needs-analysis-and-good-practices-report-safeguarding-unaccompanied-and-separated-childrens-rights-through-the-eu-charter-of-fundamental-rights>

- Educatori/insegnanti, dirigenti scolastici e operatori sanitari
- Famiglie affidatarie delle comunità di rifugiati e migranti e le loro associazioni
- Genitori e familiari
- Responsabili politici e funzionari governativi

Offrendo una guida chiara e spunti praticabili, questo manuale si propone di consentire alle parti interessate di affrontare efficacemente le sfide a cui devono far fronte i MSNA e garantire che i loro diritti siano rispettati e sostenuti.

Il manuale è organizzato in varie sezioni chiave, ciascuna progettata per fornire un supporto completo ai gruppi destinatari:

1. **Definizioni chiave** dei termini comuni utilizzati nel Manuale.
2. **Quadri e norme legali:** una panoramica delle leggi, delle direttive e delle linee guida internazionali e dell'UE in materia di diritti dei MSNA.
3. **Buone pratiche nella protezione dei minori:** esempi pratici e principi guida sulla salvaguardia e approcci multidisciplinari all'assistenza.
4. **Casi di studio ed esempi:** esempi del mondo reale che illustrano interventi e iniziative efficaci e sfide comuni nella tutela dei MSNA.
5. **Punti chiave da ricordare** dopo ciascun capitolo.

Gli utenti sono invitati a consultare il manuale in base alle proprie esigenze e ai propri contesti specifici. Ciascuna sezione è pensata per essere indipendente e offre informazioni mirate e consultabili rapidamente. Inoltre, i riferimenti incrociati all'interno del manuale guidano gli utenti verso risorse e argomenti correlati, permettendo loro di ottenere una comprensione più olistica dei problemi.

Offrendo ai professionisti le conoscenze e gli strumenti necessari per la tutela dei minori non accompagnati e separati, questo manuale mira a contribuire a un trattamento più giusto e umano di queste persone vulnerabili in tutta l'UE.

Definizioni

Alloggio è il termine riferito alla dimora dei MSNA, alle loro stanze private e alle aree comuni che possono utilizzare, comprese le attività organizzate e il supporto.

Minore è una persona di età inferiore ai 18 anni.

Detenzione è il termine che indica la privazione della libertà o il confinamento in un luogo chiuso da cui una persona non è autorizzata a uscire a piacimento, comprese, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, le carceri o i centri di detenzione, di trattenimento o di accoglienza chiusa o detenzione appositamente costruiti.

Ricongiungimento familiare è il termine che indica l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro da parte dei familiari di un cittadino di un Paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro al fine di preservare il nucleo familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia sorto prima o dopo l'ingresso del residente.

Soggiorno irregolare è il termine che indica la presenza, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di Paese terzo che non soddisfa, o ha cessato di soddisfare, le condizioni di ingresso o altre disposizioni relative all'ingresso, al soggiorno o alla residenza in tale Stato membro.

Accoglienza è un termine attualmente privo di una vera e propria definizione, ma il cui significato va oltre la semplice fornitura di una dimora. Comprende anche l'attività di informazione dei MSNA sui loro diritti, sulla procedura di asilo, sulla libertà di movimento e sull'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione e al lavoro. Secondo la RCD, i richiedenti protezione internazionale (tra cui i MSNA) hanno altresì diritto a ricevere alloggio, cibo, vestiario e un'indennità giornaliera.

Rimpatrio è il termine che indica la procedura di ritorno di un minore cittadino di un Paese terzo, sia in ottemperanza volontaria a un obbligo di rientro sia forzato, verso: il suo Paese di origine; un Paese di transito; un altro Paese terzo, in cui il cittadino di Paese terzo interessato decide volontariamente di tornare e in cui sarà accettato.

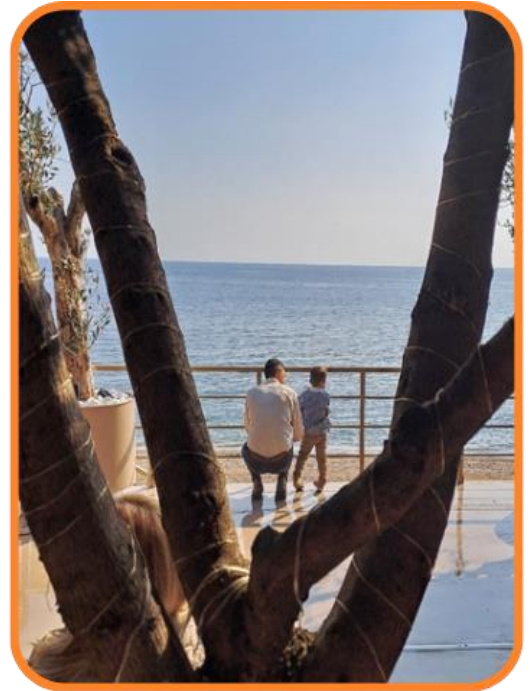
Decisione di rimpatrio è il termine che indica una decisione o un atto amministrativo o giudiziario che afferma o dichiara illegale il soggiorno di un cittadino di un Paese terzo e impone o sancisce l'obbligo di rimpatrio.

Allontanamento è il termine che indica l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori da uno Stato membro dell'UE

I minori separati sono quelli separati da entrambi i genitori o dal loro precedente caregiver primario legale o consuetudinario, ma non necessariamente da altri parenti. Possono quindi rientrare in questa categoria i minori accompagnati da altri familiari adulti.

Sponsor è un beneficiario di protezione internazionale che richiede, o la cui famiglia richiede, il ricongiungimento familiare al fine di raggiungerlo nel proprio Paese di asilo.

CAPITOLO I: PRINCIPI DI BASE PER LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MSNA ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 24 DELLA CDFUE



I minori non accompagnati e separati (MSNA) sono minori che sono stati separati dai genitori e dagli altri parenti e non sono assistiti da una persona adulta che, per legge o consuetudine, eserciti la responsabilità genitoriale.

Il presente capitolo analizza l'applicazione dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). Comprende i principali diritti con riferimento alla normativa secondaria dell'UE, alle attuali decisioni della CGUE e all'analisi di una decisione della CEDU.

Articolo 24 della CDFUE

Articolo 24 CDFUE:

(1) I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.

(2) In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.

(3) Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

La CDFUE protegge i diritti fondamentali dei cittadini nell'Unione europea (UE). Tutela e promuove i diritti e le libertà delle persone e mira a garantire la sicurezza giuridica nell'UE. Come strumento giuridico, la CDFUE viene applicata in correlazione con i sistemi nazionali e internazionali di protezione dei diritti umani.

Per la tutela dei minori, è necessario attuare la Carta, le leggi internazionali sui diritti umani e la normativa dell'UE. Come regola generale, l'articolo 24 della Carta disciplina i diritti e stabilisce il principio primario dell'interesse superiore del minore. Si basa sulla Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC). Per questo motivo anche le garanzie previste nella CRC saranno esaminate in questo manuale.²

Senza alcuna eccezione, tutti i diritti, le garanzie e i principi di cui all'articolo 24 della CDFUE sono applicabili anche ai minori migranti, accompagnati o non accompagnati, e a tutti i requisiti di ingresso e soggiorno previsti dall'acquis dell'UE in materia di asilo.

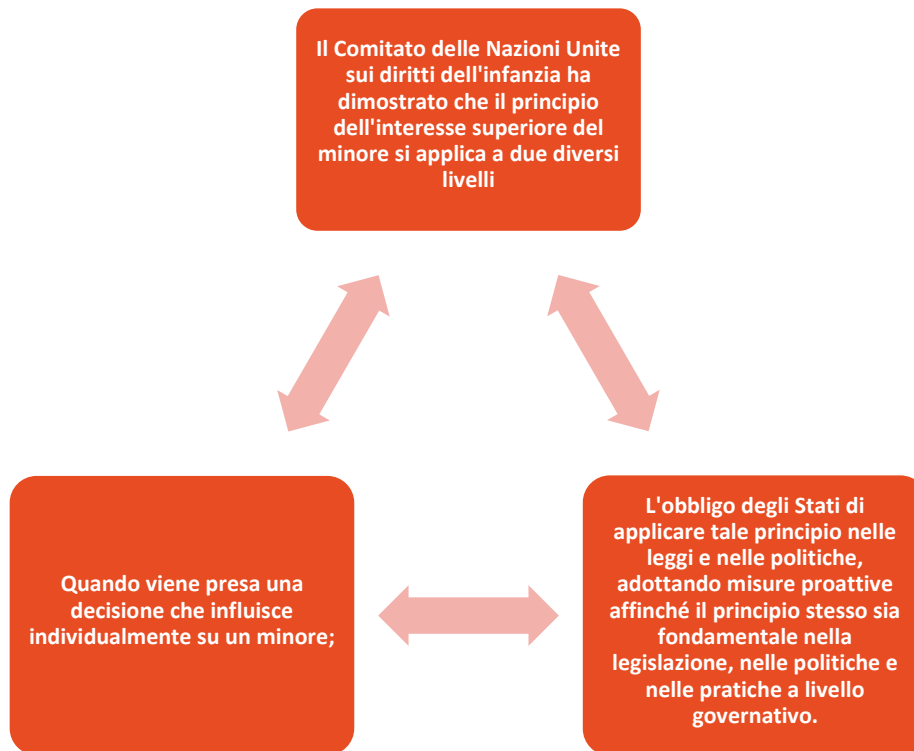
I MSNA sono inclusi nella categoria delle persone vulnerabili a causa dell'età, della distanza da casa e della separazione dai genitori. Pertanto necessitano di garanzie specifiche per tutelare i loro diritti e soddisfare le loro esigenze particolari. Dall'articolo 24 della CDFUE possiamo estrarre i seguenti diritti e principi applicabili per i MSNA:

1. Il principio dell'interesse superiore del minore

Il principio dell'interesse superiore del minore deve prevalere in tutte le azioni e decisioni riguardanti i minori, intraprese dalle autorità pubbliche e dagli enti privati autorizzati, nonché nei casi risolti dai tribunali.

²FRA, Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Titolo III Uguaglianza, <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/24-rights-child#:~:text=Children%20shall%20be%20guaranteed%20special,shall%20be%20regulated%20by%20law.>

L'articolo 3 della CRC stabilisce che *"in tutti gli atti relativi ai minori, si deve prendere in considerazione l'interesse superiore del minore"*. Il principio dell'interesse superiore del minore è disciplinato anche dalla normativa secondaria dell'UE in materia di migrazione e detenzione. La Direttiva sulle condizioni di accoglienza e la Direttiva Rimpatri stabiliscono che l'interesse superiore del minore deve essere un elemento preminente.



Il Commento generale n. 14 alla CRC delinea le componenti generali coinvolte nella conduzione di una valutazione dell'interesse superiore di un minore:

- ✓ Cura, protezione e sicurezza del minore
- ✓ Situazione di vulnerabilità
- ✓ Opinioni del minore
- ✓ Identità del minore
- ✓ Diritto alla salute
- ✓ Diritto all'istruzione
- ✓ Ambiente familiare e relazioni ³

³ *ibidem*

Gli Stati hanno l'obbligo di garantire la protezione dei minori e di rispettare i loro diritti. Il principio dell'interesse superiore del minore deve prevalere in ogni procedura, compresa la procedura di valutazione dell'età. Poiché l'età del minore è un elemento importante al fine dell'applicazione delle garanzie e dei principi elencati in questo Manuale, è fondamentale che i minori siano sottoposti a procedure di accertamento adeguate in caso di dubbi sulla loro età. In tal senso, **la procedura di accertamento dell'età deve essere condotta nel pieno rispetto della dignità del minore**. L'articolo 25, comma 5, della Direttiva sulle procedure di asilo consente agli Stati membri dell'UE di ricorrere a esami medici per accertare l'età del MSNA, a condizione che tali esami siano il meno invasivi possibile e vengano condotti da professionisti e nel pieno rispetto della dignità individuale. Una violazione di questa disposizione potrebbe comportare la violazione del principio dell'interesse superiore e del diritto del minore di preservare la propria identità, ai sensi dell'articolo 8 della CRC.

2. Il diritto alla protezione e alle cure necessarie per il benessere dei MSNA.

Gli Stati, tramite le autorità, devono garantire il benessere dei minori. Il benessere è un diritto fondamentale del minore. La CRC stabilisce all'articolo 17 il fatto che gli Stati devono tutelare il "*benessere sociale, spirituale e morale e la salute fisica e morale*" di tutti i minori presenti sul loro territorio. In linea di massima, dobbiamo garantire che vengano rispettati i seguenti principi:

evitare la detenzione dei minori non accompagnati e analizzare la possibilità di adottare nei loro confronti una misura alternativa alla detenzione, che venga applicata in materia di asilo e migrazione;

garantire condizioni di vita adeguate alle esigenze individuali e specifiche di ciascun minore;

il diritto alla salute e al benessere disciplinato dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dall'art. 2 della CEDU;

l'esistenza e il funzionamento corretto ed efficiente dei sistemi di tutela sociale previsti dallo Stato;

l'accesso all'assistenza legale gratuita

la tutela legale;

garantire un'alimentazione adeguata per l'età e il livello di sviluppo

i diritti al riposo e al gioco;

la libertà di coscienza e di religione;

la libertà di pensiero;

le attività ricreative e culturali;

l'attività fisica e sportiva;

l'accesso al sistema sanitario gratuito;

un sostegno sociale adeguato alle esigenze del minore;

l'accesso all'istruzione gratuita in modo equo e senza alcuna discriminazione, a prescindere dalla cittadinanza o dallo status di migrante;

l'accesso al sistema sanitario gratuito;

la nomina di una persona responsabile della protezione dei minori;

i sistemi di protezione dei minori e la cooperazione transfrontaliera in tale materia;

l'accesso alle informazioni;

l'osservanza delle loro usanze e tradizioni;

il ricongiungimento familiare;

l'integrazione sociale dei minori;

Il rispetto di tali diritti e la garanzia dell'accesso ad essi permetteranno di assicurare il benessere sociale, spirituale e morale e la salute fisica del minore.

Il benessere del minore dipende dal modo in cui vengono realizzate e attuate la tutela e l'assistenza ai minori. Il minore deve avere accesso a tutti questi diritti per tutta la durata del soggiorno nel territorio di uno Stato, indipendentemente dal fatto che abbia lo status di richiedente asilo, sia beneficiario di una forma di protezione, usufruisca di un'altra tipologia di soggiorno nel territorio dello Stato o anche che non abbia una base giuridica per il soggiorno. Pertanto, i **MSNA devono beneficiare di protezione e assistenza dal momento dell'ingresso nel Paese.**

3. Il diritto di esprimere liberamente le proprie opinioni e di vederle prese in considerazione nelle questioni

che riguardano i minori migranti in base alla loro età e maturità

In particolare, per i MSNA, l'osservanza di questo diritto è importante al fine di individuare le esigenze primarie, specifiche e urgenti, al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato ospitante e per tutta la durata del soggiorno nel suo territorio. Pertanto, in tutte le decisioni da prendere in merito a un MSNA, le sue opinioni, tenendo conto dell'età e della maturità, devono essere prese in considerazione ottemperando al principio dell'interesse superiore del minore.

Le autorità statali devono garantire che le opinioni del minore siano incontaminate, inalterate, influenzate da altri fattori esterni e vengano analizzate in relazione all'età e alla maturità.

L'opinione del minore deve essere presa in considerazione anche nella procedura di asilo, nella valutazione del colloquio, nella concessione di una forma di protezione; nei casi di procedure di ricongiungimento familiare; e nelle procedure di rimpatrio.

Per consentire loro di esercitare questo diritto, gli Stati devono garantire che i minori abbiano accesso a un interprete e che ricevano informazioni adeguate all'età in merito ai loro diritti e alle procedure. Il diritto di mantenere regolarmente un rapporto personale e un contatto diretto con i genitori

Ogni minore ha diritto alla vita familiare e a mantenere relazioni e contatti con i propri genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse superiore. Affinché i MSNA possano esercitare questo diritto è essenziale che innanzitutto si identifichino i rispettivi familiari.

Al fine di rispettare questo diritto dei MSNA, gli Stati devono provvedere a rintracciare e riunire rapidamente la famiglia.

In questo senso, ad esempio, quando viene avviata la procedura di asilo, occorre identificare i familiari del minore al fine di ottenere il successivo ricongiungimento familiare, se necessario. Inoltre, **le domande di asilo presentate dai MSNA devono essere analizzate con priorità e urgenza.**

L'articolo 9 della CRC garantisce il rispetto dei diritti, spettanti ai minori che sono stati separati da entrambi i genitori, di mantenere un contatto diretto con entrambi, se ciò risponde all'interesse superiore del minore.

Le disposizioni dell'articolo 24 comma 3 della CDFUE E e la sua relazione con il diritto alla vita familiare ai sensi dell'articolo 7 della CDFUE saranno oggetto di analisi dettagliata nel Capitolo V del manuale.

Normativa comunitaria secondaria applicabile



I principi delineati sono incorporati in varie leggi dell'UE e convenzioni internazionali, evidenziando l'interesse superiore del minore nelle questioni riguardanti i minori. Le normative chiave comprendono:

1. **Il Regolamento 604/2013 (il cosiddetto Regolamento di Dublino)** attribuisce priorità all'interesse superiore del minore allo sviluppo sociale, al benessere, alla sicurezza e alla protezione, in particolare per i minori non accompagnati richiedenti asilo nell'ambito delle procedure di rimpatrio verso un altro Stato membro competente.⁴ (Per maggiori informazioni, consultare il Capitolo IV)
2. **La Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (la cosiddetta Direttiva sulle procedure di asilo)** recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale stabilisce che gli Stati membri devono tenere conto in primo luogo dell'interesse superiore del minore nell'attuazione della direttiva stessa (per maggiori informazioni, consultare il *Capitolo II: Diritto di asilo e garanzie procedurali per i MSNA*)

⁴Il Paragrafo 13 della Premessa del Regolamento UE 604/2013

3. **La Direttiva 2013/33/UE (Direttiva Accoglienza)** garantisce uno standard di vita adeguato per i minori richiedenti asilo, tenendo conto delle loro situazioni particolari⁵(per maggiori informazioni, consultare il *Capitolo IX: Accesso a un alloggio adeguato e alla sicurezza sociale*). Inoltre disciplina i casi di detenzione di minori e il loro collocamento in strutture adeguate ⁶ (per maggiori informazioni, consultare il *Capitolo III: Minori migranti in detenzione e diritto alla libertà*).
4. **La Direttiva Rimpatri 2008/115/CE** sottolinea l'interesse superiore del minore da considerare prima di emettere decisioni sul rimpatrio e sull'affidamento pubblico.⁷ (Per ulteriori informazioni, consultare il *Capitolo IV: Diritti previsti dalla Carta e dalla normativa secondaria dell'UE in merito alle procedure di rimpatrio*)
5. **Secondo il Regolamento n. (EU) 2016/399** relativo al codice frontiere Schengen, nel caso di minori che viaggiano non accompagnati, la polizia di frontiera deve garantire, mediante un controllo approfondito della documentazione di viaggio e di altri documenti, che i minori non lascino il territorio contro la volontà della persona esercente la responsabilità genitoriale su di loro.
6. **Varie altre direttive** riguardanti la protezione internazionale⁸ in materia di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani e protezione delle vittime⁹, ricongiungimento familiare¹⁰ (per ulteriori informazioni, consultare il *Capitolo V Accesso alla vita familiare e al ricongiungimento familiare*)
7. **La Convenzione europea dei diritti dell'uomo** vieta la discriminazione e i trattamenti disumani, garantendo una protezione senza distinzioni.¹¹
8. **La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (CRC)** contiene disposizioni che disciplinano i diritti dei minori e impone una

⁵L'articolo 23 della Direttiva 2013/33/UE

⁶Ibidem, articolo 11, comma 2

⁷L'articolo 10 e l'articolo 17, comma 5, della Direttiva Rimpatri 2008/115/CE.

⁸Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011

⁹Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011

¹⁰Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003

¹¹Articoli 3 e 14 della CEDU

protezione e un'assistenza speciali per i minori privati del loro ambiente familiare, garantendo il loro interesse superiore in tutte le decisioni, anche nel campo della migrazione e dell'asilo.¹²

9. **La Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) stabilisce che** ogni minore ha diritto a misure di protezione e deve essere registrato immediatamente dopo la nascita e avere un nome. Garantisce inoltre ad ogni minore il diritto di acquisire una cittadinanza.¹³

Prassi della CGUE e della CEDU

La CGUE garantisce che il diritto dell'UE venga interpretato e applicato allo stesso modo in tutti i Paesi dell'UE e che i Paesi e le istituzioni dell'UE ottemperino alla normativa europea. Nel campo della migrazione e dell'asilo con riferimento ai MSNA, la CGUE ha emesso una serie di decisioni pertinenti. Ad esempio, per quanto riguarda il ricongiungimento familiare:

Nella causa *C-550/16*¹⁴ la CGUE conclude che un cittadino di un Paese terzo o un apolide di età inferiore ai 18 anni al momento dell'ingresso nel territorio di uno Stato membro e della presentazione della domanda di asilo in tale Stato, il quale raggiunge la maggiore età nel corso della procedura di asilo e riceve successivamente lo status di rifugiato, deve essere considerato un "minore" ai fini della procedura di ricongiungimento familiare.

In relazione alla prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU):

Nella causa *Daboe e Camara c. Italia*, la¹⁵ CEDU ha stabilito che il **collocamento di un minore, sottoposto a una procedura di accertamento dell'età, in un centro di accoglienza per adulti in condizioni inadeguate per più di quattro mesi viola il diritto alla vita privata di cui all'articolo 8 della**

¹²Si vedano ad esempio gli articoli 3, 20 e 22 della CRC

¹³Si veda l'articolo 24 dell'ICCPR

¹⁴Sentenza del 12 aprile 2018 nella causa C550/16, A e S contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie GU C 38 del 6.2.2017.

¹⁵Sentenza del 21.07.2022 in *Daboe e Camara contro Italia*, causa n. 5797/17, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-13747#%22itemid%22:%22002-13747%22>

CEDU. La causa riguarda un cittadino guineano, che all'arrivo in Italia ha chiesto asilo dichiarandosi un MSNA.

All'arrivo del ricorrente, il centro di accoglienza per adulti era sovraffollato, con carenza di personale e difficoltà di accesso alle cure mediche. Inoltre, sussistevano varie circostanze di per sé problematiche per quanto riguarda la vulnerabilità del ricorrente: nonostante si fosse dichiarato minorenne, il ricorrente era stato ospitato in un centro di accoglienza per adulti, dove era stato sottoposto a una procedura di accertamento dell'età condotta in violazione dell'articolo 8, in seguito alla quale era stato considerato adulto e trattenuto presso la struttura per più di quattro mesi. La Corte era a conoscenza del fatto che il centro di accoglienza in questione era stato ricavato da un'ex struttura militare per far fronte al massiccio fenomeno migratorio. Il numero di minori non accompagnati arrivati in Italia era aumentato drasticamente nel periodo in cui si erano svolti i fatti di causa. Tuttavia, le difficoltà derivanti dall'aumento dell'afflusso di migranti e richiedenti asilo in particolari Stati dalle frontiere esterne dell'UE non hanno esonerato gli Stati membri del Consiglio d'Europa dai loro obblighi ai sensi dell'articolo 3, che ha carattere assoluto.

La Corte ha ritenuto che l'età di una persona fosse un mezzo di identificazione personale e che la procedura di accertamento dell'età di un individuo che si dichiara minorenne, con le relative garanzie procedurali, fosse essenziale al fine di garantire tutti i diritti derivanti dallo status di minore. Pertanto, è necessario garantire una procedura olistica e multidisciplinare di accertamento dell'età. La Corte ha inoltre sottolineato l'importanza delle procedure di accertamento dell'età nel contesto migratorio. L'applicabilità della normativa nazionale, europea e internazionale a tutela dei diritti dei minori inizia dal momento dell'identificazione come minore. Determinare se un individuo è minorenne rappresenta quindi il primo passo per riconoscere i suoi diritti e mettere in atto tutte le disposizioni di assistenza necessarie. In effetti, se un minore è stato erroneamente identificato come adulto, potrebbero essere adottate misure gravi in violazione dei suoi diritti.

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ Senza alcuna eccezione, tutti i diritti, le garanzie e i principi di cui all'articolo 24 della CDFUE sono applicabili anche ai minori migranti, accompagnati o non accompagnati, e a tutti i requisiti di ingresso e soggiorno previsti dall'acquis dell'UE in materia di asilo.

- ◆ I principi e i diritti fondamentali di cui all'articolo 24 sono:
 - Il principio dell'interesse superiore del minore.
 - Il diritto alla protezione e alle cure necessarie per il benessere dei MSNA.
 - Il diritto di esprimere liberamente le proprie opinioni e di vederle prese in considerazione nelle questioni che riguardano i MSNA in base alla loro età e maturità.
 - Il diritto dei minori di mantenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i genitori.

- ◆ Considerando che i MSNA sono persone vulnerabili, gli Stati hanno l'obbligo di identificare e soddisfare qualsiasi loro esigenza speciale a partire dal momento dell'ingresso nel Paese.

- ◆ Gli Stati devono garantire che i minori abbiano accesso a un interprete e che ricevano informazioni adeguate all'età in merito ai loro diritti e alle procedure.

- ◆ Le autorità statali devono garantire che le opinioni del minore siano incontaminate, inalterate, influenzate da altri fattori esterni e vengano analizzate in relazione all'età e alla maturità.

Capitolo II: Diritto di asilo e garanzie procedurali per i MSNA



Nel capitolo seguente viene esaminato il quadro normativo relativo al diritto di asilo dei MSNA e a tutte le garanzie procedurali che accompagnano il loro diritto di richiedere asilo.

Esame dell'articolo 18 della CDFUE relativo al diritto di asilo

La domanda di asilo è un diritto fondamentale di ogni minore, il cui esercizio non è soggetto a una valutazione preventiva da parte delle autorità. Il diritto di asilo è disciplinato dall'articolo 18 della CDFUE:

Il diritto di asilo deve essere garantito nel rispetto delle norme della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e conformemente al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'UE

Pertanto, tutti gli Stati membri dell'UE sono tenuti a rispettare il diritto delle persone di chiedere asilo e devono farlo in conformità con i trattati e le norme dell'UE pertinenti.

L'articolo 18 garantisce inoltre che il diritto di asilo sia disciplinato dalle norme e dai principi stabiliti nel Trattato sull'Unione europea (TUE) e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché dalla CDFUE. Ciò implica che le decisioni sulle domande di asilo devono essere prese secondo i principi di giustizia, equità e rispetto dei diritti umani.

La CDFUE va oltre affermando nell'articolo 19 che *"nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti"*. Ciò significa che gli Stati membri dell'UE non possono consegnare una persona a un Paese in cui subirebbe trattamenti inumani o degradanti.

In sintesi, l'articolo 18 della CDFUE garantisce il diritto di asilo all'interno dell'UE e stabilisce principi per la protezione delle persone in cerca di rifugio da persecuzioni o trattamenti inumani in altri Paesi.

Anche la Direttiva 2011/95, nota come Direttiva Qualifiche, al paragrafo 16 della premessa fa riferimento all'articolo 18 della CDFUE:

La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella CDFUE. Essa mira in particolare ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana, il diritto di asilo dei richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito e a promuovere l'applicazione degli articoli 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 e 35 di detta Carta, e dovrebbe pertanto essere attuata di conseguenza.

Garanzie procedurali per i MSNA richiedenti asilo

Le garanzie procedurali sono misure di sostegno specifiche attuate per creare le condizioni precise affinché le persone con esigenze particolari possano avere un accesso effettivo alle procedure e presentare gli elementi necessari per comprovare la loro domanda di protezione internazionale. Esse consentono ai

richiedenti con esigenze particolari di esercitare i loro diritti e adempiere ai loro obblighi.¹⁶

Il quadro normativo prevede l'attuazione di varie misure di salvaguardia al fine di garantire che l'interesse superiore del minore sia tenuto in primaria considerazione. Molte di queste misure di salvaguardia sono applicabili in generale a tutti i minori richiedenti asilo. Ciò che è importante è il modo in cui queste misure di salvaguardia vengono attuate nella pratica per garantire l'interesse superiore del minore, di seguito indicato come ISM. Ad esempio, **l'accesso a un tutore** è una garanzia generale per tutti i MSNA richiedenti asilo. Al contempo, il coinvolgimento del tutore nella procedura per l'ISM o l'inclusione di una valutazione da parte del tutore fanno parte delle misure di salvaguardia mirate a garantire che l'ISM sia tenuto in primaria considerazione.¹⁷

Nel tenere in primaria considerazione l'interesse superiore del minore, i funzionari responsabili sono tenuti a garantire su base continuativa, in ogni momento, l'esistenza delle necessarie garanzie procedurali e la tutela dei diritti di ciascun minore.¹⁸ Ovviamente, nel caso di una domanda di protezione internazionale di un minore, sono coinvolti diversi attori di diverse autorità. Tutti sono responsabili, ciascuno nella propria area di competenza, di garantire che l'ISM sia tenuto in primaria considerazione. L'EUAA ha sviluppato una lista di controllo mirata a verificare se sono presenti le misure di salvaguardia per l'interesse superiore del minore e cosa dovrebbero fare i funzionari responsabili per attuarle. Questa lista di controllo dovrebbe essere utilizzata nelle fasi iniziali della procedura di asilo.¹⁹

L'UNHCR, nelle sue linee guida sulla procedura d'interesse superiore,²⁰ sottolinea che le garanzie procedurali assicurano che le decisioni riguardanti bambini e adolescenti vengano prese da persone debitamente qualificate, mantenendo la riservatezza, promuovendo i diritti dei bambini e degli

¹⁶EASO (ora EUAA), *Practical Guide on the Best Interest of the Child in Asylum Procedures (guida pratica sugli interessi superiori del minore nelle procedure di asilo)*, 2019, p. 12

¹⁷*Ibid.*, p. 19

¹⁸*Ibid.* p. 19

¹⁹*Ibid.*, p. 19; EASO. *Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo*, 2019, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_IT.pdf, pagg.27-29.

²⁰UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), *2021 UNHCR Best Interest Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interest of the Child (Linee guida 2021 dell'UNHCR per la procedura dell'interesse superiore: Valutare e determinare l'interesse superiore del minore)*, maggio 2021, <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/122648>

adolescenti, e tenendo in considerazione il loro benessere immediato e a lungo termine.²¹

Le principali garanzie procedurali sono le seguenti ²²:

1) La domanda di protezione internazionale viene valutata in linea con l'ISM²³. Le autorità devono tenere conto delle ripercussioni che l'età e le condizioni potenzialmente traumatiche e/o psicologiche esercitano sulla memoria e sulla capacità di fornire informazioni complete e coerenti, e quindi sulla valutazione della credibilità durante l'esame. Nell'esame delle esigenze di protezione di un MSNA, può essere necessario dare maggiore peso a determinati fattori oggettivi quando si esamina il fondato timore di persecuzione e/o il rischio reale di danno grave. Nell'esame delle esigenze di protezione internazionale dei MSNA deve essere concesso il beneficio del dubbio.²⁴

2) Garantire che venga rispettato il diritto del minore di essere ascoltato e di esprimere le proprie opinioni e di documentarle chiaramente, così da consentirgli di partecipare in modo sicuro e significativo a tutti i procedimenti. La percezione della propria esperienza da parte di un minore è spesso essenziale per l'identificazione delle sue esigenze di protezione individuale e, in molti casi, l'unica fonte di queste informazioni sarà il minore stesso. Per garantire questo diritto, è necessario sviluppare e integrare procedure e ambienti speciali sicuri e adatti ai minori in modo da ottenere la loro fiducia. Come menzionato nel Capitolo I, per esercitare questo diritto, i minori devono poter ricevere tutte le informazioni necessarie sulle loro opzioni e sulle possibili conseguenze in una lingua e in un modo a loro comprensibili. Ciò include informazioni sul loro diritto alla privacy e alla riservatezza, in modo da

²¹Ibid., pag.43

²²Ibid., Le basi per le garanzie presentate in questo capitolo sono descritte alle pagg.43-44

²³Par. 33 della premessa e articolo 25, comma 6, della DPA (rifusione)

²⁴EASO. Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo, 2019,

https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_IT.pdf, pagg. 25 e 28

consentire loro di esprimere le proprie opinioni senza coercizione, costrizione o timore di ritorsioni.²⁵

3) Coinvolgimento di personale con competenze rilevanti nella protezione dei minori e nel lavoro con i

In pratica...

Nidos, nei **Paesi Bassi**, monitora la procedura di asilo e informa i minori in merito alla loro procedura. Gli avvocati sono sempre disponibili per rispondere a ulteriori domande, tuttavia si rileva che spesso i MSNA nei Paesi Bassi non leggono gli opuscoli informativi forniti dal Servizio Immigrazione e Naturalizzazione (IND) perché ritengono troppo complicate le informazioni in essi contenute.

In **Spagna**, l'Agenzia per la protezione dell'infanzia è responsabile di informare i MSNA sui loro diritti e, in base alla loro età e sviluppo, possono avere un impatto diretto su di loro. Analogamente, in **Italia**, gli enti pubblici o privati sono responsabili di fornire ai MSNA tutte le informazioni e l'assistenza di cui necessitano. Inoltre, la procedura di nomina di un tutore in Italia è rapida e i minori hanno diritto a ricevere assistenza legale gratuita per tutta la durata della procedura di esame della domanda di asilo. L'assistenza legale gratuita in Italia viene fornita dal Ministero dell'Interno, tramite l'Avvocatura dello Stato.

La presenza di un team multidisciplinare di professionisti dei servizi sociali (ad esempio protezione dei minori e dei rifugiati, assistenza sociale, psicologi, ecc.) garantisce che le raccomandazioni prendano in considerazione un'ampia gamma di fattori rilevanti per il caso e siano obiettive.

4) Trattamento prioritario: con questo termine si intende la riduzione dei tempi di attesa in ogni fase della procedura di asilo, anche per quanto riguarda l'emissione di una decisione sulla domanda. I ritardi o le lunghe procedure decisionali possono avere effetti negativi sui bambini, soprattutto perché la loro percezione del tempo è diversa da quella degli adulti. Pertanto, le decisioni relative ai minori devono avere la priorità ed essere eseguite nel più breve tempo possibile, rispettando comunque la necessità del minore di avere tempo sufficiente per sentirsi al sicuro e senza compromettere altri aspetti della procedura (ad esempio, tempo sufficiente per una valutazione completa; per instaurare un

²⁵UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Article 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (Linee guida sulla protezione internazionale n. 8: Richieste di asilo di minori ai sensi degli articoli 1(A)2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato)*, HCR/GIP/09/08, 22 dicembre 2009, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/en/71246>, par. 70

rapporto di fiducia con il proprio tutore e gli altri professionisti e per sentirsi protetto).²⁶

- 5) **Esenzione dalle procedure di frontiera/accelerate/rapide.** I minori devono essere esentati dalle procedure di frontiera, accelerate e rapide qualora nel contesto di tali procedure non sia possibile garantire il sostegno adeguato per loro.²⁷ Si deve concedere un periodo di riposo e di recupero quando le esigenze del minore lo rendono necessario. Gli Stati membri dell'UE devono inoltre disporre di meccanismi idonei a rispondere a situazioni di emergenza che potrebbero rendere necessario il trasferimento di un minore in un ambiente più sicuro.²⁸
- 6) **Decisioni e raccomandazioni scritte e motivate.** Oltre a descrivere le circostanze e i fatti, è necessario altresì documentare gli elementi e i fattori considerati, indicando il peso di ciascuno nel processo decisionale, nonché la loro logica. Se la decisione non è in linea con le opinioni del bambino o dell'adolescente, occorre spiegare chiaramente e documentare il motivo.
- 7) **Approccio a misura di minore nel trasmettere le informazioni** in un modo adeguato all'età e in una lingua comprensibile ai minori. I colloqui devono essere a misura di minore. Anche gli interpreti coinvolti nei colloqui con i minori dovrebbero essere formati per comunicare con loro.
- 8) **Riesame delle decisioni e riapertura dei casi** quando si verificano cambiamenti nelle circostanze sulla base di nuovi fatti, prove o altre considerazioni che potrebbero influenzare la decisione iniziale. Un caso può anche essere esaminato su richiesta del genitore o del tutore legale del minore (o, se del caso, del minore stesso). Anche le richieste di riesame presentate da minori accompagnati dai genitori o tutori legali devono ricevere la dovuta considerazione.

²⁶Ibid., par. 66

²⁷Si veda l'articolo 24, comma 3, della Direttiva sulle procedure di asilo (rifusione)

²⁸EASO (EUAA). Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo, 2019, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_IT.pdf, pag. 21

- 9) Il rappresentante legale, il tutore o la persona di sostegno** per i minori che non sono sotto la custodia dei genitori o del tutore legale devono essere nominati a titolo gratuito²⁹ il più presto possibile. Il tutore deve essere dotato di una serie di qualità, vale a dire esperienza nel rapporto con i giovani, capacità sufficienti e competenza relativamente alle necessità di protezione specifiche dei minori. È importante che il minore, per tutta la durata della procedura di asilo, sia sostenuto dal tutore/rappresentante nominato e abbia all'assistenza e alla consulenza legale. È fondamentale garantire la continuità della designazione dei tutori/rappresentanti e stabilire un numero massimo di minori che ciascuno di loro può rappresentare contemporaneamente.³⁰
- 10) Accesso all'assistenza e alla consulenza legale.** È buona norma garantire che il minore abbia accesso gratuitamente ai servizi di assistenza legale in tutte le fasi della procedura di asilo.³¹
- 11) Rispetto dell'unità familiare.** Durante le procedure di asilo, occorre garantire il rispetto del concetto di unità familiare, a meno che le preoccupazioni per il benessere o la sicurezza del minore non indichino diversamente.³² (Si veda il capitolo V)
- 12) Evitare il conflitto di interessi,** ad esempio in casi in cui sono coinvolti amici o familiari. Le decisioni dovrebbero mirare a bilanciare i diritti in competizione al fine di individuare una soluzione tale da garantire l'esercizio di tutti i diritti dei minori.

Alla luce dell'esame dell'articolo 18 e di tutte le garanzie procedurali concesse ai MSNA, è importante tenere a mente diverse considerazioni

²⁹UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Article 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (Linee guida sulla protezione internazionale n. 8: Richieste di asilo di minori ai sensi degli articoli 1(A)2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato)*, HCR/GIP/09/08, 22 dicembre 2009, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/en/71246>, par. 69

³⁰EASO. *Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo, 2019*, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_IT.pdf, pag. 21

³¹Articolo 19 e articolo 25, comma 4, della DPA

³²EASO. *Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo, 2019*, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_IT.pdf, pag. 24

contenute nelle *Linee guida dell'UNHCR sulle richieste di asilo dei minori*³³. Tutti i MSNA hanno esperienze uniche. Le rispettive autorità decisionali dovrebbero prendere in considerazione l'esistenza di forme di persecuzione specifiche per i minori (ad es. reclutamento minorile, traffico di minori a fini di prostituzione e sfruttamento sessuale o assoggettamento a mutilazioni genitali femminili³⁴), l'età del minore, la conoscenza e/o la memoria delle condizioni nel Paese di origine, la vulnerabilità, il livello di maturità e sviluppo e la dipendenza dagli adulti. I minori potrebbero non essere in grado di articolare le loro richieste di asilo allo stesso modo degli adulti e, pertanto, potrebbe essere necessaria un'assistenza speciale a tale fine. I minori potrebbero essere troppo giovani o immaturi per riuscire a differenziare l'immaginario dal reale, per determinare quali informazioni sono importanti o per interpretare ciò che hanno visto o vissuto in un modo facilmente comprensibile a una persona adulta. Pertanto, ciò che potrebbe costituire una menzogna nel caso di un adulto potrebbe non essere necessariamente tale nel caso di un minore. È quindi essenziale che gli esaminatori possiedano la formazione e le competenze necessarie per poter valutare con precisione l'affidabilità e il significato di quanto riferito dal minore. Può pertanto essere necessario il coinvolgimento di esperti nel colloquio con i minori al di fuori di un ambiente formale o nell'osservazione dei minori e nella comunicazione con loro in un ambiente in cui si sentono al sicuro, ad esempio in un centro di accoglienza. Inoltre è possibile che vengano utilizzati diversi metodi di comunicazione non verbale come il gioco, il disegno, la scrittura, il gioco di ruolo, la narrazione e il canto³⁵

L'adozione di un approccio sensibile ai minori nell'ambito della procedura di asilo non implica, ovviamente, che i minori richiedenti asilo abbiano

³³UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Article 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (Linee guida sulla protezione internazionale n. 8: Richieste di asilo di minori ai sensi degli articoli 1(A)2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato)*, HCR/GIP/09/08, 22 dicembre 2009, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/en/71246>

³⁴Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 6 (2005): Trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori dal loro Paese di origine*, CRC/GC/2005/6, settembre 2005 (di seguito "CRC, Commento generale n. 6"), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>, par. 74.

³⁵UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Article 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (Linee guida sulla protezione internazionale n. 8: Richieste di asilo di minori ai sensi degli articoli 1(A)2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato)*, HCR/GIP/09/08, 22 dicembre 2009, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/it/71246>, par. 2, 4, 71, 72

automaticamente diritto alla protezione internazionale. È comunque necessario accertare che sussistano un fondato timore di persecuzione o danni gravi.³⁶

Per quanto riguarda tutte le informazioni fornite, si deve tenere presente che, a breve, la legislazione sulle procedure potrà essere modificata dal nuovo Patto dell'UE in materia di migrazione e asilo, che dovrebbe contenere disposizioni relative alla protezione dei diritti dei MSNA.

³⁶*Ibid.*, par. 4

Buone pratiche

1

2

Formazione specializzata in Grecia

In Grecia sono stati condotti programmi di formazione specializzati per i professionisti che lavorano con i minori migranti e richiedenti asilo, tra cui i i MSNA. Questi programmi erogano formazione su argomenti come i traumi infantili, i diritti dei minori, le procedure di asilo e l'identificazione delle esigenze specifiche dei minori. Tale formazione contribuisce a migliorare nei professionisti la capacità di comprendere e affrontare le esigenze specifiche dei MSNA, garantendo così una protezione più efficace dei loro diritti durante la procedura di asilo.

3

Servizi di traduzione e interpretariato in Austria

In Austria sono stati istituiti servizi specializzati di traduzione e interpretariato per i minori migranti e richiedenti asilo, tra cui i MSNA. Questi servizi garantiscono ai minori l'accesso a informazioni chiare e comprensibili sulla procedura di asilo nella loro lingua madre, consentendo loro di parteciparvi in modo più efficace e di esercitare i loro diritti. Inoltre favoriscono una comunicazione efficace tra i minori e le autorità, il che è essenziale per garantire che la procedura sia giusta ed equa.

4



Sistema di tutela legale in Italia

L'Italia ha implementato un sistema di tutela legale per i MSNA richiedenti asilo. Questo sistema mette a disposizione dei minori un tutore legale che li consiglia e li rappresenta in tutti gli aspetti della domanda di asilo. I tutori sono formati per lavorare con i minori e impegnati a favore dell'interesse superiore del minore, il che ha migliorato significativamente la qualità e l'equità della procedura di asilo per i MSNA nel Paese.

5

Programma di consulenza specializzata in Svezia

La Svezia ha sviluppato un programma di consulenza specializzata per i MSNA richiedenti asilo. Tale programma mette a disposizione dei minori consulenti formati in materia di assistenza all'infanzia, migrazione e asilo. I consulenti offrono assistenza psicosociale, informazioni chiare e comprensibili e assistenza legale per tutta la durata della procedura di richiesta di asilo, il che ha migliorato significativamente la capacità dei minori di comprendere e partecipare.

6

Tutela e prevenzione della tratta di esseri umani in Spagna

La Spagna ha adottato misure per proteggere i MSNA dalla tratta e dallo sfruttamento di esseri umani. Tali misure comprendono l'identificazione precoce delle potenziali vittime, la disponibilità di assistenza e protezione adeguate e la collaborazione con altri Paesi per combattere la tratta transnazionale di esseri umani.

In una prospettiva di genere, possiamo evidenziare i seguenti esempi:

Violenza di genere

Nel 2020, alcuni Paesi dell'UE+ hanno adottato nuove misure per gestire meglio i richiedenti che hanno subito violenza sessuale o di genere. In Slovenia, il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro, della Famiglia, degli Affari Sociali e delle Pari Opportunità, la polizia e il Ministero della Giustizia, insieme a 11 ONG e all'UNHCR, hanno firmato un nuovo protocollo relativo alla prevenzione e all'azione nei casi di violenza sessuale e di genere nei procedimenti di protezione internazionale. Per sostenere le vittime sono necessari meccanismi speciali che integrino il sistema nazionale esistente al fine di fornire un'adeguata protezione e assistenza.³⁷

Mutilazioni/tagli genitali femminili (MGF/T)

In Francia, la Corte Nazionale del Diritto di Asilo (CNDA) ha stabilito che le ragazze somale che non sono state sottoposte a MGF/T, ma corrono tale rischio se rimpatriate, costituiscono un particolare gruppo sociale bisognoso di protezione. La corte ha scoperto che³⁸ l'OPFRA aveva avuto un breve colloquio solo con il padre di una ragazza, non la madre, anche se quest'ultima poteva testimoniare che tale pratica era stata perpetrata nella sua famiglia. La CNDA ha ribadito che le MGF/T sono praticate quasi universalmente in tutta la Somalia senza che si riscontri un calo significativo della pratica, e le ragazze a rischio se

³⁷Relazione annuale 2021 sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea, pubblicata dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA).

³⁸L'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) è un ufficio governativo francese responsabile dell'esame delle domande di status di rifugiato o apolide.

rimpatriate costituiscono quindi un particolare gruppo sociale bisognoso di protezione dalle MGF/T.³⁹



Punti chiave da ricordare di questo capitolo

- ◆ L'articolo 18 della CDFUE garantisce il diritto di asilo ai rifugiati, compresi i MSNA, all'interno dell'UE e stabilisce principi per la protezione delle persone in cerca di rifugio da persecuzioni o trattamenti disumani in altri Paesi.

- ◆ Le garanzie procedurali assicurano che le decisioni riguardanti bambini e adolescenti vengano prese da persone debitamente qualificate, mantenendo la riservatezza, promuovendo i diritti dei bambini e degli adolescenti e tenendo in considerazione il loro benessere immediato e a lungo termine.

- ◆ Le principali garanzie procedurali sono le seguenti:
 - Garantire il diritto del minore di esprimere le proprie opinioni documentando chiaramente, consentendogli di partecipare in modo sicuro e significativo a tutti i procedimenti.
 - Coinvolgere personale con competenze rilevanti nella protezione dei minori e nel lavoro con i minori.
 - Trattare con priorità i casi che coinvolgono minori, rispettando comunque la necessità del minore di avere tempo sufficiente per una valutazione completa
 - Emettere decisioni e raccomandazioni scritte e motivate.
 - Adottare un approccio a misura di minore nel trasmettere le informazioni ai minori
 - Riesaminare le decisioni quando si verificano cambiamenti nelle circostanze.

³⁹European Database of Asylum Law (database europeo delle norme sull'asilo) (edal), Francia – CNDA, 21 ottobre 2017, Mme E., n° 16029780, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/france-%E2%80%93-cnda-21-october-2017-mme-e-n%C2%BA-16029780>

- Garantire un rappresentante legale, un tutore o una persona di sostegno per i minori che non sono sotto la custodia dei genitori o del tutore legale
- Evitare il conflitto di interessi

Capitolo III: Minori migranti in detenzione e diritto alla libertà



Questo capitolo è incentrato sull'esame del regolamento dell'UE relativo alla detenzione dei minori migranti, sulle alternative alla detenzione disponibili e sulla loro realizzazione con esito positivo nei Paesi dell'UE.

PERCHÉ LA CARTA È IMPORTANTE?⁴⁰

Le disposizioni nazionali degli Stati membri dell'UE che disciplinano il diritto alla libertà devono essere compatibili con la CDFUE e rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 della Carta. Le autorità nazionali devono garantire che tali disposizioni nazionali vengano interpretate e applicate in conformità con la Carta.

I giudici possono interpretare il diritto nazionale alla luce della Carta, oppure disapplicare il diritto nazionale incompatibile con la Carta.

Le disposizioni pertinenti del diritto dell'UE possono avere effetto diretto, e i tribunali nazionali possono disapplicare le disposizioni nazionali, senza richiedere o attendere che le disposizioni nazionali in conflitto vengano corrette per via legislativa o costituzionale.

⁴⁰Articolo 51, comma 1, della CDFUE; European University Institute Center for Judicial Cooperation, E-Booklet on the Use of the Charter of Fundamental Rights of the EU (opuscolo digitale sull'uso della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) (2019), https://cjc.eui.eu/wp-content/uploads/2020/05/eNACT_ebooklet.pdf

Articolo 6 della CDFUE: diritto alla libertà e alla sicurezza

Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza personale, in virtù della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) (articolo 6) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (articolo 5). **Nessuno può essere privato della libertà se non per motivi legittimi ed esaurienti e secondo le procedure stabilite dalla legge.**⁴¹

Per comprendere la Carta dell'UE è spesso necessario anche esaminare la CEDU. Nei casi in cui la Carta prevede diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata di tali diritti dovrebbero essere identici a quelli stabiliti dalla Convenzione.⁴² In questo senso, l'articolo 6 della Carta e l'articolo 5 della CEDU hanno lo stesso significato e la stessa portata.⁴³ Nel contesto della migrazione, tra le condizioni che consentono la privazione della libertà, la lettera f) dell'articolo 5, comma 1, della CEDU, ad esempio, riguarda l'arresto o la detenzione legittimi volti a impedire l'ingresso non autorizzato in un Paese o per le persone contro le quali sono in corso procedimenti di espulsione o estradizione. Il diritto alla libertà e all'integrità garantito dalla Carta comprende anche le garanzie procedurali di cui all'articolo 5 della CEDU, tra cui:

- ◆ Il **diritto di ricevere tempestivamente informazioni**, in una lingua compresa dall'individuo, sui motivi della detenzione o dell'arresto.
- ◆ Il **diritto al riesame della detenzione o dell'arresto da parte di un giudice**.
- ◆ Il **diritto di ricevere un risarcimento** in caso di arresto o detenzione illeciti.

⁴¹Commissione internazionale dei giuristi, *Care of Migrant Children: The Need for Alternatives to Detention Training Materials on Alternatives to Detention for Migrant Children (Assistenza ai minori migranti: la necessità di alternative alla detenzione. Materiale formativo sulle alternative alla detenzione per i minori migranti)* (2022), https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/04/ENGL-CADRE_Module-I.pdf

⁴²Articolo 52 comma 3 della CDFUE

⁴³Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/17, 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=IT>

Tutti gli Stati membri dell'UE prevedono nella loro legislazione il diritto alla libertà.⁴⁴ Nel sancire il diritto alla libertà, la Carta aggiunge poco agli obblighi esistenti in materia di diritti umani. Il diritto alla libertà e all'integrità dovrebbe essere inteso in senso stretto: protegge dall'arresto e da altre forme di detenzione obbligatoria. Ma il punto importante è che, insieme alla Carta, il diritto dell'UE prevede un divieto scritto di restrizioni ingiustificate alla libertà e alla sicurezza delle persone coperte dal diritto dell'UE. Poiché il diritto dell'UE copre i settori dell'asilo e della migrazione, tale divieto protegge anche i migranti e i rifugiati che si trovano sul territorio dell'UE. Inoltre, si estende alla protezione dei diritti dei gruppi vulnerabili, come i minori migranti, che possono essere privati della libertà e devono ricevere protezione giuridica e garanzie procedurali adeguate.

⁴⁴Gabriel Toggenburg, *The 6th of all EU-r rights: Liberty, security and how the Charter contributes (Il 6° di tutti i diritti dell'UE: libertà, sicurezza e in che modo la Carta contribuisce)*, 2020, <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/the-6th-of-all-eu-r-rights-liberty-security-and-how-the-charter-contributes>

Diritti dei minori migranti in detenzione

I minori, a causa della loro età, si trovano intrinsecamente in una situazione vulnerabile per quanto riguarda la privazione della libertà. I diritti dei minori sfollati con la forza dal loro Paese potrebbero essere violati in modo significativo. I minori possono subire gravi maltrattamenti in varie fasi del loro viaggio migratorio, con rischi per il loro benessere fisico, morale e psicologico, nei Paesi di origine, transito e destinazione. In questo contesto, è fondamentale esaminare i diritti del minore in caso di detenzione considerando che i giovani in detenzione, a causa della loro vulnerabilità nel contesto migratorio, rischiano di subire in modo più intenso le conseguenze negative della detenzione rispetto agli adulti.⁴⁵

La detenzione deve essere giustificata come ragionevole, necessaria e proporzionata alla luce delle circostanze e rivalutata a mano a mano che si protrae nel tempo.

Per quanto riguarda la privazione della libertà, nel contesto della migrazione e dell'asilo, in genere si possono delineare due tipi di detenzione: 1) **detenzione per**

In pratica...

La detenzione e la custodia protettiva non sono consentite per i minori non accompagnati richiedenti asilo in **Italia e in Grecia**. Sebbene in Grecia possano verificarsi brevi periodi di detenzione, in genere questi durano solo pochi giorni e sono principalmente dovuti a ritardi nell'ingresso nel sistema di protezione dei minori. Nei **Paesi Bassi** i MSNA possono essere detenuti solo in circostanze eccezionali, come precedenti sparizioni, sospetti o condanne per un reato o in attesa di espulsione verso il loro Paese d'origine. Tuttavia, nella prassi comune i MSNA non sono detenuti.

In **Romania**, i minori non possono essere posti in custodia pubblica, a meno che non siano accompagnati da almeno un genitore o dal suo rappresentante legale. Inoltre, in Romania i MSNA sono esenti dalle procedure di frontiera, che potrebbero comportare fino a 20 giorni di detenzione ai posti di controllo di frontiera.

In **Bulgaria** è vietata la detenzione dei MSNA per motivi di immigrazione. I minori accompagnati possono essere trattenuti fino a tre mesi insieme ai genitori. Non esiste alcun divieto per quanto riguarda la detenzione di minori accompagnati o non accompagnati richiedenti asilo in Bulgaria, e per loro la legge non specifica un periodo massimo di detenzione.

⁴⁵ Comitato per i diritti umani, *Commento generale 35*, par. 18; A. c. Australia, HRC, *Comunicazione n. 560/1993*, opinioni del 3 aprile 1997, doc. ONU CCPR/C/59/D/560/1993, par. 9.3–9.4; Samba Jalloh c. Paesi Bassi, HRC, *Comunicazione n. 794/1998*, opinioni del 26 marzo 2002, doc. ONU CCPR/C/74/D/794/1998, par. 8.2; Nystrom c. Australia, HRC, *Comunicazione 1557/2007*, opinioni del 18 luglio 2011, doc. ONU CCPR/C/102/D/1557/2007, par. 7.2 e 7.3; Saadi c. Regno Unito, CEDU, ricorso n. 13229/03, sentenza del 29 gennaio 2008, par. 74; Baban c. Australia, HRC, *Comunicazione 1014/2001*, opinioni del 18 settembre 2003, doc. ONU CCPR/C/78/D/1014/2001, par. 7.2; Bakhtiyari c. Australia, HRC, *Comunicazione 1069/2002*, opinioni del 6 novembre 2003, doc. ONU CCPR/C/79/D/1069/2002, par. 9.2–9.3; UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (linee guida sui criteri e sugli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti

immigrazione ai fini del rimpatrio e/o per effettuare la procedura di allontanamento e 2) **detenzione nell'ambito della procedura di asilo**. In ognuno di questi casi, i motivi della detenzione devono essere chiaramente stabiliti nel diritto nazionale.⁴⁶

I migranti possono essere detenuti solo in circostanze eccezionali chiaramente definite come misura di ultima istanza, per il periodo di tempo più breve possibile e solo laddove non siano possibili alternative meno restrittive a seguito di una valutazione approfondita di tutti i fatti e le circostanze pertinenti nel singolo caso.⁴⁷

Tali circostanze, definite nella Direttiva UE sull'accoglienza, sono le seguenti:

- (a) determinare o verificare la loro identità o cittadinanza;
- (b) determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non si potrebbero ottenere senza la detenzione, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente;
- (c) decidere, nell'ambito di una procedura, in merito al diritto del richiedente di entrare nel territorio;
- (d) quando lo impongono motivi di tutela della sicurezza nazionale o di ordine pubblico;
- (e) nell'ambito della procedura di rimpatrio, per preparare il rimpatrio stesso e/o effettuare la procedura di allontanamento.
- (f) nella determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri, per garantire le procedure di trasferimento qualora sussista un rischio significativo di fuga, sulla base di una valutazione individuale e solo nella misura in cui la detenzione sia proporzionale e

asilo e alternative alla detenzione) (2012), linea guida 4.3 e allegato A (in cui sono descritte le alternative alla detenzione).

⁴⁶Articolo 8, comma 3, della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

⁴⁷Considerando 14 della Direttiva 2013/33/UE e articolo 17 della Direttiva 2008/115/CE; CGUE, caso Hassen El Dridi, caso n. C-61/11, 28 aprile 2011, par. 39; CGUE, caso Bashir Mohamed Ali Madi, caso n. C-146/14, 5 giugno 2014, par. 64; Rahimi c. Grecia, CEDU, ricorso n. 8687/08, sentenza del 5 aprile 2011, par. 109.

non sia possibile applicare in modo efficace altre misure alternative meno coercitive.⁴⁸

La detenzione può avvenire in vari contesti, come le frontiere terrestri e marittime, le zone di transito internazionale negli aeroporti, nelle isole, nelle barche e nei campi profughi chiusi. Indipendentemente dalla designazione del luogo di detenzione, le considerazioni cruciali ruotano intorno al fatto che la persona sia effettivamente privata della libertà e che tale privazione sia o meno conforme alle norme giuridiche internazionali.⁴⁹

I criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione degli adulti si applicano con forza ancora maggiore ai minori, che **in teoria non dovrebbero essere affatto detenuti**.⁵⁰ La CRC impone specifici obblighi giuridici internazionali relativi ai minori e delinea vari principi guida in merito alla loro protezione:

⁴⁸Articolo 8, comma 3, della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

⁴⁹UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (linee guida sui criteri e sugli standard applicabili in relazione alla detenzione dei richiedenti asilo e alternative alla detenzione)*, 2012, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776>

⁵⁰UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (linee guida sui criteri e sugli standard applicabili in relazione alla detenzione dei richiedenti asilo e alternative alla detenzione)*, 2012, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776>

L'INTERESSE SUPERIORE DEL MINORE

L'interesse superiore del minore deve essere tenuto in considerazione primaria in tutte le questioni riguardanti i minori, compresi i minori

DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE

È vietata qualsiasi discriminazione in base a razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origine nazionale, etnica o sociale,

DIRITTO ALLA VITA

Ogni minore ha il diritto fondamentale alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo nella massima misura possibile (articolo 6, CRC).

DIRITTO DEL MINORE DI PARTECIPARE A QUALSIASI PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO O AMMINISTRATIVO

I minori hanno il diritto di partecipare a qualsiasi procedimento giudiziario o amministrativo che li riguarda, direttamente o tramite un rappresentante o un ente idoneo, come previsto dalle norme procedurali della legislazione

La vulnerabilità dei minori ha la precedenza sul loro status di migranti e il principio primario che guida tutte le azioni che li riguardano deve essere quello di **garantire il loro interesse superiore**. Gli Stati membri devono tenere in considerazione primaria il benessere del minore e garantire un tenore di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.⁵¹

I minori in detenzione devono avere la possibilità di dedicarsi ad attività ricreative, compresi il gioco e gli svaghi adeguati alla loro età, e devono avere, in base alla durata della loro permanenza, accesso all'istruzione (cfr. capitolo VII sul diritto all'istruzione).⁵² Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa chiariscono che la detenzione dei minori migranti **non è di per sé nel loro interesse** e che la detenzione di individui vulnerabili, compresi i MSNA, è vietata dal diritto internazionale.

Il dovere di agire nell'interesse superiore del minore richiede, nella situazione dei MSNA, una **valutazione completa dell'identità del minore a**

⁵¹Articolo 23, comma 1, della Direttiva Accoglienza

⁵²Articolo 17, comma 3, della Direttiva 2008/115/CE

misura di minore e da effettuarsi tenendo conto di fattori quali l'età, la nazionalità, il background culturale e di altro tipo.⁵³

Se si rende necessaria la detenzione dei MSNA, essi devono essere separati dagli adulti e, per quanto possibile, alloggiati in istituti dotati di **personale e strutture idonei per le esigenze delle persone della loro età e maturità**.⁵⁴ Questo obbligo non può essere trascurato dagli Stati membri nel determinare l'interesse superiore del minore.

Per quanto riguarda il **diritto del minore di partecipare a procedimenti giudiziari o amministrativi**, la disposizione dell'articolo 12 della CRC si estende al **diritto del minore di ricevere informazioni** relative alla loro detenzione, che dovrebbero essere comunicate loro in modo appropriato.

Quando un minore è detenuto con la sua famiglia, si presume che siano i genitori o i familiari adulti a comunicare queste informazioni. Sebbene non esistano normative specifiche sul modo in cui il minore debba essere informato, ciò deve essere fatto in modo adeguato.

Nei casi in cui sono coinvolti i MSNA, il tutore/rappresentante è responsabile della trasmissione di tutte le necessarie informazioni riguardanti lo status giuridico del minore. È **necessario garantire la nomina tempestiva di un tutore competente** per ogni MSNA ed espletare le procedure di detenzione dopo la nomina del tutore. Inoltre, se un minore è coinvolto in procedure amministrative o di asilo, il suo tutore dovrebbe essere affiancato da un rappresentante legale, che difenda i diritti e gli interessi del minore durante le procedure formali.

Se un minore è trattenuto in detenzione, deve avere accesso effettivo alle necessarie garanzie procedurali, tra cui il **ricorso giurisdizionale dinanzi a un'autorità giudiziaria nazionale**. Alcune autorità statali sono tenute a rispettare il **diritto del minore di essere ascoltato**, il che impone che un minore non possa essere detenuto senza essere stato prima ascoltato da un giudice.⁵⁵

⁵³Commissione internazionale dei giuristi, *Care of Migrant Children: The Need for Alternatives to Detention Training Materials on Alternatives to Detention for Migrant Children (Assistenza ai minori migranti: la necessità di alternative alla detenzione. Materiale formativo sulle alternative alla detenzione per i minori migranti)* (2022), https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/04/ENGL-CADRE_Module-1.pdf

⁵⁴Articolo 17, comma 4, della Direttiva 2008/115/CE

⁵⁵FRA, *European legal and policy framework on immigration detention of children (Quadro normativo e politico sulla detenzione dei minori per immigrazione)*, Luxembourg: Publications Office of the EU, 2017, p. 64-65.

Alternative alla detenzione

Nel caso dei minori, gli Stati sono tenuti a esaminare attentamente le alternative alla detenzione. Nessun minore dovrebbe essere detenuto per motivi di migrazione: la detenzione dovrebbe invece essere sostituita con misure alternative adeguate.⁵⁶ La detenzione di un minore può essere giustificata solo dopo che siano state debitamente prese in considerazione tutte le misure alternative alla detenzione che non comportano la privazione della libertà. L'obiettivo è quello di preservare l'integrità fisica e psicologica del minore, il cui sviluppo subisce cambiamenti strutturali. Qualsiasi misura alternativa alla detenzione deve rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti.⁵⁷

Il termine "**alternative alla detenzione**" non è un'espressione giuridica formale, ma viene utilizzato in questo manuale per descrivere qualsiasi legge, politica o prassi che consenta ai minori di vivere all'interno della comunità a determinate condizioni o limitazioni alla loro mobilità.

Vale la pena sottolineare che le prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo suggeriscono che le parti contraenti della CEDU dovrebbero proporre alternative alla detenzione. Pertanto, gli Stati sono tenuti a incorporarle nella loro legislazione e dovrebbero considerarle nel caso di ciascun individuo. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il principio dell'interesse superiore del minore comporta il dovere di deliberare su tutte le alternative alla detenzione. Se le autorità statali non riescono a indagare adeguatamente sulla situazione del minore e ad accertare se la detenzione sia l'ultima risorsa possibile, violano il diritto alla libertà del minore. Di conseguenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che la mancata verifica della disponibilità di misure alternative da parte delle autorità statali determina una detenzione ingiustificata del minore e costituisce una violazione dei suoi obblighi ai sensi della Convenzione ⁵⁸.

⁵⁶Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione 1810 (2011), 2011, *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return (Minori non accompagnati in Europa: questioni relative all'arrivo, al soggiorno e al rimpatrio)*.

⁵⁷Considerando 20 della Direttiva Accoglienza

⁵⁸CEDU, *Popov c. Francia*, n. 39472/07 e 39474/07, 19 gennaio 2012, par. 119.

Il principio di cercare un'alternativa anziché ricorrere alla detenzione vale non solo per i minori non accompagnati e separati, ma anche per i minori migranti accompagnati. Nel caso dei minori accompagnati, la necessità di tenere unita la famiglia non è un valido motivo per giustificare la privazione della libertà di un minore. Quando l'interesse superiore del minore richiede di tenere unita la famiglia, il requisito tassativo di non privare il minore della libertà si estende ai genitori del minore e impone alle autorità di scegliere **soluzioni non detentive** per l'intera famiglia.⁵⁹ Le autorità hanno il dovere di considerare l'interesse superiore dei minori nel valutare se una misura è proporzionata al raggiungimento dell'obiettivo perseguito. La protezione dell'interesse superiore del minore richiede sia che le famiglie vengano mantenute unite per quanto possibile, sia che vengano prese in considerazione alternative in modo che la detenzione dei minori sia realmente una misura di ultima istanza.⁶⁰

Per quanto riguarda i vari contesti nazionali e la prassi di finalizzare o elencare in modo esaustivo misure alternative, non esiste un approccio definitivo. Termini diversi possono essere utilizzati per descrivere lo stesso tipo di alternativa in contesti diversi e, al contrario, lo stesso termine può assumere significati diversi in circostanze diverse. In pratica, i vari tipi di alternative vengono spesso utilizzati insieme piuttosto che separatamente. In questo contesto, è estremamente importante garantire che qualsiasi misura o combinazione di misure funga da alternativa **alla** detenzione, piuttosto che da forma alternativa **di** detenzione. Spesso è pratico e significativo utilizzare più tipi contemporaneamente e/o combinarli a seconda delle opportunità, delle esigenze e dei rischi associati a ciascun caso specifico.

In vari Paesi europei sono già in atto alternative alla detenzione per minori e famiglie. Mentre permangono preoccupazioni per i minori che fuggono dall'asilo e da altre procedure di immigrazione, queste pratiche hanno chiaramente dimostrato come sia possibile attuare un'assistenza adeguata,

⁵⁹ *Commento generale congiunto n. 4 (2017) del Comitato per la protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e n. 23 (2017) del Comitato sui diritti dell'infanzia sugli obblighi dello Stato in materia di diritti umani dei minori nel contesto della migrazione internazionale nei Paesi di origine, transito e rimpatrio, op. cit., par. 11*

⁶⁰ *CoE, Legal and Practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (Aspetti legali e pratici di alternative efficaci alla detenzione nel contesto della migrazione), 7 dicembre 2017, §69.*

servizi collegati e sostegno per una migliore protezione dei minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti.⁶¹

L'UNHCR riassume quelle che considera le buone pratiche per una struttura di accoglienza adeguata come segue:⁶²

- ◆ Anziché l'applicazione di regole rigide sulla migrazione, nel caso dei minori il principio guida dovrebbe essere un'etica dell'assistenza, anche per quanto riguarda la decisione sull'alloggio.
- ◆ I minori dovrebbero essere integrati nel sistema di protezione dei minori tradizionale.
- ◆ Gli accordi di assistenza basati sulla famiglia dovrebbero essere prioritari.
- ◆ L'assistenza istituzionale dovrebbe essere utilizzata solo in casi molto limitati.
- ◆ Nella decisione sul collocamento si dovrebbe rispettare il diritto di ogni minore a un tenore di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.
- ◆ È necessario identificare modalità di assistenza alternative che possano consentire lo sviluppo fisico e mentale del minore mentre si valutano soluzioni a lungo termine.
- ◆ Occorre prestare la dovuta attenzione all'auspicabilità della continuità dell'educazione di un minore e al suo background etnico, religioso, culturale e linguistico.

Buone pratiche

Sulla base dei criteri sopra menzionati, in questa sezione sono elencate alcune buone pratiche per evidenziare i loro risultati protettivi e benefici.

⁶¹OIM UNHCR UNICEF, *Safety and dignity for refugee and migrant children: Recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe (Sicurezza e dignità per i minori migranti e rifugiati: Raccomandazioni per alternative alla detenzione e per modalità di assistenza adeguate in Europa)*, 2022.

⁶²UNHCR, *Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families (Opzioni per i governi sulle modalità di accoglienza e sulle alternative alla detenzione per i bambini e le famiglie)*, 2015, p. 2.

1

Vita indipendente assistita

La vita indipendente assistita (Supported Independent Living, SIL) consiste nell'assistenza ai giovani che risiedono nella propria abitazione, in una casa di gruppo, in un ostello o in una sistemazione abitativa simile, con l'obiettivo di promuovere l'indipendenza. La SIL in genere ospita 4-6 minori in alloggi a lungo termine fino al raggiungimento dell'età adulta ed è destinata principalmente ai minori più grandi che possiedono un certo grado di autosufficienza. Gli assistenti sociali e i servizi di assistenza sono accessibili, ma non offrono una supervisione continua, mirando invece a preparare i minori più grandi all'indipendenza dell'età adulta.

In Grecia, gli appartamenti per la Vita Indipendente Assistita (SIL) sono disponibili per i minori di età superiore ai 16 anni, e ciascuno di essi ne può ospitare fino a quattro. Questa iniziativa, introdotta e testata dall'UNHCR e dall'UNICEF nel 2018, è stata ampliata attraverso la collaborazione con il Ministero del Lavoro, l'OIM e le ONG e istituita ufficialmente nel 2019-2020 tramite decisioni ministeriali. Attualmente, in Grecia sono presenti più di 500 sistemazioni SIL, in grado di ospitare il 23% dei minori non accompagnati nel Paese, considerando che la maggior parte dei minori che arrivano in Grecia ha più di 14 anni.

Le strutture ricettive a lungo termine gestite da ARSIS svolgono un ruolo cruciale nell'assistenza completa ai MSNA. Queste strutture offrono un ambiente stabile e sicuro, che favorisce il benessere continuo dei MSNA e la sensazione di stabilità. Un fattore chiave che contribuisce all'efficacia di queste strutture è la loro coerenza e sicurezza, che consentono ai MSNA di percepire un ambiente affidabile e protetto. Queste strutture offrono un'assistenza completa basata un approccio olistico, che risponde a un'ampia gamma di esigenze. La continuità dell'assistenza prestata garantisce un impatto positivo duraturo sulla vita dei MSNA.

In Francia, diversi consigli dipartimentali collaborano con organizzazioni non governative (ONG) come France Terre D'Asile e Apprentis d'Auteuil per sostenere soluzioni di vita indipendente per i minori più grandi, compresi i minori migranti non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati. Questi minori sono ospitati in piccoli gruppi e ricevono assistenza medica e legale, sostegno psicosociale, istruzione e formazione professionale. I membri del personale sono formati nell'assistenza sociale e idonei a rispondere alle esigenze specifiche dei minori rifugiati e migranti. L'obiettivo di questi servizi è aiutare i giovani a raggiungere l'autonomia, prestando assistenza anche il compimento del 18° anno di età.

Affido e assistenza in famiglia

L'affido e l'assistenza in famiglia comportano l'inserimento di minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti nell'ambiente domestico di una famiglia diversa dalla propria. Queste famiglie sono accuratamente selezionate, valutate, approvate e supervisionate per garantire che possano assistere adeguatamente i minori.

Nei Paesi Bassi, circa il 30% dei minori migranti non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati è affidato a un famiglia, per un totale di 2132 entro la fine del 2022. Nidos, l'organizzazione incaricata della tutela dei MSNA, organizza questi collocamenti in affido per i minori di 15 anni, nonché per quelli di età superiore ai 15 anni che hanno esigenze specifiche. Per i minori di età superiore ai 15 anni che non rientrano nei criteri per l'affido, sono predisposte strutture per la vita (semi) indipendente. Viene condotta un'accurata procedura di abbinamento per identificare la famiglia più adatta a rispondere alle esigenze del minore. Un dipartimento appositamente designato presso Nidos supervisiona la selezione delle famiglie affidatarie, la procedura di abbinamento e il controllo e il sostegno degli affidi. Inoltre, Nidos si avvale di affidatari temporanei che risiedono vicino ai centri di richiesta di asilo e sono disponibili a offrire assistenza a breve termine (circa una settimana) ai minori in attesa di affido a lungo termine.⁶³

⁶³OIM UNHCR UNICEF, *Safety and dignity for refugee and migrant children: Recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe (Sicurezza e dignità per i minori migranti e rifugiati. Raccomandazioni per alternative alla detenzione e per modalità di assistenza adeguate in Europa)*, 2022.

3

Supervisione e gestione dei casi come alternative alla detenzione

La gestione dei casi di protezione dei minori è il processo di organizzazione ed esecuzione delle azioni necessarie per rispondere alle esigenze specifiche di un singolo minore (e della sua famiglia) in modo adeguato, sistematico e tempestivo, utilizzando l'assistenza diretta e le segnalazioni.

In **Italia** i servizi sociali territoriali operano a livello comunale o regionale offrendo sostegno diretto e assistenza quotidiana ai minori non accompagnati. Inoltre, l'Istituto dei tutori volontari si è dimostrato importante per la tutela dei diritti dei MSNA ai sensi della CDFUE, in quanto i tutori volontari offrono assistenza psicologica, rappresentativa, amministrativa e di altro tipo. Essi collaborano con le autorità e le organizzazioni competenti per proteggere gli interessi dei minori. L'elenco dei tutori è fornito dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, un'autorità indipendente incaricata di monitorare e promuovere i diritti dei minori in Italia, compresi i minori migranti non accompagnati. L'autorità svolge un ruolo di supervisione e sorveglianza sulle politiche e sulle pratiche relative ai minori non accompagnati.

I diritti dei minori stranieri non accompagnati e le procedure che li riguardano sono disciplinati da normative specifiche (la legge Zampa) che hanno introdotto importanti disposizioni in materia di accertamento dell'età dei MSNA. La legge stabilisce un approccio multidisciplinare nelle procedure di accertamento e nel trattamento del minore fino alla conclusione della procedura. Inoltre prevede che l'autorità giudiziaria possa ordinare una procedura socio-sanitaria di accertamento dell'età qualora sussistano fondati dubbi sull'età dichiarata da un presunto minore non accompagnato e non sia possibile stabilire la sua età tramite prove documentali. Il minore deve essere informato sugli obiettivi, sui metodi e sulle conseguenze della valutazione dell'età e deve essere trattato come minorenne fino alla conclusione della procedura. Secondo la legge, le procedure di accertamento dell'età devono essere condotte con un approccio multidisciplinare, da professionisti con competenze adeguate e con il coinvolgimento di un mediatore culturale.⁶⁴

⁶⁴SUN, *Training needs analysis and good practices report on Safeguarding unaccompanied and separated refugee and migrant children's rights through the EU Charter of Fundamental Rights (Analisi delle necessità formative e relazione sulle buone pratiche sulla tutela dei diritti dei minori rifugiati e migranti non accompagnati e separati attraverso la Carta dei diritti fondamentali dell'UE)*, 2024, <https://bit.ly/4d4rbkP>

In Irlanda, i minori non accompagnati vengono indirizzati alla Child and Family Agency (CFA), nota anche come Tusla, Social Work Team for Separated Children Seeking Asylum (gruppo di assistenza sociale per minori separati richiedenti asilo). Un assistente sociale conduce una valutazione delle necessità di protezione dei minori. I risultati di questa valutazione danno forma al piano di assistenza legale personalizzato del minore, che viene gestito e attuato da un assistente sociale assegnato al minore immediatamente dopo la valutazione di ingresso. I minori dai 12 anni in su vengono sistemati in una delle tre unità di accoglienza residenziale e vi rimangono per alcune settimane mentre viene determinato il collocamento più adatto. Ciò potrebbe comportare l'affido o l'alloggio assistito. Esiste uno stretto coordinamento tra il team di assistenza sociale e i gruppi locali per garantire una transizione senza soluzione di continuità dalle unità di accoglienza ai collocamenti locali. I centri residenziali per minori sono presidiati da assistenti sociali 24 ore su 24 e offrono vari servizi sanitari, tra cui l'assistenza di medici generici, terapisti e psicologi.⁶⁵

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ L'allineamento tra l'articolo 6 della Carta dell'UE e l'articolo 5 della CEDU sottolinea l'obbligo dell'Unione europea di tutelare i diritti umani fondamentali, compresi i diritti delle persone detenute. Tale obbligo si estende alla protezione dei diritti dei gruppi vulnerabili della popolazione, compresi i minori, che possono essere privati della libertà e devono ricevere protezione giuridica e garanzie procedurali adeguate.
- ◆ Per i minori, la loro estrema vulnerabilità ha la precedenza sul loro status di migranti e il principio primario che guida tutte le azioni che li riguardano deve essere quello di garantire il loro interesse superiore. Gli Stati membri devono tenere in considerazione primaria il benessere del

⁶⁵OIM UNHCR UNICEF, *Safety and dignity for refugee and migrant children: Recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe (Sicurezza e dignità per i minori migranti e rifugiati. Raccomandazioni per alternative alla detenzione e per modalità di assistenza adeguate in Europa)*, 2022.

minore e garantire un tenore di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

- ◆ I principali diritti procedurali dei minori sono i seguenti:
 - Diritto a un'udienza equa e all'accesso al tribunale
 - Nomina di un tutore
 - Diritto a un'udienza pubblica
 - Assistenza e rappresentanza legale
 - Accesso alle informazioni
 - Diritto di privacy
 - Diritto all'interpretazione
 - Diritto a un ricorso effettivo

- ◆ La detenzione dei minori prima del rimpatrio può essere applicata solo come ultima risorsa e dopo aver considerato tutte le alternative possibili.

- ◆ La detenzione di minori immigrati non può essere giustificata esclusivamente sulla base del fatto che siano separati o non accompagnati. Nel caso dei minori accompagnati, nemmeno la necessità di mantenere unita la famiglia costituisce un motivo valido per giustificare la detenzione di un minore.

- ◆ In vari Paesi europei sono già in atto alternative alla detenzione per minori e famiglie. Mentre permangono preoccupazioni per i minori che fuggono dall'asilo e da altre procedure di immigrazione, queste pratiche hanno chiaramente dimostrato come sia possibile attuare un'assistenza adeguata e servizi e sostegno collegati per una migliore protezione dei minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti.

Capitolo IV: Diritti previsti dalla Carta e dalla normativa secondaria dell'UE in merito alle procedure di rimpatrio



Questo capitolo è incentrato sulla Carta dell'UE e sulla normativa secondaria dell'UE riguardanti i diritti dei MSNA nel contesto delle procedure di rimpatrio. Si esaminerà pertanto il quadro normativo volto a tutelare le esigenze e le vulnerabilità specifiche dei MSNA durante le procedure di rimpatrio, comprese le disposizioni a favore del loro interesse superiore. Il capitolo offrirà informazioni sull'applicazione pratica di questi diritti e sulla loro importanza nel garantire il benessere e la protezione dei minori.

Diritti previsti dalla Carta dell'UE in materia di procedure di rimpatrio dei minori

Come sottolineato nei capitoli precedenti, i minori sono considerati "individui vulnerabili" e questa affermazione vale anche per le procedure di rimpatrio. Nell'applicazione della normativa dell'UE, gli Stati membri devono tenere conto delle circostanze specifiche dei minori. Le normative relative al

rimpatrio dei minori variano a seconda di fattori quali la loro nazionalità, quella dei loro genitori e le circostanze della loro migrazione.⁶⁶

Un punto di riferimento nell'analisi della legislazione dell'UE sulle procedure di rimpatrio è costituito dall'articolo 24 della CDFUE. In qualsiasi azione relativa al rimpatrio di minori migranti o richiedenti asilo, sia essa avviata da autorità pubbliche o entità private, gli Stati membri dell'UE e le loro agenzie di controllo dell'immigrazione, la polizia e altre autorità responsabili delle procedure di rimpatrio sono tenute considerare prioritario e a valutare l'interesse superiore del minore.

Il diritto internazionale e le organizzazioni delle Nazioni Unite delineano alcuni dei criteri specifici che le autorità devono prendere in considerazione quando valutano l'interesse superiore di un minore non accompagnato per stabilire una soluzione duratura, in particolare per quanto riguarda l'emissione di una decisione di rimpatrio.

Il Commento generale n. 6 della CRC delinea gli elementi relativi al rimpatrio dei MSNA:

- ✓ Sicurezza, protezione e altre condizioni che attendono il minore al suo ritorno.
- ✓ Disponibilità di assistenza.
- ✓ Opinioni del minore.
- ✓ Livello di integrazione nel Paese ospitante.
- ✓ Diritto del minore di preservare la propria identità, ivi compresa la nazionalità, il nome e le relazioni familiari.
- ✓ Desiderabilità della continuità nell'istruzione del minore e nel suo background etnico, religioso, culturale e linguistico.
- ✓ Disponibilità di assistenza da parte di genitori/familiari o accordi preventivi sicuri e concreti relativamente alla responsabilità dell'assistenza e della custodia all'arrivo nel Paese di origine.⁶⁷

L'UNICEF ha inoltre formulato i principi chiave da rispettare in qualsiasi procedura relativa al rimpatrio dei MSNA:

⁶⁶FRA, *Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, 2022, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-2022-handbook-child-rights_it.pdf

⁶⁷*ibidem*

- ✓ È necessario garantire un approccio sensibile ai minori in tutte le politiche e le prassi. I MSNA devono essere trattati prima come minori e subordinatamente come migranti.
- ✓ I quattro principi guida della CRC devono servire come base per qualsiasi procedura che comporti il rimpatrio dei MSNA: non discriminazione; priorità all'interesse superiore del minore; garanzia del diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo; promozione del diritto alla partecipazione.
- ✓ È necessario garantire un approccio sensibile al genere in tutte le politiche e le prassi.
- ✓ Devono essere previste procedure adeguate per la determinazione dell'ISM.
- ✓ Il rimpatrio deve essere attuato solo come misura di protezione, non come misura punitiva.
- ✓ I MSNA non devono essere detenuti e i loro alloggi devono essere idonei ai minori.
- ✓ Il diritto di chiedere asilo (status di rifugiato o altre categorie di protezione internazionale) deve essere garantito.
- ✓ Gli Stati devono rispettare il principio di non respingimento.
- ✓ È necessario garantire un giusto processo in tutte le procedure relative al rimpatrio dei MSNA.
- ✓ Per i MSNA si devono ricercare soluzioni durature.
- ✓ I meccanismi del rimpatrio devono essere sicuri e sensibili ai minori. ⁶⁸

I requisiti sopra elencati rendono necessario il coinvolgimento precoce dei servizi di protezione dei minori, che dovrebbero rimanere attivamente impegnati in tutte le fasi della procedura di rimpatrio.

⁶⁸UNICEF, *Children's rights in return policy and practice in Europe (Diritti dei minori nelle politiche e nelle prassi di rimpatrio in Europa)*, 2015, <https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/54e4854c4.pdf>

Diritti previsti dalla normativa secondaria dell'UE in materia di procedure di rimpatrio dei minori

Nella figura sottostante si vede la principale norma secondaria dell'UE, che disciplina la procedura per il rimpatrio dei minori migranti:

DIRETTIVA 2008/115/UE (Direttiva)

La Direttiva Rimpatri stabilisce linee guida e procedure uniformi per il rimpatrio nel Paese di origine, nel Paese di transito o in un altro Paese terzo. Tali linee guida comprendono tutele

REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 (Regolamento di Dublino)

Il regolamento di Dublino disciplina le situazioni in cui i minori richiedenti asilo vengono rimpatriati in un altro Stato membro per la valutazione delle loro richieste di asilo. Il testo stabilisce che le decisioni devono essere

1 Rientro dei minori migranti nel Paese di origine, nel

Paese di transito o in un altro Paese terzo

Come sopra menzionato, la Direttiva Rimpatri stabilisce norme e procedure comuni da applicare negli Stati membri per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, compresi i minori, in conformità con i diritti

fondamentali e il diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti umani.⁶⁹ In linea con l'articolo 24 della CDFUE, la Direttiva Rimpatri sottolinea specificamente che **le decisioni relative al rimpatrio dei minori non accompagnati devono essere guidate dal principio del loro interesse superiore.**

In pratica...

In **Italia** e in **Spagna**, l'espulsione dei MSNA è vietata qualora sussista per loro il rischio di essere perseguitati o di subire gravi danni nel Paese d'origine.

A partire dal 2023 in **Romania**, dopo l'approvazione del *Meccanismo nazionale per l'identificazione e il rinvio delle vittime della tratta di esseri umani*, non è consentito effettuare alcun rimpatrio senza una valutazione preventiva. Inoltre, qualora i familiari non possano essere identificati o non siano accettati nel Paese di origine, al minore viene concesso il diritto di soggiorno permanente.

In **Italia** le espulsioni sono ammesse quando sussistono gravi motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato. La legge prevede inoltre la possibilità di ospitare i minori di età compresa tra i 16 e i 18 anni in centri di accoglienza per adulti nel caso in cui siano disponibili posti in strutture per minori

In **Bulgaria, Grecia, Italia, Romania, Paesi Bassi, e Spagna**, il principio di non respingimento e quello dell'interesse superiore del minore vengono applicati tramite la normativa nazionale o direttamente derivati dalla Direttiva Rimpatri e dalla pratica della CGUE.

Per ottemperare a tali obblighi, le autorità devono, prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un MSNA, richiedere l'assistenza di organismi adeguati, diversi dalle autorità preposte al rimpatrio, tenendo in debita considerazione l'interesse superiore del minore.⁷⁰

Inoltre, prima di espellere un MSNA, le autorità devono **garantire che il minore venga ricongiunto con un familiare o un tutore designato o collocato in strutture di accoglienza adeguate nel Paese di rientro.**⁷¹

È importante ricordare che la sola esistenza degli orfanotrofi nel Paese di ritorno non implica sempre che sussista un accordo di accoglienza sufficiente o adeguato. Deve essere in atto una valida metodologia per valutare se sussistono condizioni di vita adeguate per il minore.⁷² Qualora vengano identificate strutture di accoglienza idonee e si ritenga

appropriata la decisione di rimpatrio, questa deve essere attuata tempestivamente per evitare situazioni di incertezza giuridica per il minore.

⁶⁹ Articolo 1 della Direttiva Rimpatri

⁷⁰ Articoli 5 e 10 della Direttiva Rimpatri

⁷¹ Articolo 10, comma 2, della Direttiva Rimpatri

⁷² Rete europea delle istituzioni di tutela (ENGI), *Assistenza ai minori non accompagnati, Standard minimi, fattori di rischio e raccomandazioni per i professionisti ENGI – La tutela nella pratica. Relazione finale Utrecht, ottobre 2011*
Autori: Joris van Wijk & Jan Murk

Lo scopo ultimo della valutazione dell'interesse superiore del minore dovrebbe essere quello di garantire il pieno ed effettivo godimento di tutti i diritti riconosciuti nella CRC, in particolare la sicurezza, compreso **il rispetto del principio di non respingimento e lo sviluppo olistico del minore**. È pertanto necessario considerare i vari elementi rilevanti per l'interesse superiore del minore e, se necessario, bilanciarli l'uno con l'altro al fine di individuare l'esito appropriato rispetto allo scopo della procedura. La procedura deve inoltre prevedere garanzie procedurali adeguate in tutte le fasi.⁷³



Nella causa di *T.Q. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*⁷⁴, la CGUE ha esaminato la situazione di un minore non accompagnato proveniente dalla Guinea, entrato nei Paesi Bassi all'età di 15 anni e quattro mesi e obbligato a lasciare il Paese a causa dell'assenza di un permesso di soggiorno. La CGUE ha stabilito che, indipendentemente dall'età del minore non accompagnato, gli Stati membri devono effettuare una valutazione dell'interesse superiore del minore prima di prendere una decisione sul suo rimpatrio. In questo quadro, gli Stati membri devono garantire la disponibilità di strutture di accoglienza adeguate per il minore non accompagnato nel Paese di rimpatrio. Inoltre, la CGUE specifica che se uno Stato membro ha accertato l'esistenza di strutture di accoglienza adeguate e ha già deciso il rimpatrio di un minore non accompagnato, l'articolo 8 comma 1 della Direttiva Rimpatri vieta a tale Stato membro di ritardare il trasferimento del minore fino al compimento dei 18 anni. La CGUE chiarisce che in tali circostanze, il minore deve essere rimpatriato a meno che non si verificano cambiamenti nella sua situazione.

Tuttavia, gli Stati membri mantengono la facoltà di scegliere di non applicare la Direttiva Rimpatri alle persone a cui è stato negato l'ingresso alle frontiere e a quelle fermate o intercettate durante l'attraversamento irregolare dei confini.⁷⁵ Ma anche se la Direttiva Rimpatri non viene applicata, i minori

⁷³UNICEF, Ufficio delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Save the Children, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), Consiglio Europeo per i rifugiati e gli esuli (European Council for Refugees and Exiles, ECRE) e Child Circle. *Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework (Guida al rispetto dei diritti dei minori nelle politiche e nelle pratiche di rimpatrio. Focus sul quadro normativo dell'UE)*, settembre 2019

⁷⁴CGUE, *TQ contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-441/19, 14 gennaio 2021

⁷⁵Articolo 2, comma 2, lettera a), della Direttiva Rimpatri

mantengono comunque le loro tutele legali previste dal diritto dell'UE. Gli Stati membri sono comunque obbligati a rispettare le garanzie essenziali delineate nella Direttiva Rimpatri.⁷⁶ Tali garanzie comprendono l'assoluta osservanza del principio di non respingimento e il dovere, a carico delle autorità nazionali, di garantire che la tutela giuridica concessa ai MSNA non sia meno favorevole di quella delineata nelle disposizioni della direttiva che disciplina le restrizioni all'uso di misure coercitive.⁷⁷ Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad attuare garanzie relative al rinvio dell'allontanamento⁷⁸ per prestare assistenza sanitaria di emergenza e cure mediche necessarie e a considerare le esigenze dei minori non accompagnati come quelle di un gruppo vulnerabile.⁷⁹

Gli Stati membri sono tenuti a rispettare e a far rispettare efficacemente le disposizioni della Direttiva Rimpatri in linea con le norme internazionali in materia di diritti umani, come quelle delineate nella CRC, e con gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati, oltre al rispetto dei principi sanciti nella CDFUE.

⁷⁶Articolo 4, comma 4, della Direttiva Rimpatri

⁷⁷Articolo 8, commi 4 e 5, della Direttiva Rimpatri.

⁷⁸Si veda l'articolo 9 della Direttiva Rimpatri

⁷⁹FRA, *Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations (Rimpatrio di minori non accompagnati: considerazioni sui diritti fondamentali)*, 2019, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-returning-unaccompanied-children_en.pdf

2

informazioni sulla procedura. Il Regolamento menziona vari criteri a cui questo colloquio personale deve attenersi:

- ◆ Il colloquio personale si deve svolgere tempestivamente e in ogni caso prima che venga presa qualsiasi decisione di trasferire il richiedente nello Stato membro competente.
- ◆ Il colloquio personale si deve svolgere in una lingua che il minore comprende o che si può ragionevolmente presumere possa parlare e comprendere.
- ◆ Il colloquio personale si deve svolgere in condizioni tali da garantire un adeguato livello di riservatezza.
- ◆ Lo Stato membro in cui viene condotto il colloquio personale ne redige una sintesi scritta contenente almeno le informazioni principali comunicate dal richiedente. Lo Stato membro garantisce che il richiedente e/o il consulente legale o altro consulente che rappresenta il richiedente abbia accesso tempestivo alla sintesi.⁸³

Tutele concesse ai minori migranti durante le procedure di rimpatrio

Come affermato sopra, il prerequisito per qualsiasi rimpatrio di minori, accompagnati, non accompagnati o separati, è che il loro interesse superiore sia stato attentamente valutato e che il rimpatrio sia ritenuto una soluzione sostenibile nel loro interesse superiore. Sono pertanto necessarie procedure individuali formali e solide, che tengano in considerazione le prospettive dei minori, per ogni decisione suscettibile di comportare il rimpatrio di un minore.

L'espulsione immediata, il rimpatrio forzato o la detenzione di minori in base al loro status migratorio costituiscono una violazione dei diritti dei minori e non devono rientrare tra le misure impiegate dagli Stati nei confronti di minori.

⁸³Articolo 5 del Regolamento di Dublino

Tali garanzie possono comprendere quanto segue:

- ◆ **comunicare informazioni pertinenti** al minore in una lingua che comprende o che si può ragionevolmente presumere che comprenda;
- ◆ garantire una **rappresentanza legale indipendente**;
- ◆ condurre **indagini familiari**;
- ◆ effettuare accertamenti, in cui si valutino la disponibilità e **l'adeguatezza delle strutture di accoglienza** e si stabiliscano piani di follow-up e reinserimento per

In pratica...

In **Grecia**, anche quando viene emesso in via eccezionale un ordine di espulsione nei confronti di un MSNA, il rimpatrio non si concretizza quasi mai poiché le autorità non riescono a facilitare la comunicazione con il Paese di rimpatrio.

Nei **Paesi Bassi**, una domanda di protezione internazionale respinta è equiparata a una decisione di rimpatrio. Di conseguenza, quando il Servizio Immigrazione e Naturalizzazione esamina una domanda di asilo, deve anche valutare se è possibile rimpatriare un minore non accompagnato presso un familiare, un tutore o strutture di accoglienza adeguate. In tal modo si garantisce che i MSNA siano protetti contro il rimpatrio senza indagini preliminari. La decisione di allontanamento può essere ritardata se è ancora in corso l'accertamento della possibilità di un'accoglienza adeguata.

In numerosi Paesi le sfide sorgono quando i MSNA raggiungono l'età di 18 anni, poiché è possibile emettere ordini di rimpatrio o attivare quelli emessi in precedenza, il che a volte comporta la detenzione pre-allontanamento.

garantire il sostegno del minore a breve e a lungo termine ⁸⁴.

- ◆ garantire che un minore in possesso della capacità di esprimere le proprie opinioni abbia il diritto di comunicarle liberamente in tutte le questioni che lo riguardano e **l'opportunità di essere ascoltato**, direttamente o tramite un rappresentante o un ente idoneo, in qualsiasi procedimento legale o amministrativo che lo riguardi (diritto all'ascolto).⁸⁵

Il diritto dei minori di esprimere le proprie opinioni è un principio generale consolidato e applicabile a tutti gli Stati membri dell'UE.

Se il rimpatrio del minore è ritenuto nel suo interesse superiore, si deve dare priorità alla **partenza volontaria**, in quanto ciò garantirà il rispetto dei diritti fondamentali durante l'attuazione delle decisioni di rimpatrio e la presenza delle condizioni necessarie per il benessere del minore al momento del rimpatrio.⁸⁶ Ciò comprende quanto segue:

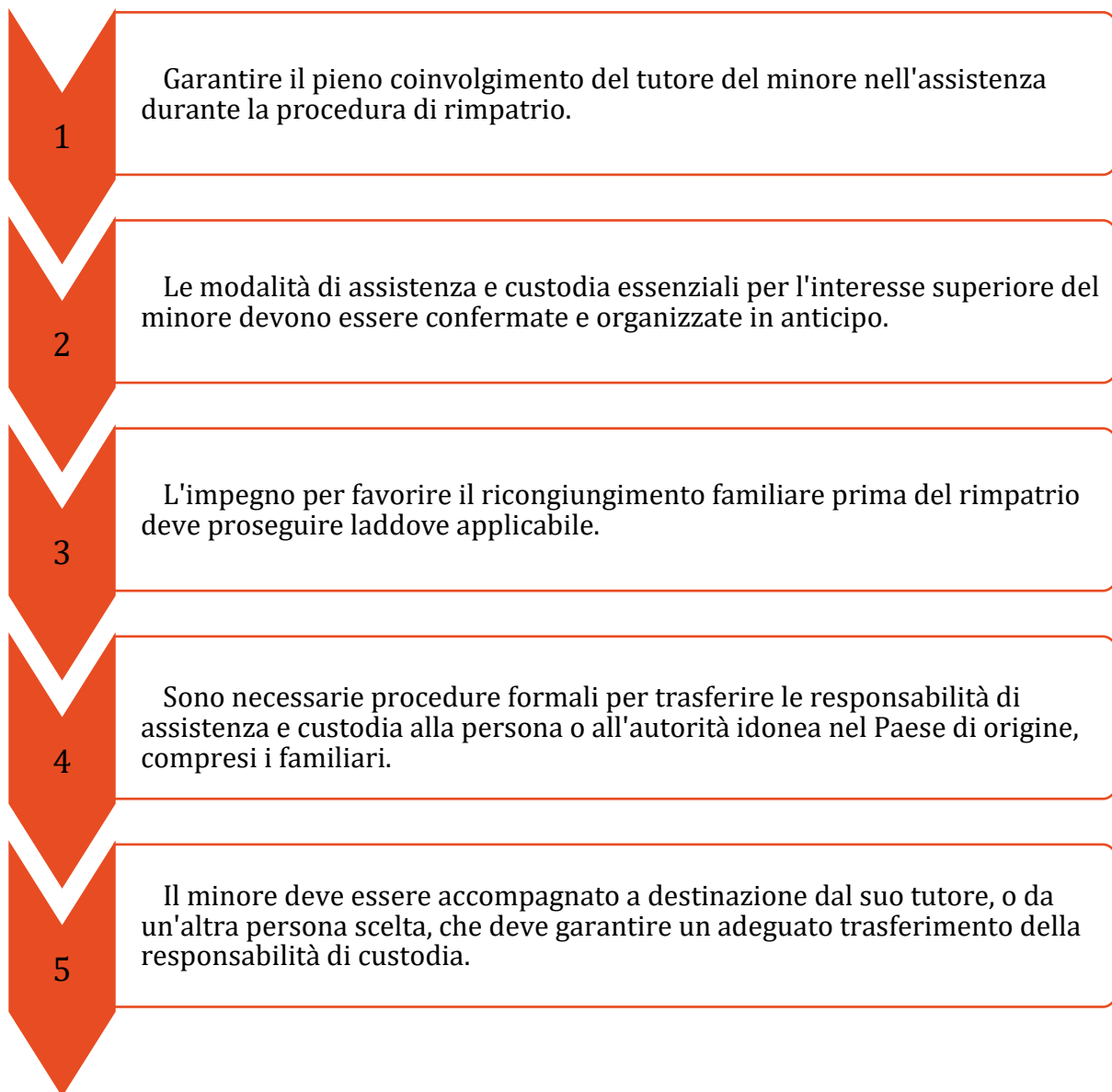
- ✓ offrire tempo e sostegno adeguati per la preparazione del minore e della sua famiglia;
- ✓ offrire informazioni accurate sulla procedura di rimpatrio e accesso alla consulenza psico-sociale in una lingua comprensibile;
- ✓ garantire l'accesso a una rappresentanza legale gratuita e di qualità per tutta la durata della procedura di rimpatrio;
- ✓ garantire la disponibilità di rimedi efficaci con effetto sospensivo, compreso l'accesso alle procedure di ricorso;
- ✓ sviluppare piani individuali di reinserimento in consultazione con il minore, la famiglia e il tutore;
- ✓ predisporre i periodi di partenza sulla base di valutazioni individuali, tenendo conto dell'accesso ininterrotto all'istruzione.

⁸⁴Save the Children, *International cooperation and governance of migration in all its dimensions, including at borders, on transit, entry, return, readmission, integration and reintegration (Cooperazione internazionale e governance della migrazione in tutte le sue dimensioni, anche alle frontiere, in materia di transito, ingresso, rimpatrio, riammissione, integrazione e reinserimento)*, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts3_save_the_children.pdf; Articolo 12 comma 2 della Direttiva Rimpatri

⁸⁵Articolo 12, comma 2, della CRC; FRA, *Children in migration: fundamental rights at European borders (Minori nella migrazione: diritti fondamentali alle frontiere europee)*, 2023, <https://rm.coe.int/prems-162623-gbr-2050-children-in-migration-16x24-web-bat/1680add8c8>

⁸⁶CGUE, *Z. Zh. contro Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie e Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie v. I. O.*, C-554/13, 11 giugno 2015, par. 47

È fondamentale garantire che **tutti gli attori coinvolti nella procedura di partenza siano formati sui diritti e sulla protezione dei minori** e possiedano conoscenze di base sulle possibilità e impossibilità di rimpatrio, e che siano coinvolti, ove necessario, funzionari indipendenti per la protezione dei



minori.⁸⁷

⁸⁷ *Guidance to respect children's rights in return policies and practice (Guida al rispetto dei diritti dei minori nelle politiche e nelle pratiche di rimpatrio)*, 2019, https://picum.org/wp-content/uploads/2019/09/2019_Guidance_childrens_rights_in_return_policies.pdf; Rete europea delle istituzioni di tutela (ENGI), *Care for unaccompanied minors, Minimum standards, risk factors and recommendations for practitioners ENGI – Guardianship in practice (Assistenza ai minori non accompagnati, Standard Minimi, fattori di rischio e raccomandazioni per i professionisti ENGI - La tutela nella pratica)*. Relazione finale Utrecht, ottobre 2011 Autori: Joris van Wijk e Jan Murk

Le ulteriori garanzie per i MSNA comprendono quanto segue ⁸⁸:

Nel caso in cui non avvenga la partenza volontaria, è necessario attuare le garanzie essenziali prima di **procedere con l'allontanamento**. Vale la pena notare che, secondo la Direttiva Rimpatri, l'allontanamento è considerato una possibilità se la partenza volontaria non ha avuto luogo entro il periodo di tempo specificato.

L'allontanamento dovrebbe essere contemplato solo come ultima risorsa e solo quando soddisfa inequivocabilmente l'interesse superiore del minore. ⁸⁹

Nei casi in cui la partenza volontaria non si sia verificata entro i tempi previsti per il ritorno di un minore o di un minore all'interno di una famiglia, l'organismo responsabile della conduzione della procedura di interesse superiore che porta alla decisione di rimpatrio deve prendere una decisione documentata in merito alle fasi successive. Questo processo decisionale deve prendere in considerazione le circostanze individuali del minore, compresa l'opportunità di stabilire un nuovo periodo per la partenza volontaria o di prolungare quello esistente. Inoltre, si deve valutare ogni possibile cambiamento nelle circostanze alla base della decisione di rimpatriare il minore nel suo interesse, con particolare attenzione alla sostenibilità del rimpatrio, al benessere del minore e alla disponibilità delle condizioni necessarie. Se risulta evidente che il rimpatrio non soddisfa più l'interesse superiore del minore, si deve individuare una soluzione alternativa e duratura. ⁹⁰

Tutte le decisioni relative al rimpatrio di un minore devono essere motivate e documentate, compresa la decisione di procedere all'allontanamento se la partenza volontaria non può avvenire entro il periodo di tempo stabilito. I motivi del rimpatrio devono essere spiegati ai minori e alle loro famiglie in una lingua e in un modo a loro comprensibili. ⁹¹

⁸⁸ *Ibidem*.

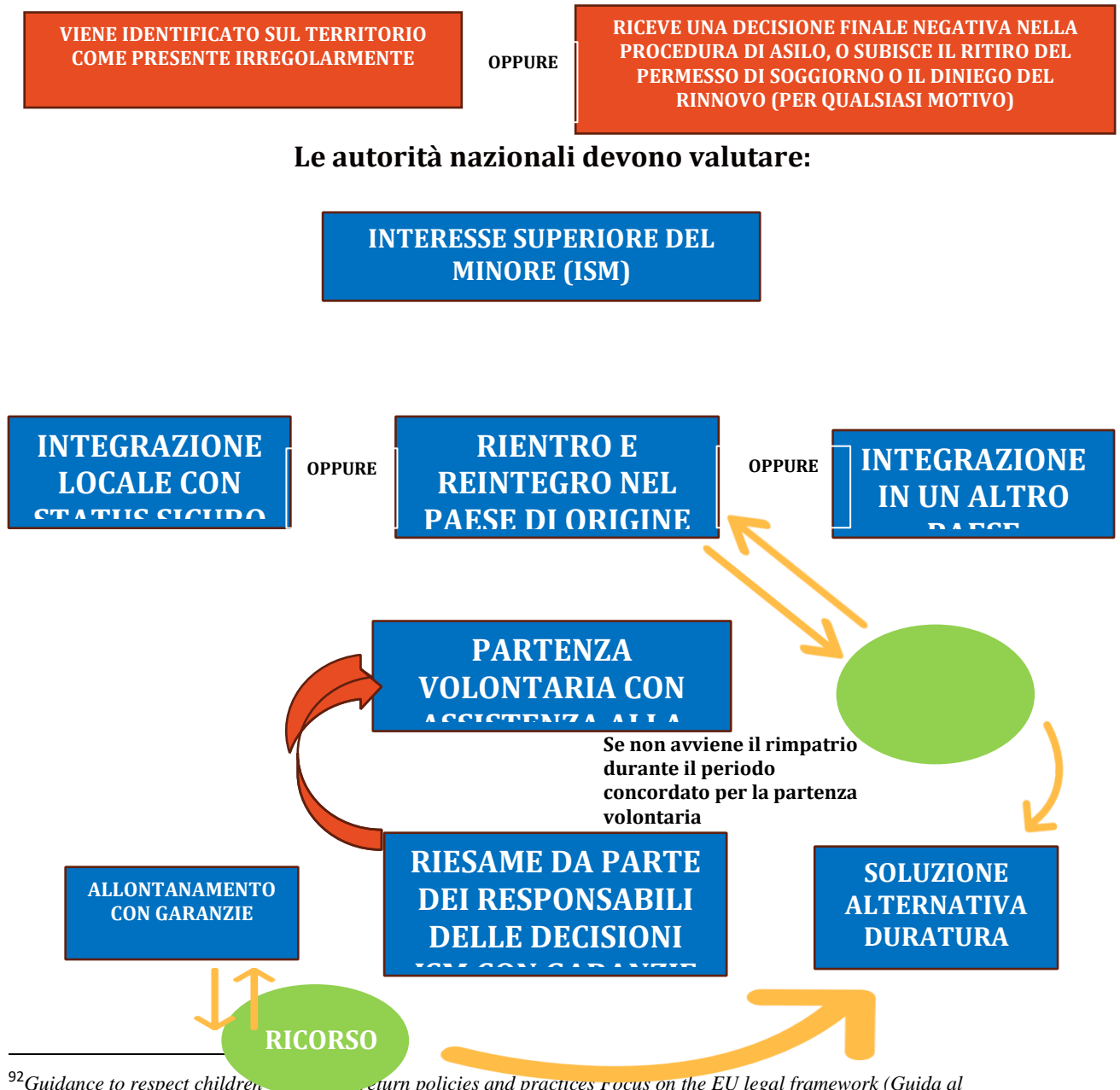
⁸⁹ *Articolo 8 della Direttiva Rimpatri*

⁹⁰ *Guidance to respect children's rights in return policies and practice (Guida al rispetto dei diritti dei minori nelle politiche e nelle pratiche di rimpatrio)*, 2019, https://picum.org/wp-content/uploads/2019/09/2019_Guidance_childrens_rights_in_return_policies.pdf

⁹¹ *Ibid*

DIAGRAMMA DI FLUSSO DELLA PROCEDURA DI RIMPATRIO DEI MSNA⁹²

qualsiasi minore (non accompagnato, separato o con la famiglia)



⁹²Guidance to respect children's return policies and practices focus on the EU legal framework (Guida al rispetto dei diritti dei minori nelle politiche e nelle pratiche di rimpatrio. Focus sul quadro normativo dell'UE). Settembre 2019, UNICEF, OHCHR, OIM, Save the Children, PICUM, ECRE e Child Circle, pag.10

Buone pratiche

1

La Rete europea della tutela (European Guardianship Network, EGN), coordinata da Nidos nei **Paesi Bassi**, dispone di un **gruppo di lavoro transfrontaliero** incaricato di sorvegliare la protezione dei diritti dei minori durante i movimenti transfrontalieri e di impedire che i minori cadano vittima di tratta e sfruttamento. Inoltre si concentrano sul miglioramento della cooperazione tra le organizzazioni (di tutela) negli Stati membri dell'UE su questo tema. Il gruppo di lavoro transfrontaliero sta attualmente sviluppando anche una lista di controllo completa al fine di guidare i professionisti quando si riscontrano indicazioni sul fatto che un minore possa progettare di spostarsi oltre confine, compresi i punti

da considerare quando sono presenti segnali di un prossimo spostamento di un minore oltre confine.

2

In **Catalogna (Spagna)**, sono state adottate misure importanti per evitare le irregolarità amministrative e sostenere i diritti dei MSNA, in particolare per quanto riguarda i permessi di soggiorno e di lavoro. Dal 2021 è in vigore una procedura semplificata grazie alla quale i minori stranieri non accompagnati e i giovani precedentemente sotto tutela possono ottenere e rinnovare più facilmente il permesso di soggiorno e di lavoro. Un aspetto cruciale che contribuisce all'efficacia di queste buone pratiche spagnole è il coordinamento efficiente tra le varie amministrazioni pubbliche responsabili della protezione dei minori. Inoltre, si sottolinea il coordinamento tra le suddette amministrazioni e le organizzazioni sociali che sovrintendono all'accoglienza di questi minori. Un altro fattore di vitale importanza è la formazione continua e specializzata fornita a tutti i professionisti coinvolti nel lavoro con i minori migranti non accompagnati. Ne usufruiscono assistenti sociali, professionisti legali (come avvocati, pubblici ministeri e giudici) e agenti di polizia responsabili del controllo delle frontiere e delle procedure di immigrazione ⁹³.

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ Ai sensi dell'articolo 24 della CDFUE, in tutte le azioni relative ai minori, siano esse compiute da autorità pubbliche o da istituzioni private, **l'interesse superiore del minore deve essere tenuto in primaria considerazione**. Nel determinare il rimpatrio di un minore non accompagnato che non abbia il diritto di rimanere nell'UE, le agenzie di controllo dell'immigrazione, la polizia e le altre autorità competenti per le procedure di rimpatrio sono tenute a dare priorità all'interesse superiore del minore. Ciò rende necessario il coinvolgimento precoce dei servizi di protezione dei minori, che dovrebbero rimanere attivamente impegnati in tutte le fasi della procedura di rimpatrio.
- ◆ Tutti gli attori coinvolti nella procedura di partenza volontaria devono essere formati sui diritti e sulla protezione dei minori.

⁹³Idem

- ◆ L'allontanamento dovrebbe essere contemplato solo come ultima risorsa e solo quando soddisfa inequivocabilmente l'interesse superiore del minore.
- ◆ Lo Stato membro deve garantire che il minore venga ricongiunto con un familiare o un tutore designato o collocato in strutture di accoglienza adeguate nel Paese di rientro.
- ◆ Se si determina che il rimpatrio risponde all'interesse superiore del minore, si devono adottare misure di attuazione specifiche e appropriate. In tal caso, si applica la partenza volontaria, e se questa non si verifica si devono adottare misure di sicurezza critiche prima dell'inizio dell'allontanamento.

Capitolo V: Accesso alla vita familiare e al ricongiungimento familiare



Il diritto alla vita familiare è menzionato in vari strumenti giuridici che tutelano i diritti umani. Tra questi, l'articolo 7 e l'articolo 24, comma 3, della CDFUE, l'articolo 16, comma 3, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'articolo 17, comma 1, dell'ICCPR e l'articolo 8 della CEDU.

Nel presente capitolo si presta particolare attenzione all'applicazione dell'articolo 7 in combinato disposto con l'articolo 24, comma 3, della CDFUE. Inoltre si analizza la correlazione di tali disposizioni con la normativa secondaria dell'UE e con la normativa internazionale, evidenziando i diritti e le garanzie previste per i MSNA.

Articolo 7 e articolo 24, comma 3, della CDFUE riguardo all'accesso dei MSNA alla vita familiare e al ricongiungimento

L'articolo 7 della CDFUE sottolinea l'importanza del nucleo familiare e si applica in stretta connessione con l'articolo 24, comma 3, della CDFUE. Questi articoli sono incentrati sull'idea che la preoccupazione principale di ogni Stato deve essere quella di dare efficacia al principio dell'unità familiare in relazione all'interesse superiore del minore. Quando un MSNA viene identificato sul

territorio di uno Stato ospitante, le autorità nazionali devono intraprendere azioni mirate a identificare e rintracciare i familiari (genitori e/o altre persone che possono garantire la loro assistenza).

La procedura di ricongiungimento familiare deve essere basata sul principio dell'interesse superiore del minore ed essere effettuata in condizioni di sicurezza. Questo può avvenire o nel Paese ospitante, o nel Paese di origine o in un altro Paese dell'UE in cui è stato identificato un familiare.

Analizzando il ricongiungimento del minore con la famiglia dal punto di vista dell'interesse superiore del minore, si tiene conto del fatto che i parenti con cui il ricongiungimento deve essere effettuato siano in grado di esercitare i loro doveri genitoriali a beneficio del minore. L'articolo 24 comma 3 fa riferimento a diversi principi da considerare, vale a dire:



È evidente che, nel considerare il diritto del minore alla vita familiare, l'interesse superiore del minore mantiene la priorità. (Per maggiori informazioni, consultare il Capitolo I).

L'articolo 7 della Carta corrisponde anche all' articolo 8 della CEDU che disciplina il diritto al rispetto verso la vita privata e familiare. **Questo diritto viene spesso invocato come misura di protezione contro l'espulsione dei minori dinanzi alla Corte EDU**, poiché la separazione forzata dai familiari stretti ha conseguenze negative sull'istruzione, sulla stabilità sociale ed emotiva e sull'identità.⁹⁴

⁹⁴Corte EDU, *Sen/Paesi Bassi*, n. 31465/96, 21 dicembre 2001; Corte EDU, *Tuquabo – Tekle e altri/Paesi Bassi*, n. 60665/00, 01 dicembre 2005

Anche la normativa secondaria dell'UE in materia di migrazione e asilo comprende norme specifiche per l'accesso dei minori migranti alla vita familiare e al ricongiungimento familiare.

Ad esempio, la **Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare** impone agli Stati membri di autorizzare l'ingresso e il soggiorno del familiare del MSNA che è cittadino di un Paese terzo, nelle situazioni in cui raggiungere i genitori/il tutore/un altro familiare (se applicabile) all'estero non risponde all'interesse superiore del minore. Ai sensi **dell'articolo 17 della suddetta Direttiva**, il diritto alla vita familiare deve essere rispettato per tutta la durata della procedura di ricongiungimento familiare e gli Stati membri sono tenuti a esaminare ogni singolo caso.

La direttiva riconosce che *“il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale”*.⁹⁵

Ai sensi **dell'articolo 24 comma 3 della Direttiva Accoglienza**, le autorità devono iniziare immediatamente a cercare i familiari del MSNA, se necessario con l'assistenza di organizzazioni internazionali o di altre organizzazioni competenti, non appena sia stata presentata la richiesta di protezione internazionale, sempre tutelando l'interesse superiore del minore. Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità fisica di un minore o dei suoi parenti, in particolare se questi sono rimasti nel loro Paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a tali persone devono essere effettuate in via confidenziale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza.

L'articolo 15 della Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea mira ad accelerare il ricongiungimento dei familiari separati, tenendo conto dei rispettivi desideri, dell'interesse superiore del minore e delle estreme difficoltà che si troverebbero ad affrontare se il ricongiungimento familiare non avvenisse.

L'articolo 31 della Direttiva Qualifiche prevede che i MSNA siano collocati presso parenti adulti/in una famiglia ospitante; in centri specializzati

⁹⁵Par. 4 della Premessa della Direttiva sul ricongiungimento familiare

nell'alloggio di minori o in altri alloggi adattati per accogliere minori nello Stato ospitante e non siano separati dai fratelli/dalle sorelle. In questo contesto, deve essere presa in considerazione l'opinione del minore, tenendo conto della sua età e maturità, e il cambiamento di luogo di residenza deve essere limitato al minimo.

Ai sensi **dell'articolo 8 del Regolamento di Dublino**, nel determinare quale sia lo Stato membro competente, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a ricongiungere i MASNA con i loro parenti, purché ciò risponda al loro interesse superiore. Se il MSNA ha un parente legalmente presente in un altro Stato membro e qualora sia accertato, sulla base di un esame individuale, che il parente si può occupare di lui/lei, detto Stato membro provvede al ricongiungimento del MSNA con il parente. Inoltre, quando familiari, fratelli, sorelle o parenti risiedono in diversi Stati membri, lo Stato membro competente è determinato sulla base dell'interesse superiore del MSNA. In assenza di un familiare, lo Stato membro competente è quello in cui il MSNA ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. (per maggiori informazioni, consultare il Capitolo IV riguardante la Procedura di Dublino)

Secondo la **Direttiva Rimpatri**, prima di allontanare un MSNA dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro devono garantire che il minore sia inviato a un familiare, a un tutore designato o a centri di accoglienza adeguati nello Stato di rimpatrio.⁹⁶ Maggiori informazioni sulla procedura di rimpatrio sono disponibili nel Capitolo IV.

Ai sensi **dell'articolo 3** e dell'**articolo 9 comma 1 della CRC**, il minore ha il diritto di non essere separato dai suoi genitori, ad eccezione dei casi in cui la separazione risponde all'interesse superiore del minore.

Diritti e garanzie dei MSNA in relazione al ricongiungimento familiare

Le famiglie separate durante il processo migratorio affrontano numerosi ostacoli al ricongiungimento, con conseguente separazione prolungata. Secondo l'OIM, tali ostacoli comprendono criteri di ammissibilità restrittivi, difficoltà nel

⁹⁶Art. 10, comma 2, Direttiva Rimpatri

soddisfare i requisiti finanziari e probatori, mancanza di informazioni e assistenza e ostacoli logistici.

L'aumento degli arrivi di migranti e richiedenti asilo nell'UE negli ultimi anni ha fatto sì che gli Stati membri si trovassero a dover gestire un numero sempre crescente di domande. Inoltre, secondo l'UNICEF, alcuni Stati membri impongono requisiti procedurali aggiuntivi, il che allunga i **tempi**.

In questo contesto di tensione, per evitare la violazione dei diritti dei MSNA, tutte le procedure di ricongiungimento familiare devono essere condotte secondo i **seguenti principi giuridici generali**:

- ◆ **Rispettare l'interesse superiore del minore** in tutte le decisioni che, direttamente o indirettamente, riguardano i MSNA, compresa la decisione relativa al diritto alla vita familiare. (Si veda il Capitolo I)
- ◆ **Non discriminazione.** Il diritto alla protezione della vita familiare deve essere realizzato per tutti i minori senza discriminazioni di alcun tipo, indipendentemente dal loro status di residenza o nazionalità, o da quello dei loro genitori, tutori legali o familiari.
- ◆ **Il diritto di essere ascoltati** nell'ambito della procedura di ricongiungimento familiare. I minori devono essere ascoltati separatamente dai loro genitori e le loro opinioni e circostanze individuali devono essere prese in considerazione.
- ◆ Per poter esercitare questo diritto, **i MSNA devono ricevere nella propria lingua tutte le informazioni relative alla procedura di ricongiungimento familiare**, nonché ai diversi programmi e servizi ad essa associati. Secondo il Consiglio d'Europa, fornire informazioni sul ricongiungimento familiare in una fase precoce è essenziale per individuare le possibilità di ricongiungimento del minore con i familiari in un altro Stato senza la necessità di presentare una domanda di asilo nel Paese di arrivo. L'UNHCR rileva inoltre la necessità di applicare un approccio incentrato sui minori nel valutare i sentimenti di un MSNA nei confronti del ricongiungimento familiare, affrontando tramite la consulenza e i servizi sociali la riluttanza causata dai ricordi dolorosi della separazione, i sentimenti di rabbia per l'abbandono o la paura di dover vivere con persone con cui il minore non ha familiarità.

- ◆ **Il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo.** Sebbene gli Stati abbiano l'obbligo di creare ambienti tali da garantire lo sviluppo integrale di tutti i bambini e gli adolescenti, la separazione familiare è uno dei principali rischi dei processi migratori. Secondo il Consiglio d'Europa, la mancanza di opportunità efficaci di ricongiungimento familiare può esporre i MSNA a vari rischi come la tratta, l'abuso e lo sfruttamento sessuale, e altre forme di sfruttamento o coinvolgimento in attività criminali che potrebbero causare ulteriori danni.
- ◆ **Il diritto a un ricorso effettivo.** È obbligo degli Stati garantire il diritto a un ricorso effettivo in caso di violazione del diritto alla vita familiare, come stabilito dall'articolo 13 della CEDU e dall'articolo 47 della CDFUE.⁹⁷ Nel caso dei MSNA, l'accesso a un ricorso effettivo rende necessario adattare le procedure alla loro età e al loro livello di sviluppo. Pertanto, i MSNA devono essere informati in merito all'esistenza di una procedura, a qualsiasi decisione presa e alle possibilità e alle implicazioni del ricorso. Soprattutto quando il ricongiungimento familiare è negato ai minori e/o ai loro familiari, i minori devono ricevere informazioni adeguate all'età in merito ai motivi della decisione e al diritto di presentare ricorso. Inoltre, secondo la CGUE, uno Stato membro a cui è stata presentata una richiesta di presa in carico in conformità con il regolamento di Dublino è tenuto a concedere il diritto a un ricorso giurisdizionale contro la sua decisione di diniego al minore non accompagnato che presenta domanda di protezione internazionale.⁹⁸

Le seguenti **garanzie procedurali** devono altresì essere prese in considerazione:

- ◆ Il **coinvolgimento degli attori della protezione dei minori** insieme alle autorità competenti in materia di migrazione, affinché vengano prese in considerazione le esigenze specifiche dei MSNA.
- ◆ L'adozione di un **approccio multidisciplinare e multi-agenzia** nella valutazione dell'interesse superiore del MSNA.

⁹⁷L'articolo 47 della CDFUE stabilisce inoltre il diritto a un ricorso effettivo per qualsiasi persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'UE siano stati violati.

⁹⁸CGUE, sentenza del 1° agosto 2022, causa C-19/21, I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=263731&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1494>

- ◆ **Cooperazione transfrontaliera** tra Paesi di origine, di transito e di destinazione.

Gli Stati membri dell'UE vincolati dalla Direttiva sul ricongiungimento familiare hanno ampia discrezionalità nel determinare la procedura per la valutazione delle domande di ricongiungimento familiare. Tuttavia, è obbligatorio rispettare determinate regole.

- ◆ **Tempo di attesa prima dell'avvio della procedura**. La Direttiva sul ricongiungimento familiare vieta agli Stati di imporre ai rifugiati un periodo di attesa prima che essi e le loro famiglie possano richiedere il ricongiungimento familiare. Tuttavia la direttiva non disciplina la situazione dei titolari di protezione sussidiaria.
- ◆ **Termine per la presentazione della domanda**. La direttiva consente agli Stati di applicare norme più favorevoli sul ricongiungimento familiare ai richiedenti e alle loro famiglie che hanno presentato la domanda entro i tre mesi successivi alla concessione della protezione internazionale.
- ◆ **Presentazione della domanda**. La direttiva concede agli Stati la facoltà di decidere chi può presentare la domanda di ricongiungimento familiare. Nei casi in cui spetta alla famiglia avviare la procedura, possono sorgere difficoltà nell'accesso a determinate sedi diplomatiche. Quando la procedura deve essere avviata dallo sponsor (il richiedente protezione internazionale), possono sorgere difficoltà nell'ottenimento dei documenti originali dal Paese di origine. In ogni caso, la procedura è più accessibile quando è lo sponsor a poter avviare la procedura di ricongiungimento familiare. L'UNHCR evidenzia le seguenti buone pratiche: 1) consentire al richiedente di chiedere il ricongiungimento familiare; 2) consentire ai familiari di espletare tutte le formalità diplomatiche **presso** una diversa rappresentanza diplomatica europea; 3) limitare il numero di presenze alle missioni diplomatiche⁹⁹ e; 4) rilasciare visti ai familiari al momento dell'arrivo del Paese di asilo.

⁹⁹Si veda anche la sentenza nella causa C-1/23 PPU, CGUE, 18 aprile 2023,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=272582&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3745083>

- ◆ **Requisiti di alloggio, di assicurazione sanitaria e di risorse.** Per coloro che hanno richiesto il ricongiungimento entro tre mesi dalla concessione dello status, non possono essere imposti requisiti di alloggio, assicurazione sanitaria o risorse. Gli Stati membri, tuttavia, possono anche applicare norme più favorevoli e non limitare i tempi.¹⁰⁰
- ◆ **Documentazione e prove.** Lo sponsor e/o la sua famiglia deve fornire copie autenticate dei documenti di viaggio dei familiari, nonché la prova del rapporto familiare con lo sponsor e del rispetto delle condizioni specifiche applicate in ciascuno Stato in termini di alloggio, assicurazione medica e risorse. Nel caso dei rifugiati, si dovrebbe impiegare una maggiore flessibilità nell'interpretazione di ciò che conta come prova del legame familiare e della possibilità di dimostrare il legame familiare sulla base di prove documentali diverse nel caso in cui non sia possibile ottenere i documenti originali. L'UNHCR ha ripetutamente sottolineato i rischi a cui si espongono le famiglie dei rifugiati nei casi in cui devono rivolgersi alle autorità del loro Paese di origine per ottenere documenti.
- ◆ **Spese.** Sebbene la direttiva non menzioni gli aspetti finanziari del ricongiungimento familiare, la giurisprudenza della CGUE¹⁰¹ ha indicato che è lecito addebitare spese per le procedure di ricongiungimento familiare, a condizione che siano ragionevoli e proporzionate e che, in ogni caso, non possano costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti previsti dalla direttiva. Sia la Commissione europea che l'UNHCR raccomandano di esentare bambini e adolescenti da tali costi.¹⁰²
- ◆ **Informazioni e accesso all'assistenza legale.** Sia il richiedente che la sua famiglia devono ricevere tempestivamente informazioni complete sulla procedura, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti a loro sfavorevoli, come i limiti di tempo, i limiti di età, ecc. La Commissione europea e il Consiglio d'Europa hanno sottolineato che gli Stati devono redigere guide

¹⁰⁰Ad esempio, attualmente in Bulgaria tale requisito non esiste, indipendentemente dal momento in cui il richiedente ha presentato domanda di ricongiungimento familiare e anche se sono trascorsi più di 3 mesi. Tuttavia, è stata presentata una proposta di modifiche legislative alla legge in materia di asilo e rifugiati e di imposizione del periodo di restrizione di 3 mesi.

¹⁰¹CGUE, Commissione europea contro Regno dei Paesi Bassi, C-508/10, 26 aprile 2012, disponibile all'indirizzo: <http://bit.ly/3ZFFKGY>, paragrafi 62, 64-65.

¹⁰²AIDA, Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection (Non ci siamo ancora: Ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione internazionale), dicembre 2022, pag. 24

pratiche disponibili in diverse lingue per informare i richiedenti.¹⁰³ Per quanto riguarda il patrocinio a spese dello Stato, il Consiglio d'Europa ha criticato il fatto che sia inesistente o limitato nelle procedure di ricongiungimento familiare e ha raccomandato di garantirlo a tutti i bambini e gli adolescenti.

- ◆ **Periodo decisionale.** La decisione deve essere notificata per iscritto al richiedente il più presto possibile e, in ogni caso, entro nove mesi dal deposito della domanda di ricongiungimento familiare. Solo in circostanze eccezionali è consentito prorogare tale termine con adeguata giustificazione. La CRC prevede che le domande relative ai minori e ai loro genitori debbano essere trattate in modo positivo, umano e rapido e la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che nei casi di minori rifugiati la domanda debba essere valutata con prontezza, cura e particolare diligenza.¹⁰⁴

L'obbligo di garantire il diritto al ricongiungimento familiare non è effettivamente soddisfatto semplicemente consentendo l'accesso al territorio. Sono infatti necessari uno status giuridico stabile e l'accesso ai diritti sociali:

- ◆ **Permesso di soggiorno.** La direttiva prevede che ai familiari venga rilasciato un permesso di soggiorno con validità di almeno un anno, rinnovabile. La durata del permesso può essere più lunga, ma non deve superare la data di scadenza del permesso di soggiorno dello sponsor. Poiché il ricongiungimento familiare è un diritto dello sponsor, in caso di separazione familiare o di revoca dello status di protezione internazionale allo sponsor, anche i suoi familiari possono perdere lo status e il diritto al soggiorno. Nel caso dei rifugiati, dopo un massimo di cinque anni di soggiorno, i loro coniugi e figli devono avere accesso a un permesso di soggiorno autonomo. Gli Stati membri sono liberi di offrire soluzioni più favorevoli, come l'estensione dello status di protezione, e il diritto dell'UE non impedisce ai familiari di chiedere asilo a pieno titolo.

¹⁰³ *Ibid.*, pp.25-26; Consiglio d'Europa, *Family Reunification for Refugee and Migrant Children (Ricongiungimento familiare per i minori rifugiati e migranti)*, aprile 2020, disponibile all'indirizzo: <http://bit.ly/3WhirR5>, p53.

¹⁰⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mugenzi contro Francia*, n. 52701/09, 10 luglio 2014, disponibile all'indirizzo: <http://bit.ly/3GNldYh>, paragrafo 52; *AIDA, Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection (Non ci siamo ancora: Ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione internazionale)*, dicembre 2022, pag. 27

- ◆ **Permesso di lavoro e diritto all'istruzione.** I familiari ricongiunti con un rifugiato hanno il diritto di accedere all'istruzione, all'orientamento professionale e alla formazione iniziale e continua. Inoltre devono poter accedere al lavoro dipendente e autonomo, sebbene gli Stati possano limitare questo diritto per i primi dodici mesi, previa revisione della situazione del mercato del lavoro.

In relazione alle procedure di ricongiungimento familiare dei MSNA, organizzazioni come l'IOM o l'UNICEF¹⁰⁵ raccomandano agli Stati membri dell'UE di:

- ◆ Estendere i diritti al ricongiungimento familiare alle persone sotto protezione sussidiaria affinché godano degli stessi diritti dei minori rifugiati.
- ◆ Consentire ai MSNA a cui è stato concesso lo status di protezione temporanea di esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare e di sponsorizzare i loro familiari affinché li raggiungano nei Paesi di destinazione quando ciò risponde al loro interesse superiore.
- ◆ Garantire che le famiglie separate a causa di conflitti e disastri possano essere ricongiunte non appena presentano domanda di protezione internazionale in uno Stato europeo.
- ◆ Incoraggiare l'uso flessibile dei meccanismi di ricongiungimento familiare esistenti per rispondere a situazioni umanitarie, prevedendo procedure e condizioni tali da contribuire a salvare la vita dei minori e a garantire il loro interesse superiore.
- ◆ Ampliare la definizione di famiglia per tutti i minori in modo che i MSNA possano includere i loro fratelli e sorelle nei programmi di ricongiungimento familiare e interpretare il concetto in modo più sensibile dal punto di vista culturale. Qualora non possibile rintracciare i genitori, i MSNA dovrebbero essere autorizzati a ricongiungersi a qualsiasi altro familiare, poiché questo diritto dovrebbe essere guidato

¹⁰⁵UNICEF, *The Right of the Child to Family Reunification, advocacy brief by UNICEF (Il diritto del minore al ricongiungimento familiare, documento di advocacy dell'UNICEF)*, 2016, https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/right-child-family-reunification-advocacy-brief-unicef_en

dall'interesse superiore del minore e da un'interpretazione flessibile delle prove documentali.

- ◆ Abrogare o modificare la normativa che stabilisce un regime di ricongiungimento familiare meno favorevole per i minori più grandi.
- ◆ Ridurre i tempi di elaborazione delle domande di ricongiungimento familiare e facilitare la procedura per i richiedenti per evitare che i familiari intraprendano percorsi pericolosi o che i minori raggiungano nel frattempo la maggiore età.
- ◆ Per quanto riguarda le richieste di ricongiungimento del minore con la sua famiglia, i tribunali nazionali devono garantire che i genitori non sfruttino i loro figli al fine di ottenere permessi di soggiorno nel rispettivo Paese.¹⁰⁶

Occorre inoltre considerare i punti seguenti:

- ◆ Nel caso dei minori rifugiati, il diritto del minore al ricongiungimento familiare non dovrebbe dipendere dal fatto che la domanda sia presentata entro tre mesi dalla concessione dello status, poiché si tratta di un tempo troppo breve perché un rifugiato possa comprendere il sistema e le procedure in atto, rintracciare e contattare i familiari e ottenere i documenti necessari.
- ◆ Il ruolo dei servizi di protezione che esercitano la tutela del minore deve essere ampliato per assistere i MSNA durante le procedure di ricongiungimento familiare.

Durante la procedura, le autorità competenti per il ricongiungimento familiare dovrebbero:

- ◆ Tenere conto, nel redigere l'elenco dei documenti ufficiali richiesti, della tipologia di documenti disponibili nei Paesi d'origine.
- ◆ Istituire un sistema duale in cui il diritto di presentare la domanda spetti sia allo sponsor che ai familiari.

¹⁰⁶UNICEF, *Judicial implementation of art. 3 of the CRC in Europe (Applicazione giudiziaria dell'art. 3 della CRC in Europa)*, pag.104.

- ◆ Introdurre una riduzione dei costi di presentazione della domanda per i minori e una riduzione dei costi in base al numero dei minori che presentano domanda.

Si veda l'Allegato 1 per ulteriori pratiche della CGUE in materia di ricongiungimento familiare.

Caso di studio - Romania

Determinazione dello Stato membro competente per i MSNA richiedenti asilo.

Due minori non accompagnati con cittadinanza afghana sono stati identificati sul territorio della Romania. A seguito della loro richiesta di protezione internazionale, è stata avviata una procedura di asilo ed essi sono divenuti richiedenti asilo. I due minori, per i quali è stato istituito un collocamento di emergenza, sono stati alloggiati presso il centro per minori all'interno della Direzione generale per la protezione dell'infanzia e i servizi sociali e immediatamente assegnati a un rappresentante legale.

In occasione del primo colloquio, è stata accertata la presenza di un parente dei due minori in Francia ed è stata avviata la procedura per definire lo Stato membro competente per la risoluzione della domanda di asilo in conformità con le disposizioni di legge nazionali e il regolamento di Dublino.

L'Ispettorato generale per l'immigrazione ha emesso la decisione di sospendere la procedura di asilo durante la procedura di Dublino. Sono stati effettuati controlli relativi all'identificazione del parente francese dei due minori non accompagnati e alla sua forma di residenza nel territorio dello Stato francese. Si è scoperto che il parente ha lo status di rifugiato.

Nella procedura di determinazione dello Stato membro competente, è stato ottenuto il consenso del parente dei due minori e si è tenuto conto del parere del rappresentante legale e dei minori stessi.

Secondo le disposizioni di legge, l'Ispettorato Generale per l'Immigrazione è tenuto ad adottare quanto prima misure per identificare il parente del minore non accompagnato, tutelando al contempo l'interesse superiore del minore. L'intera procedura e tutti i dati e le informazioni ottenute sono riservati.

A seguito della verifica del rispetto di tutte le condizioni previste dalla legge, è stato stabilito che lo Stato membro competente è la Francia, dove deve essere esaminata la domanda di asilo. Lo Stato francese ha accettato la richiesta di trasferimento della competenza per il trattamento delle domande di asilo.

I minori sono stati accompagnati per il trasferimento anche dal loro rappresentante legale. Il trasferimento è stato monitorato fino a quando i minori non sono stati presi in carico dalle autorità francesi all'aeroporto di Parigi e portati al centro di asilo.

Durante tutta la procedura, i minori sono stati assistiti da un rappresentante legale, hanno ricevuto assistenza legale da un avvocato e hanno beneficiato delle prestazioni di una ONG.

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ La procedura di ricongiungimento familiare deve essere basata sul principio dell'interesse superiore del minore ed essere effettuata in condizioni di sicurezza. Questo può avvenire o nel Paese ospitante, nel Paese di origine o in un altro Paese dell'UE in cui è stato identificato un familiare.
- ◆ I parenti con cui il ricongiungimento deve essere effettuato devono essere in grado di esercitare i loro doveri genitoriali a beneficio del minore.
- ◆ Il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale.
- ◆ Attraverso la procedura di ricongiungimento familiare, devono **altresì essere prese in considerazione** le seguenti garanzie procedurali:

- il coinvolgimento degli attori della protezione dei minori insieme alle autorità competenti in materia di migrazione
 - l'adozione di un approccio multidisciplinare e multi-agenzia
 - la cooperazione transfrontaliera tra Paesi di origine, di transito e di destinazione.
- ◆ L'obbligo di garantire il diritto al ricongiungimento familiare non è effettivamente soddisfatto semplicemente consentendo l'accesso al territorio. Sono infatti necessari uno status giuridico stabile e l'accesso ai diritti sociali, come il diritto al lavoro e all'istruzione.

Capitolo VI: Diritti dei minori migranti lavoratori



Nel 2021 si è celebrato l'Anno internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile, che ha messo in luce un grave problema globale. Nonostante i progressi globali, nel 2020 esistevano ancora 160 milioni di minori lavoratori, di cui 79 milioni di minori impiegati in attività pericolose. Si tratta di un duro colpo: il primo aumento negli ultimi 20 anni.

Nonostante i forti indicatori che segnalano i modelli di lavoro minorile nelle regioni occidentali come l'Europa, questo problema è spesso considerato esclusivo dei Paesi in via di sviluppo. L'attività di monitoraggio si rivolge principalmente ai Paesi dell'Est europeo, che portano ancora lo stigma dello sviluppo e della democratizzazione in corso. In effetti, la maggior parte dei rapporti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) tende a concentrarsi sui Paesi del Sud del mondo, menzionando il lavoro minorile in Europa solo in modo marginale.¹⁰⁷

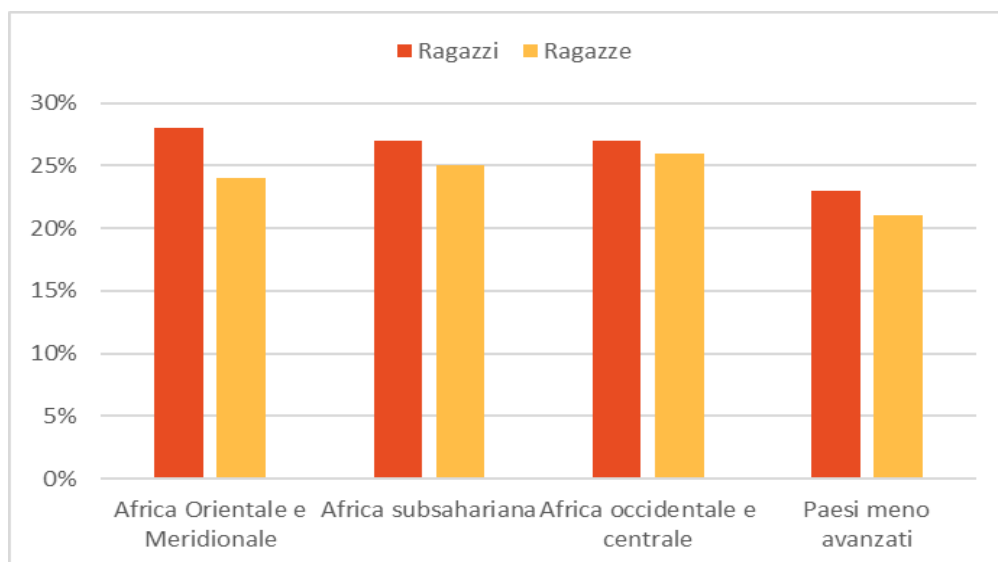
Secondo l'ufficio statistico dell'UE (Eurostat), nel 2020 in Europa lavorava l'1,5% dei minori di età compresa tra 7 e 14 anni. L'OIL stima che nel 2021 3,8 milioni di bambini e adolescenti di età compresa tra 5 e 17 anni siano stati coinvolti nel lavoro minorile in Europa e in Asia centrale. E ad esempio, Save the

¹⁰⁷OIL, 2017; OIL 2021

Children Italia afferma in una relazione che nel 2023 circa 336.000 minori di età compresa tra 7 e 15 anni sono occupati nel lavoro minorile in Italia.

La definizione di "lavoro minorile" può variare tra Paesi e organizzazioni internazionali, comprendendo l'occupazione nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dei servizi e del lavoro domestico. Il lavoro minorile può provocare gravi conseguenze sulla salute, sull'istruzione e sullo sviluppo psico-sociale dei minori.

In tutte le regioni, le ragazze hanno le stesse probabilità dei ragazzi di essere coinvolte nel lavoro minorile. Di seguito è riportata la percentuale di minori di età compresa tra 5 e 17 anni impegnati nel lavoro minorile, per sesso e per regione nel 2014-2022:



Note: le stime regionali rappresentano dati provenienti da Paesi che coprono almeno il 50% della popolazione regionale di minori di età compresa tra 5 e 17 anni. Per le regioni non indicate, la copertura dei dati era insufficiente per calcolare una stima globale e stime regionali.

Fonte: database globali dell'UNICEF, 2023, basati su Demographic and Health Surveys (DHS), Multiple Indicator Cluster Surveys (MICS) e altre indagini nazionali, 2014-2022.

I minori sono il futuro e il loro benessere è essenziale. Ciò è particolarmente vero per i minori migranti, che spesso devono affrontare sfide uniche per accedere all'istruzione e a condizioni di lavoro sicure. Articolo 32 della CDFUE stabilisce una base per la protezione del lavoro minorile, vietando l'occupazione al di sotto dell'età minima di uscita dalla scuola e garantendo che il lavoro sia adeguato all'età e non ostacoli lo sviluppo.

Tuttavia, per i minori migranti, la realtà può essere molto più cupa. Le sezioni seguenti approfondiranno le sfide specifiche che devono affrontare, tra

cui lo sfruttamento e gli ambienti di lavoro pericolosi. Analizzeremo criticamente il quadro normativo esistente e la sua attuazione per comprendere fino a che punto i diritti dei minori migranti vengano effettivamente difesi. Esaminando questi problemi, ci possiamo impegnare per un futuro in cui tutti i minori, a prescindere dallo status migratorio, siano protetti e abbiano la possibilità di prosperare.

Esame dell'articolo 32 della CDFUE

L'articolo 32 (CFREU) stabilisce quanto segue:

Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate.

I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, psichico, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.

Pertanto l'articolo 32 della CDFUE stabilisce tre punti principali per quanto riguarda il lavoro minorile:

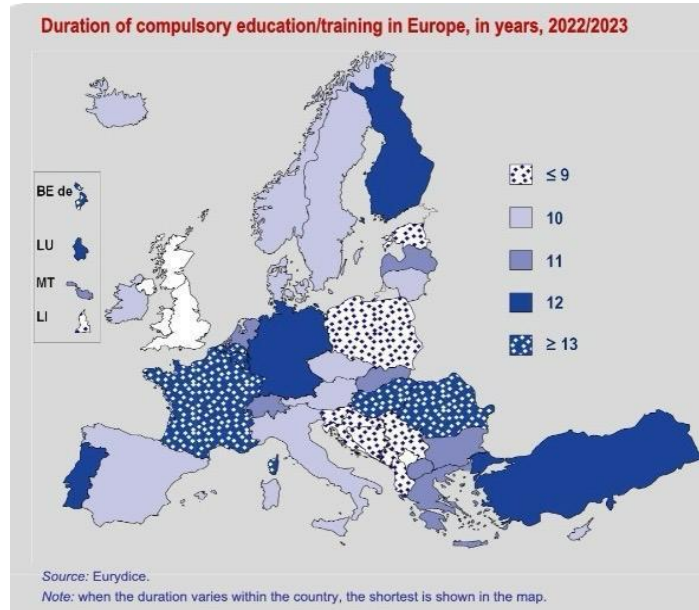
- 1) **L'età minima** per lavorare, che non può essere inferiore all'età in cui i minori terminano la scuola dell'obbligo.
- 2) Sono possibili eccezioni a quanto sopra, ma solo se vanno **a beneficio dei giovani** o se si tratta di **situazioni molto specifiche**.
- 3) I giovani lavoratori hanno **diritto a condizioni di lavoro sicure e adeguate all'età**. Ciò significa protezione dallo sfruttamento economico, dagli ambienti di lavoro pericolosi e da tutto ciò che compromettere la loro salute, morale o capacità di apprendimento.

Il *primo comma* vieta il lavoro minorile, definendolo come quello svolto da persone di età inferiore a quella in cui terminano la scuola dell'obbligo, che varia da uno Stato membro all'altro.

In Europa, l'istruzione/formazione obbligatoria a tempo pieno di solito dura 10-11 anni e termina all'età di 15-16 anni. La durata più breve (8-9 anni) è

prevista in Estonia, Croazia, Polonia, Slovenia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Liechtenstein, Montenegro e Serbia. In alcuni di questi Paesi i minori possono essere tenuti a frequentare programmi di istruzione pre-primaria part-time (250 ore o meno all'anno).

In Italia e in Spagna, l'istruzione obbligatoria dura 10 anni, dai 6 ai 16 anni. Anche in Grecia l'istruzione obbligatoria dura 10 anni, tuttavia l'obbligo comprende anche un anno di istruzione pre-primaria (prescolastica), quindi i minori concludono la scuola dell'obbligo all'età di 15 anni.



Nei Paesi Bassi l'istruzione obbligatoria dura 11 anni: dai 5 ai 16 anni di età i minori sono obbligati a frequentare la scuola a tempo pieno. Gli studenti che non hanno conseguito una qualifica di base (*Startkwalificatie*) devono continuare gli studi/la formazione fino al compimento dei 18 anni oppure ottenere un diploma di istruzione secondaria generale superiore (HAVO) o pre-universitaria (VWO) o VET¹⁰⁸(almeno MBO 2¹⁰⁹).

Analogamente in Bulgaria l'istruzione obbligatoria dura 11 anni, dai 5 ai 16 anni di età, e comprende due anni di istruzione prescolare.

Nel sistema scolastico rumeno, l'istruzione obbligatoria dura 13 anni, dai 5 anni (ultimo anno di scuola dell'infanzia) ai 18 anni (scuola secondaria).

Ciò crea il primo ostacolo per i minori che arrivano nei Paesi europei nella tarda adolescenza (dopo i 15 anni). Essi potrebbero aver perso un'istruzione fondamentale, con conseguente difficoltà di integrazione nel sistema scolastico,

¹⁰⁸Formazione professionale ed educativa

¹⁰⁹Nei Paesi Bassi MBO significa "formazione professionale di base". I corsi MBO vengono erogati a quattro diversi livelli di formazione, ciascuno dei quali permette di ottenere una specifica qualifica professionale: livello 4: formazione per quadri intermedi; livello 3: formazione professionale; livello 2: apprendistato di base; livello 1: formazione per assistenti.

e in alcuni casi, poiché non sussiste alcun obbligo di iscrizione al sistema scolastico, rimangono esclusi.

Oltre all'età minima, l'articolo 32, comma 1, della CDFUE prevede anche la possibilità di deroghe limitate, purché non compromettano la salute e lo sviluppo dei minori o la loro frequenza scolastica. Alcune eccezioni sono possibili per le attività culturali, artistiche, sportive e pubblicitarie, nonché per alcuni contratti di formazione e alcuni tipi di lavori leggeri da parte di persone di almeno 13-14 anni.

Esempi di casi in cui il lavoro minorile è legale

ITALIA: attività di natura culturale, artistica, sportiva o pubblicitaria: a condizione che non pregiudichino la sicurezza, l'integrità psico-fisica e lo sviluppo o la frequenza scolastica del minore. Lavoro agricolo a partire dai 14 anni, con il consenso dei genitori e compatibilmente con l'orario scolastico, e apprendistato a partire dai 15 anni.

BULGARIA: in via eccezionale, si può instaurare un rapporto di lavoro tra i tutori della persona di età inferiore ai 15 anni e un datore di lavoro qualora si tratti della partecipazione alla creazione di opere d'arte, alle riprese di programmi TV, ecc.¹¹⁰

ROMANIA: il Codice del lavoro della Romania vieta l'impiego di minori di 15 anni, con alcune eccezioni uniche, a condizioni specifiche. Una clausola degna di nota è che, eccezionalmente, i giovani di 15 anni possono essere assunti per lavori leggeri e tali da non compromettere la loro salute e il loro sviluppo, né da interferire con la loro istruzione.

SPAGNA: le persone di età compresa tra 16 anni e 18 anni devono ottenere l'autorizzazione dai genitori o tutori legali.

¹¹⁰Si veda l'Ordinanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'ordine e le condizioni di lavoro per le persone di età inferiore ai 15 anni, <https://lex.bg/laws/ldoc/-552857598>

PAESI BASSI: i minori di età compresa tra 7 e 13 anni possono partecipare solo a spettacoli, ad esempio recitare in un film, nella moda o in uno spettacolo televisivo o in uno spot pubblicitario, o esibirsi in un teatro, con una deroga al divieto di lavoro minorile da parte dell'Autorità olandese del lavoro (*Nederlandse Arbeidsinspectie, nLa*). Dai 13 anni in poi i giovani possono svolgere lavori leggeri.¹¹¹

L'articolo 32 comma 2 della CDFUE protegge i giovani sul posto di lavoro, assicurando che abbiano condizioni di lavoro appropriate e siano protetti dallo sfruttamento economico e da qualsiasi lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute o lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale.



OIL/Flickr. Creative Commons

L'articolo 32 della CDFUE è coerente con la giurisprudenza della CGUE e della CEDU, entrambe le quali riconoscono l'importanza del divieto del lavoro minorile e della tutela dei giovani sul posto di lavoro per sostenere la dignità umana e favorire lo sviluppo armonioso della personalità del minore.

Perché i minori migranti lavorano?

Prima di analizzare i diritti dei minori migranti sul lavoro, forniamo una panoramica del motivo per cui i minori migranti lavorano:

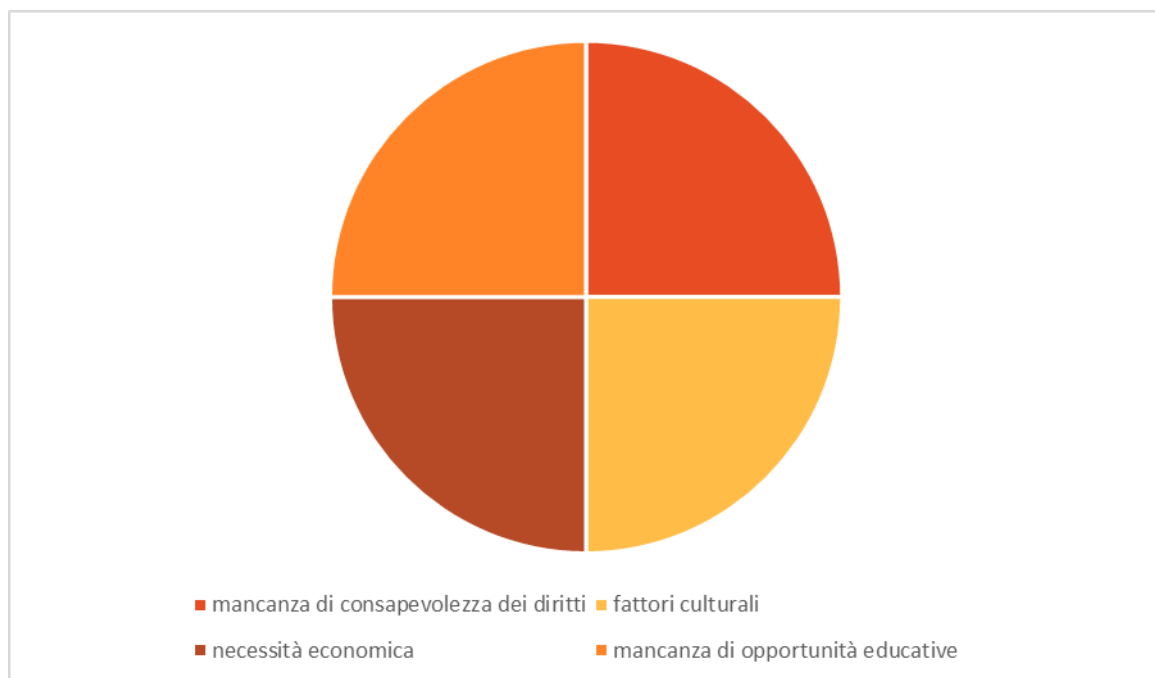
¹¹¹Employment of minors and young adults (*Occupazione di minori e giovani adulti*), Netherlands Enterprise Agency, RVO, <https://business.gov.nl/regulation/employment-young-people/>

Mancanza di consapevolezza dei diritti: i minori migranti spesso non sono consapevoli dei loro diritti legali e delle tutele a loro disposizione. Non conoscendo i propri diritti, non possono chiedere aiuto o denunciare lo sfruttamento e possono accettare condizioni che violano le leggi sul lavoro.

Necessità economica: molte famiglie di migranti dipendono dal reddito dei figli per la sopravvivenza. La povertà e l'accesso limitato agli ammortizzatori sociali costringono i minori a entrare nel mondo del lavoro.

Mancanza di opportunità educative: in alcune situazioni, l'istruzione potrebbe non essere prontamente disponibile, e il lavoro rimarrebbe per i minori l'unica opzione per tenersi occupati.

Fattori culturali: alcune norme culturali possono considerare il lavoro come un modo per insegnare la responsabilità o contribuire alla posizione sociale della famiglia.¹¹²



¹¹²Amir Radfar, Seyed Ahmad Ahmadi Asgharzadeh,¹ Fernando Quesada,² e Irina Filip³, *Challenges and perspectives of child labour (Sfide e prospettive del lavoro minorile)*, 2018, *Ind Psychiatry J.* 2018 gennaio-giugno; 27(1): 17–20; *OIL, Causes (Cause)*, 2011, <https://www.ilo.org/resource/causes>

L'importanza di una normativa condivisa in materia di lavoro

L'attuazione di un diritto del lavoro europeo condiviso è importante per i seguenti motivi:

PROTEGGERE I MINORI: le leggi in materia di lavoro stabiliscono requisiti minimi di età e condizioni di lavoro per prevenire lo sfruttamento, il lavoro pericoloso e i danni allo sviluppo fisico e mentale dei minori.

PROMUOVERE L'ISTRUZIONE: limitando l'orario di lavoro e garantendo ambienti adeguati, queste leggi consentono ai minori di frequentare la scuola e di ottenere un'istruzione, fondamentale per il loro futuro.

CONCORRENZA LEALE: un diritto del lavoro standardizzato garantisce una concorrenza leale tra le imprese in tutta Europa, impedendo alle aziende di ottenere un vantaggio sleale con lo sfruttamento del lavoro minorile.

EVITARE LA "CORSA AL RIBASSO"¹¹³: senza standard comuni, i Paesi potrebbero indebolire le loro leggi per attrarre le imprese, con conseguente diminuzione delle tutele per tutti i minori.

COERENZA PER I MINORI MIGRANTI: una normativa condivisa garantisce che i minori migranti ricevano una protezione coerente indipendentemente dal Paese in cui lavorano.

POTERE DI APPLICAZIONE: l'UE ha maggiori risorse e potere di applicare le leggi sul lavoro rispetto ai singoli Stati membri.

In conclusione, spesso i minori migranti lavorano a causa di difficoltà economiche e mancanza di alternative. Un diritto del lavoro europeo condiviso è fondamentale per proteggerli dallo sfruttamento, favorire l'istruzione e creare condizioni di parità in tutto il continente.

¹¹³Il termine "corsa al ribasso" indica un'intensificazione della concorrenza tra nazioni, stati o aziende, in cui la qualità del prodotto o le decisioni economiche razionali vengono sacrificate al fine di ottenere un vantaggio competitivo o una riduzione dei costi di produzione del prodotto.

Cosa si intende per sfruttamento finanziario del lavoro minorile dei migranti?

Lo sfruttamento finanziario è una delle principali preoccupazioni relative al lavoro minorile dei migranti in tutti i Paesi europei. Lo sfruttamento può assumere diverse forme.

- ◆ **Furto salariale:** i minori possono essere pagati meno del salario minimo o non essere affatto pagati per il loro lavoro. I datori di lavoro potrebbero sottopagarli approfittando della loro mancanza di conoscenza delle leggi sul lavoro e del timore di essere espulsi.
- ◆ **Sottomissione per debiti:** i minori o le loro famiglie potrebbero essere indotti con l'inganno a chiedere prestiti per coprire i costi di viaggio o di assunzione. Si crea così una situazione in cui sono costretti a lunghi orari di lavoro per ripagare il debito, spesso con tassi di interesse elevati. Tale debito può essere tramandato di generazione in generazione, intrappolando le famiglie in un ciclo di sfruttamento.
- ◆ **Confisca dei documenti:** i datori di lavoro potrebbero trattenere i passaporti o i documenti di identificazione dei minori migranti, limitandone ulteriormente la mobilità e la possibilità di uscire da situazioni di sfruttamento lavorativo.
- ◆ **Inganno e false promesse:** i minori e le loro famiglie potrebbero essere attratti con false promesse di salari elevati e buone condizioni di lavoro. Una volta arrivati, si trovano in situazioni di sfruttamento e con scarso controllo sulle proprie finanze.¹¹⁴

Gli Stati membri sono responsabili dell'emanazione di leggi nazionali conformi a diverse direttive come:

¹¹⁴Eurojust: *Prosecuting trafficking of human being (THB) for the purpose of labour exploitation (Perseguire la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo)* (Relazione EuroJust, 2015).

- ◆ La Direttiva 94/33/CE del Consiglio, del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro.
- ◆ La Direttiva 2013/33/UE, recante norme relative alle condizioni di vita dei richiedenti asilo.
- ◆ La Convenzione OIL n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile

La maggior parte degli Stati membri ha ratificato tutte le suddette fonti internazionali ed è vincolata dall'articolo 32 della CDFUE come parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Pertanto, lo hanno incorporato nelle loro leggi nazionali sul lavoro.

In **Grecia**, con limitate eccezioni, la norma prevede che un dipendente non possa avere meno di 15 anni, considerando che la maggiore età si raggiunge a 18 anni. Per l'assunzione di un dipendente minorenni (che non deve avere meno di 15 anni) si devono osservare formalità particolari, come la tenuta di un registro speciale dei minorenni assunti, la comunicazione all'Ispettorato del lavoro in merito alla natura del lavoro che verrà assegnato, le visite mediche ecc.

I dipendenti giovani (di età compresa tra i 15 e i 18 anni) non possono essere impiegati in lavori pesanti o pericolosi. Il loro orario di lavoro non può superare le 8 ore al giorno e le 40 ore settimanali. Tali limiti sono ulteriormente ridotti per i dipendenti giovani che non hanno superato l'età di 16 anni e frequentano una scuola di qualche tipo. Il lavoro straordinario dei dipendenti minorenni è vietato.

Dato che ciò precede il rilascio di un libretto di lavoro del minore, le autorità regionali competenti per il rilascio dei permessi agli stranieri, quando si tratta minori dovrebbero annotare che la validità inizia con il rilascio del libretto di lavoro del minore da parte dell'Ispettorato del lavoro.¹¹⁵

La normativa **bulgara** prevede una tutela speciale per i bambini e gli adolescenti lavoratori che non hanno raggiunto la maggiore età, definendo l'età minima per l'occupazione lavorativa (16 anni), eventuali eccezioni e condizioni di lavoro specifiche (ad esempio il divieto di lavoro straordinario e notturno o

¹¹⁵ α.π. 30136/31-1-2002 Υπ. Εργασίας; Νόμος 1837/1989 (ΦΕΚ Α 85), ΠΔ 62/1998 (ΦΕΚ Α 67), Νόμος 3144/2003 άρθρο 4

di orari lavorativi superiori a 40 ore settimanali¹¹⁶), che i datori di lavoro devono tenere in considerazione quando impiegano minori. I testi giuridici di base si trovano nel Codice del Lavoro, nell'Ordinanza n. 6 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per le norme e le condizioni per il rilascio dei permessi di lavoro alle persone che non hanno raggiunto i 18 anni di età e nell'Ordinanza per il lavoro delle persone che non hanno raggiunto i 15 anni di età del Consiglio dei Ministri.

I minori dai 15 ai 16 anni possono essere impiegati per lavori non pericolosi né dannosi per la loro salute o per il loro giusto sviluppo fisico, mentale e morale e la cui attuazione non costituisca un ostacolo per una regolare frequenza scolastica o per la partecipazione a programmi di orientamento o istruzione professionale. Le persone che non hanno raggiunto i 16 anni di età vengono assunte con il permesso dell'Ispettorato del Lavoro, rilasciato in ogni singolo caso, dopo una visita medica.

Analogamente in **Spagna** l'età lavorativa minima è di 16 anni, anche se il permesso dei genitori o dei tutori è di solito obbligatorio fino a 18 anni. Ai minori di 18 anni è vietato lavorare di notte (tra le 22:00 e le 06:00) o più di otto ore per giorno lavorativo. I datori di lavoro devono garantire ai dipendenti giovani un periodo di riposo adeguato: almeno 12 ore tra un turno e l'altro. Ai lavoratori di età inferiore ai 18 anni deve inoltre essere consentito un periodo di riposo di 30 minuti ogni 4,5 ore di lavoro.

I contratti utilizzati nell'occupazione giovanile sono noti collettivamente come los *contratos formativos*.

I minori sono autorizzati a lavorare in **Romania**, ma solo se soddisfano condizioni speciali, come l'età superiore a 16 anni. È vietato l'impiego di persone di età inferiore ai 15 anni. (Art. 13 del Codice del lavoro)

I minori possono stipulare un contratto di lavoro come dipendenti anche all'età di 15 anni, con il consenso dei genitori o dei rappresentanti legali, per attività adeguate al loro sviluppo fisico e alle loro capacità e conoscenze.

¹¹⁶Articoli 140 e 147 del Codice del lavoro della Bulgaria

L'impiego in lavori gravosi, dannosi o pericolosi è consentito solo dopo il compimento dei 18 anni.

Nei **Paesi Bassi**, nell'occupazione dei giovani si applicano norme speciali per quanto riguarda il tipo di lavoro, l'orario lavorativo e i tempi di riposo. Tali norme differiscono in base alla categoria di età.

I minori di età compresa tra 13 e 16 anni sono autorizzati a lavorare al di fuori dell'orario scolastico e durante le vacanze, ma solo a determinate condizioni. A partire dall'età di 16 anni, i giovani sono liberi di svolgere qualsiasi tipo di lavoro. I giovani dai 15 ai 20 anni sono retribuiti con il salario minimo giovanile.

In **Italia** il divieto del lavoro minorile e la tutela dei giovani sul lavoro sono stati recepiti nella Costituzione (articoli 31 e 37), nel Codice Civile (articoli 8 e 9) e nella normativa ordinaria (D.Lgs. n. 345/1999 e D.Lgs. n. 81/2008).

L'Italia ha adottato una normativa specifica per i MSNA, che ne prevede l'accoglienza, la protezione, l'integrazione e il rimpatrio assistito. In particolare, il D. Lgs. n. 142/2015 e la Legge n. 47/2017 disciplinano le procedure per l'identificazione, l'anagrafe dell'età, la presa in carico, il collocamento in strutture adeguate, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la formazione professionale e l'inserimento lavorativo dei MSNA.

La Legge n. 977 del 1967 stabilisce le norme generali sul lavoro minorile e prevede l'età minima per l'ammissione al lavoro a 16 anni, in coincidenza con la fine della scuola dell'obbligo. Prevede inoltre deroghe per determinate attività, come quelle di natura culturale, artistica, sportiva o pubblicitaria, a condizione che non compromettano la sicurezza, l'integrità psico-fisica e lo sviluppo o la frequenza scolastica del minore.

Il D. Lgs. n. 345 del 1999, che attua la Direttiva europea 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, disciplina il lavoro minorile al fine di favorire

la sicurezza, la salute e il benessere, fissando limiti all'orario di lavoro e imponendo periodi di riposo e ferie.

Sfide

Vari problemi possono sorgere tra un quadro egualitario e la sua attuazione nel concreto. Alcune aree chiave di tensione sono le seguenti:

1. **Assegnazione delle risorse:** i quadri egualitari spesso rendono necessaria una distribuzione più equa delle risorse. Tuttavia, l'attuazione di questo punto può essere difficile. Come si definisce "equa"? E se per soddisfare le esigenze di tutti fosse necessario prendere dai più abbienti? Ciò può causare resistenze politiche e ostacoli al raggiungimento di un consenso.
2. **Applicazione e monitoraggio:** per garantire che ciascuno riceva la propria giusta quota sono necessari meccanismi di applicazione efficaci. Ciò può comportare un aggravio in termini di costi e di burocrazia, oltre al rischio di corruzione o di un'applicazione ineguale delle regole.
3. **Esigenze individuali vs. uguaglianza:** la vera uguaglianza potrebbe non essere sempre realizzabile. Alcune persone possono avere maggiori esigenze a causa di disabilità, età o altri fattori. Trovare un equilibrio tra le esigenze individuali e l'obiettivo generale dell'uguaglianza può essere difficile.
4. **Differenze culturali:** i concetti di equità e uguaglianza possono variare a seconda delle culture. Ciò che funziona in una società potrebbe non tradursi bene in un'altra. L'attuazione di un quadro egualitario deve tenere conto di queste differenze.
5. **Conseguenze impreviste:** le politiche nate da buone intenzioni talvolta possono avere effetti negativi non intenzionali. Ad esempio, la redistribuzione della ricchezza potrebbe soffocare l'innovazione o la crescita economica. È importante considerare attentamente le potenziali conseguenze prima di attuare un quadro egualitario.

Nonostante il quadro normativo stabilito per tutelare il lavoro minorile, i minori migranti, e in particolare quelli non accompagnati, corrono un rischio di

sfruttamento significativamente maggiore. Questa vulnerabilità è probabilmente legata a diversi fattori, tra cui le condizioni nel loro Paese di origine, le difficoltà che hanno dovuto affrontare durante il viaggio e lo stato di diritto nel Paese in cui arrivano.

Per evitare lo sfruttamento del lavoro minorile, in particolare per i minori migranti, è necessario adottare un approccio su più fronti, in modo da affrontare le cause profonde e le vulnerabilità su più livelli.

Lo sfruttamento del lavoro minorile prospera su una complessa rete di fattori, ma alcune delle cause alla radice comprendono quanto segue:

- ◆ **Povertà:** si tratta di un fattore particolarmente importante. Le famiglie in difficoltà finanziarie possono considerare il lavoro minorile come un modo per contribuire al reddito, anche se ciò significa sacrificare l'istruzione e il benessere del minore. La povertà può limitare l'accesso all'istruzione, il che a sua volta rende i minori più vulnerabili allo sfruttamento.
- ◆ **Mancanza di accesso a un'istruzione di qualità:** se l'istruzione non è prontamente disponibile o accessibile, i minori possono essere spinti verso il lavoro.
- ◆ **Scarso accesso a un lavoro dignitoso per gli adulti:** quando gli adulti non riescono a trovare un buon lavoro, l'onere della produzione di reddito può ricadere sui minori.
- ◆ **Comprensione e informazione limitate delle leggi sul lavoro minorile:** in alcune comunità, la consapevolezza dei diritti dei minori e dei pericoli dello sfruttamento del lavoro minorile può essere bassa.
- ◆ **Disastri naturali e cambiamenti climatici:** possono interrompere i mezzi di sussistenza e costringere le famiglie in situazioni disperate in cui il lavoro minorile diventa un modo per sopravvivere.
- ◆ **Norme sociali:** in alcune culture, il lavoro minorile può essere accettato o addirittura incoraggiato, il che è più difficile interrompere il ciclo.

Casi giudiziari di riferimento e normativa e strategie dell'UE

L'UE assume una posizione forte contro lo sfruttamento minorile e si impegna a proteggere i minori. Questo impegno è evidente nelle sentenze della CGUE e della CEDU.

La Corte EDU ha inoltre dichiarato gli Stati membri dell'UE responsabili della protezione dei minori. Ad esempio, la CEDU ha condannato l'Italia per non aver tutelato adeguatamente un minore vittima di sfruttamento lavorativo e sessuale.¹¹⁷ Nella *causa C.R. contro Romania (2017)* la CEDU ha ritenuto che la Romania violasse i diritti umani per non aver adottato misure sufficienti per evitare lo sfruttamento minorile in situazioni di accattonaggio.

¹¹⁷ *M. and others v. Italy and Bulgaria*, application no. 40020/03, Judgment 31 July 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2240020/03%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-112576%22%5D%7D>

Questi casi giudiziari dimostrano l'impegno dell'UE verso un elevato livello di tutela dei minori.

L'UE ha adottato anche ulteriori misure per combattere lo sfruttamento minorile. Esse potrebbero includere le seguenti iniziative:

- ◆ *La Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile stabilisce norme minime per la definizione di reati quali l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, nonché per le sanzioni applicabili ai colpevoli.*
- ◆ *La Strategia dell'UE per i diritti dell'infanzia (2021-2027) mira a rafforzare la protezione dei diritti dei minori in tutti i settori, compresa la lotta contro lo sfruttamento del lavoro.*

Attuando queste strategie, possiamo creare un sistema che scoraggi lo sfruttamento, responsabilizzi i minori e promuova condizioni di lavoro sicure ed eque per tutti. Si tratta di un problema complesso senza soluzioni facili, ma collaborando possiamo fare una differenza significativa nella tutela dei minori vulnerabili.

In pratica...

In Italia, la Legge 28 marzo 2013, n. 92 "Disposizioni in materia di contrasto allo sfruttamento del lavoro e di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina" punisce lo sfruttamento del lavoro minorile con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 516 a 1032 euro.

L'Italia ha adottato diverse misure per combattere il lavoro minorile e garantire la protezione dei giovani sul posto di lavoro, sia per i minori italiani che per i MSN migranti. Tali misure comprendono: il rafforzamento dei controlli ispettivi; la promozione di corsi di formazione e professionalizzazione; la collaborazione con sindacati, associazioni di categoria e organizzazioni non governative; la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e il perseguimento penale dei colpevoli di sfruttamento e tratta:

Buone pratiche

Di seguito si riportano alcune iniziative di successo che possono influire positivamente sui diritti del lavoro dei MSNA e un elenco di buone pratiche a livello europeo per l'integrazione dei minori nel mondo del lavoro.

1

Programmi di formazione professionale:

I MSNA devono avere accesso alla formazione professionale indipendentemente dal riconoscimento della loro istruzione precedente, soprattutto quando le classi tradizionali non sono considerate nell'interesse superiore del minore. La formazione può svolgere un ruolo cruciale nella prevenzione del lavoro minorile e dello sfruttamento in alcuni ambiti chiave:

- ✓ **Dotare i minori di competenze** che li rendano più occupabili nel settore formale una volta raggiunta l'età lavorativa legale. In questo modo, per i minori si riduce la pressione ad accettare lavori a bassa retribuzione e pericolosi.
- ✓ **Responsabilizzazione dei giovani.** La formazione favorisce nei giovani il senso di autoefficacia e l'autostima. Quando possiedono abilità e conoscenze, è meno probabile che si sentano intrappolati in situazioni di sfruttamento.
- ✓ **Interruzione del ciclo della povertà.** Grazie all'accesso alla formazione e a opportunità di lavoro migliori, è meno probabile che le famiglie debbano dipendere dal reddito dei figli per la sopravvivenza. Questo contribuisce a interrompere il ciclo di povertà che spesso spinge i minori a entrare nel mondo del lavoro in giovane età.
- ✓ **Sensibilizzazione.** Nei programmi di formazione possono essere incluse componenti mirate a informare i minori, le famiglie e le comunità in merito alle leggi sul lavoro minorile e ai pericoli dello sfruttamento minorile. Ciò consente loro di individuare e segnalare i casi di lavoro minorile e di prepararsi per il lavoro formale:

2

Alternanza scuola-lavoro

Si dimostra una preziosa esperienza formativa per vari motivi:

- **Approccio al mondo del lavoro.** Permette agli studenti di familiarizzare con un ambiente di lavoro autentico, osservando le dinamiche e le professioni coinvolte.
- **Sviluppo delle abilità pratiche:** offre l'opportunità di mettere in pratica le conoscenze teoriche apprese a scuola, sviluppando competenze utilizzabili nel mercato del lavoro.
- **Orientamento professionale.** Aiuta gli studenti a concentrarsi sulle loro passioni e attitudini, facilitando la scelta del loro futuro percorso di studio o di lavoro.
- **Riduzione del disallineamento delle competenze.** Permette alla scuola e al mondo del lavoro di dialogare, favorendo la formazione di figure professionali adeguate alle esigenze del mercato.
- **Miglioramento della sensibilizzazione.** Favorisce negli studenti una maggiore consapevolezza del valore del lavoro e delle responsabilità coinvolte.
- **Acquisizione di competenze trasversali.** Permette agli studenti di sviluppare competenze trasversali come la comunicazione, il lavoro di squadra, la risoluzione dei problemi e l'adattabilità.
- **Miglioramento dell'occupabilità.** Le esperienze di alternanza scuola-lavoro sono spesso considerate un vantaggio dai datori di lavoro e aumentano le opportunità di occupazione per gli studenti.

- **Crescita personale:** l'alternanza scuola-lavoro è un'opportunità di crescita personale per gli studenti, che si trovano a dover affrontare nuove sfide e responsabilità.

In breve, l'alternanza scuola-lavoro rappresenta un ponte tra il mondo dell'istruzione e il mondo del lavoro, promuovendo una transizione più efficace e consapevole per i giovani. Inoltre, l'alternanza scuola-lavoro può anche essere vantaggiosa per le aziende in quanto consente loro di individuare e formare i talenti futuri, migliorando la competitività dell'azienda e promuovendo la responsabilità sociale d'impresa.

Esistono diversi modi per attuare l'alternanza scuola-lavoro, che possono variare a seconda del Paese, della scuola e del tipo di azienda. Ad esempio, in Italia, l'alternanza scuola-lavoro è stata introdotta con la legge n. 107 del 2015 (c.d. "Buona Scuola") ed è obbligatoria per tutti gli studenti degli ultimi tre anni di scuola superiore.

Casi di studio

I seguenti casi di studio mostrano le sfide affrontate dai minori migranti e gli interventi positivi che possono sostenerli.

Caso 1: Storia di successo (Ardit): evidenza come uno stage retribuito abbia consentito di ottenere un apprendistato legale, l'istruzione e, infine, l'apertura di un'attività in proprio.

Ardit (Albania) arrivò in Italia il 30/10/2010 all'età di 16 anni ed entrò direttamente nel centro di accoglienza per migranti non accompagnati. Frequentò il corso interno di lingua italiana e partecipò attivamente a tutte le attività. L'organizzazione Volontarius avviò una richiesta di permesso di soggiorno per minori, convertibile in età adulta in permesso di impiego o lavoro subordinato. Nel giro di 4-5 mesi, Ardit imparò la lingua italiana. Nel frattempo furono valutate le sue capacità. In parallelo gli venne fornita una formazione su come cercare occupazione e come condurre un colloquio di lavoro. Con il supporto degli assistenti sociali, Ardit iniziò a cercare lavoro e individuò un'azienda di verniciatura. Tramite il programma di formazione professionale, iniziò uno stage retribuito di 300 ore. Al termine dello stage, Ardit fu assunto come apprendista (con un programma triennale di alternanza

scuola-lavoro). Poco prima di raggiungere l'età adulta, Ardit presentò domanda di emancipazione, in collaborazione con i servizi sociali competenti. Il Tribunale per i minorenni accolse la sua richiesta. Nel frattempo, trovò alloggio presso la Casa dei giovani lavoratori. Oggi, dopo aver completato il suo percorso di alternanza scuola-lavoro, Ardit ha aperto la sua azienda di verniciatura.

Questo programma di tirocinio retribuito ha aiutato Ardit a integrarsi e ad acquisire esperienza nel mondo del lavoro. Grazie a questa opportunità ha ottenuto un apprendistato legale, che gli ha permesso di guadagnare denaro e al contempo procedere con la sua istruzione e conseguire un diploma.

Caso 2: storia problematica (Abdul): illustra le difficoltà che i MSNA affrontano anche con i quadri normativi esistenti.

Quando Abdul (Bangladesh) arrivò per la prima volta in Italia, fu erroneamente considerato un adulto. Dopo diversi colloqui con assistenti sociali e mediatori, e con una fotocopia del suo documento inviata dalla madre, fu dichiarato minorenne (17 anni). Solo in quel momento Abdul fu trasferito in una struttura ricettiva adeguata. Per la prima volta presentò domanda di asilo e si iscrisse alla scuola superiore, che frequentò per 4 mesi. In quel periodo, riuscì a imparare la lingua italiana.

Successivamente Abdul espresse il forte desiderio di trovare lavoro e ritirare la sua domanda di asilo. All'inizio i suoi assistenti sociali non riuscivano a comprendere i motivi di tali decisioni. Dopo un breve periodo, fu chiaro che Abdul aveva urgenza di inviare denaro al suo Paese di origine perché la sua famiglia era a rischio e doveva ripagare i trafficanti. Solo allora gli operatori sociali compresero l'importanza della sua richiesta, gli offrirono l'opportunità di uno stage in un ristorante e lo aiutarono a convertire il suo permesso di soggiorno. Purtroppo Abdul abbandonò la struttura ricettiva per raggiungere un'altra città italiana dove vivevano alcuni connazionali, e l'urgenza di guadagnare denaro il prima possibile lo spinse ad accettare un'offerta di lavoro nero nel settore agricolo.

Ciò dimostra che, sebbene il quadro normativo tuteli le esigenze specifiche dei MSNA, la loro particolare situazione non sempre consente loro di approfittare

pienamente delle tutele offerte. Ciò sottolinea la necessità di ulteriori sistemi di sostegno come il BIA - Basic Income Allowance (reddito di base)

È fondamentale sottolineare che lo sfruttamento del lavoro minorile è una palese violazione dei diritti dei minori. Può avere conseguenze devastanti sulla loro salute fisica, portando a malnutrizione, infortuni e persino esposizione a sostanze chimiche pericolose. Il lavoro fisico impegnativo può arrestare la loro crescita e il loro sviluppo. I minori in ambienti di lavoro pericolosi affrontano rischi costanti per la sicurezza, da incidenti e infortuni all'esposizione alle tossine. Inoltre, il lavoro minorile interrompe l'istruzione, privandoli dell'opportunità di imparare e costruire un futuro migliore. L'impatto psico-sociale è altrettanto preoccupante, poiché il lavoro minorile può causare ansia, depressione e isolamento sociale.

Articoli della CDFUE correlati

Il Titolo IV della CDFUE è intitolato "Solidarietà". Oltre all'articolo 32 che è stato esaminato in dettaglio in questo capitolo, contiene anche i seguenti diritti:

- [diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione all'interno dell'impresa](#)¹¹⁸
- [diritto di contrattazione collettiva e di azione](#)¹¹⁹
- [diritto di accesso ai servizi di collocamento](#)¹²⁰
- [tutela in caso di licenziamento ingiustificato](#)¹²¹

¹¹⁸Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Workers' right to information and consultation within the undertaking (Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione all'interno dell'impresa)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/workers-right-information-and-consultation-within-undertaking_en

¹¹⁹Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Right of collective bargaining and action (Diritto di contrattazione collettiva e di azione)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/right-collective-bargaining-and-action_en

¹²⁰Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Right of access to placement services (Diritto di accesso ai servizi di collocamento)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/right-access-placement-services_en

¹²¹Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Protection in the event of unjustified dismissal (Tutela in caso di licenziamento ingiustificato)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/protection-event-unjustified-dismissal_en

- condizioni di lavoro eque e giuste¹²²
- vita familiare e professionale¹²³
- sicurezza e assistenza sociale¹²⁴
- assistenza sanitaria¹²⁵
- accesso ai servizi di interesse economico generale¹²⁶
- tutela ambientale¹²⁷
- tutela dei consumatori¹²⁸

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ Ai sensi dell'articolo 32 della CDFUE, il lavoro minorile è vietato e l'età lavorativa minima deve essere in linea con l'età minima di uscita dalla scuola.
- ◆ Ai minori si devono offrire ulteriori garanzie sul posto di lavoro, con condizioni lavorative adeguate per sostenere la dignità umana e favorire lo sviluppo armonioso della loro personalità,

¹²²Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Fair and just working conditions (Condizioni di lavoro eque e giuste)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/fair-and-just-working-conditions_en

¹²³Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Family and professional life (Vita familiare e professionale)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/family-and-professional-life_en

¹²⁴Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Social security and social assistance (Sicurezza sociale e assistenza sociale)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/social-security-and-social-assistance_en

¹²⁵Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Health care (Assistenza sanitaria)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/health-care_en

¹²⁶Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Access to general economic interest (Accesso ai servizi di interesse economico generale)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/access-services-general-economic-interest_en

¹²⁷Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Environmental protection (Tutela ambientale)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/environmental-protection_en

¹²⁸Per maggiori informazioni, Commissione europea, *Consumer protection (Tutela dei consumatori)*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/solidarity/consumer-protection_en

nonché la protezione dallo sfruttamento economico e da qualsiasi lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute o lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale.

- ◆ Per affrontare le questioni relative al lavoro minorile è importante comprendere i motivi per cui i minori migranti lavorano, come le difficoltà economiche; la mancanza di alternative e opportunità educative; la mancanza di consapevolezza dei loro diritti legali e delle tutele a loro disposizione; e fattori culturali.
- ◆ Un diritto del lavoro europeo condiviso è fondamentale per proteggere i MSNA dallo sfruttamento, favorire l'istruzione e creare condizioni di parità in tutta Europa.
- ◆ Lo sfruttamento finanziario è una delle principali preoccupazioni relative al lavoro minorile dei migranti in tutti i Paesi europei e può avvenire in diverse forme come: furto salariale; sottomissione per debiti; confisca di documenti; inganno e false promesse.
- ◆ Per evitare lo sfruttamento del lavoro minorile, in particolare per i minori migranti, è necessario adottare un approccio su più fronti, in modo da affrontare le cause profonde e le vulnerabilità su più livelli.
- ◆ I MSNA devono avere accesso alla formazione professionale indipendentemente dal riconoscimento della loro istruzione precedente, soprattutto quando le classi tradizionali non sono considerate nell'interesse superiore del minore.
- ◆ L'alternanza scuola-lavoro rappresenta un ponte tra il mondo dell'istruzione e il mondo del lavoro, promuovendo una transizione più efficace e consapevole per i giovani.

Capitolo VII: Accesso all'istruzione



Questo capitolo riguarda l'accesso all'istruzione per i MSNA. Qui approfondiamo il quadro normativo e l'articolo 14 della CDFUE, relativo al diritto universale all'istruzione. Successivamente offriamo una panoramica del quadro normativo e dei diritti all'istruzione dei MSNA e delle politiche o dei programmi specifici che promuovono l'accesso all'istruzione e facilitano l'integrazione nel sistema scolastico in altri Paesi europei.

Inoltre, ci concentriamo sul sistema scolastico olandese per i MSNA e sulle sfide che deve affrontare, nonché sulle varie organizzazioni responsabili del sistema scolastico.

Concluderemo con una panoramica di un intervento politico/una legge efficace che nei Paesi Bassi ha avuto un impatto positivo sul diritto all'istruzione dei MSNA e con la presentazione delle buone pratiche per rappresentare meglio il tema dell'istruzione.

Il diritto all'istruzione dei MSNA. Quadro normativo

L'istruzione è un diritto umano fondamentale sancito dalla CRC e dalla Convenzione sui rifugiati del 1951. È protettiva e responsabilizzante e permette

ai minori di acquisire le conoscenze e le capacità per vivere una vita produttiva, appagante e indipendente.¹²⁹ Secondo l'UNESCO¹³⁰ l'istruzione ha le seguenti caratteristiche:

- ✓ **è un diritto:** l'istruzione non è un privilegio né è soggetta a capricci politici o caritatevoli. È un diritto umano. Impone requisiti obbligatori ai titolari dei doveri (in particolare lo Stato, ma anche genitori, figli e altri attori);
- ✓ **è universale:** ogni individuo ha diritto all'istruzione senza discriminazioni. Ciò comprende bambini, adolescenti, giovani, adulti e anziani;
- ✓ **è una priorità elevata:** l'istruzione è una priorità chiave dello Stato. Gli obblighi di garantire il diritto all'istruzione non possono essere facilmente ignorati;
- ✓ **è un diritto fondamentale:** l'istruzione è essenziale per l'esercizio di tutti gli altri diritti umani. Ha una dimensione economica, sociale, culturale, civile e politica..

Poiché tutti hanno diritto all'istruzione, la parola "tutti" comprende anche i MSNA. Il diritto all'istruzione impone agli Stati obblighi giuridici relativi alle decisioni in merito all'istruzione e al sistema scolastico. Offre un quadro normativo concordato a livello internazionale per quanto riguarda gli standard che gli Stati non devono disattendere per quanto riguarda l'istruzione dei propri cittadini e non cittadini. Questi standard delineano ciò che gli Stati devono fare ed evitare di fare al fine di garantire la dignità dell'individuo.¹³¹

A livello UE, tali standard che tutti i Paesi membri devono rispettare sono previsti nella CDFUE.

Articolo 14 CDFUE: Diritto all'istruzione

Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.

¹²⁹MUN Refugee Challenge, supportato da UNHCR, Background Guide, Access to Education for Refugee (Guida di base, Accesso all'istruzione per i rifugiati), <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5df9f1767.pdf>

¹³⁰UNESCO, Right to Education Initiative (UK) (Iniziativa per il diritto all'istruzione (Regno Unito)), 2019, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366556>, p. 28

¹³¹ibidem.

Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.

La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

Il diritto all'istruzione comprende il diritto di accesso alle istituzioni educative esistenti in un dato momento¹³², la trasmissione delle conoscenze e lo sviluppo intellettuale,¹³³ ma anche la possibilità di trarre profitto dall'istruzione ricevuta, vale a dire il diritto di ottenere, in conformità con le norme in vigore in ciascuno Stato, e in una forma o nell'altra, il riconoscimento ufficiale degli studi completati¹³⁴, ad esempio mediante un titolo di studio.

Articolo 2 del Protocollo n. 1 CEDU

Diritto all'istruzione "A nessuna persona deve essere negato il diritto all'istruzione. Nell'esercizio di qualsiasi funzione che assume in relazione all'educazione e all'insegnamento, lo Stato rispetta il diritto dei genitori di garantire tale istruzione e insegnamento in conformità con le proprie convinzioni religiose e filosofiche".

L'articolo 2 del Protocollo n. 1 non specifica la lingua in cui deve essere erogata l'istruzione affinché il diritto all'istruzione sia rispettato. Tuttavia, il diritto all'istruzione sarebbe privo di significato se non implicasse a favore dei suoi beneficiari il diritto a riceverla nella lingua nazionale o in una delle lingue nazionali, a seconda dei casi.¹³⁵

Le norme per il diritto all'istruzione dei minori migranti, compresi i MSNA, sono disciplinate dalla Direttiva Accoglienza e dalla Direttiva Qualifiche.¹³⁶

¹³²Caso *linguistico belga*, § 4 della sezione "La legge"

¹³³*Campbell e Cosans contro Regno Unito*, § 33

¹³⁴Caso *linguistico belga*, §§ 3-5 della sezione "La legge"

¹³⁵Consiglio d'Europa, CEDU (2021), *Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Right to education* (Guida all'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Diritto all'istruzione), 31 agosto 2021, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_protocol_1_eng#:~:text=%E2%80%9CNo%20person%20shall%20be%20denied,own%20religious%20and%20philosophical%20convictions.%E2%80%9D

¹³⁶Si vedano l'articolo 14 della Direttiva Accoglienza e l'articolo 27 della Direttiva Qualifiche

Secondo tali direttive, ai minori richiedenti asilo e ai minori a cui è stata concessa protezione deve essere offerto l'accesso al sistema scolastico a condizioni simili a quelle dei minori che sono cittadini del Paese ospitante, fino a quando contro di loro o i loro genitori non viene effettivamente applicata una misura di espulsione. Inoltre, l'istruzione secondaria non deve essere negata per il solo motivo che il minore ha raggiunto la maggiore età.

La Direttiva Accoglienza stabilisce anche un periodo massimo in cui l'inclusione nel sistema scolastico può essere rinviata, e più precisamente che i minori dovrebbero avere accesso entro un massimo di tre mesi dalla data in cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata da o per conto del minore. Laddove necessario, ai minori devono essere impartite lezioni preparatorie, comprese quelle di lingua, al fine di facilitare il loro accesso e la loro partecipazione al sistema scolastico. Infine, la direttiva prevede che, laddove l'accesso al sistema scolastico non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro interessato offra altre modalità di istruzione in conformità con la propria legislazione e prassi nazionali.

Secondo la Direttiva Rimpatri, anche ai minori migranti in attesa di allontanamento e/o in detenzione deve essere concesso l'accesso al sistema scolastico di base per la durata del loro soggiorno, qualora l'allontanamento venga posticipato.¹³⁷

Istruzione per i MSNA in Europa

Esistono politiche o programmi specifici per promuovere l'accesso dei MSNA all'istruzione e facilitare l'integrazione nel sistema scolastico nei Paesi europei.

In **Bulgaria, Spagna, Italia e Paesi Bassi** l'istruzione è obbligatoria fino all'età di 16 anni (nei Paesi Bassi dall'età di 5 anni) e in **Grecia** fino all'età di 15 anni. Per i minori di età compresa tra 16 e 18 anni, nei **Paesi Bassi** si applica un requisito di qualifica, il che significa che le persone in questa fascia di età sprovviste di un diploma di scuola media devono ancora studiare per ottenere la "qualifica iniziale". Pertanto, in tutti i Paesi esaminati, i MSNA devono essere iscritti a scuola, indipendentemente dal loro status di immigrazione.

Nei **Paesi Bassi**, i comuni sono responsabili di garantire l'istruzione per i minori migranti e ne devono discutere con le scuole della zona.

¹³⁷Articolo 14, comma 1, lettera c), e articolo 17 della Direttiva Rimpatri.

Il *Coordinamento dell'istruzione dei rifugiati* in **Grecia** supervisiona ogni direzione scolastica in cui è presente una popolazione di rifugiati. Nella maggior parte dei casi la responsabilità dell'iscrizione dei minori nel sistema scolastico compete al tutore legale.

Per l'istruzione secondaria nei **Paesi Bassi** esistono scuole speciali per minori migranti denominate classi di transizione internazionale (ISK in olandese), incentrate sull'apprendimento della lingua olandese e sviluppate specificamente per facilitare l'integrazione nel sistema scolastico olandese. Anche in **Italia** sono previsti corsi di lingua italiana e l'iscrizione può avvenire in qualsiasi momento dell'anno scolastico.

In **Spagna**, i minori di età superiore ai 16 anni devono iscriversi alla formazione professionale di base (FPB), una formazione gratuita specifica per 2 anni, disciplinata dalla legge, che consente la convalida di questi studi con il titolo di studio obbligatorio. Questa formazione comprende pratiche lavorative, con l'obiettivo di promuovere l'inclusione nel mercato del lavoro dei MSNA.

Per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, l'ostacolo più comune, sottolineato in **Bulgaria, Romania e Spagna**, è la barriera linguistica. In Bulgaria si riscontra anche una mancanza di "insegnanti di sostegno" che possano sostenere i MSNA. In **Romania e Bulgaria**, il sistema scolastico non è in grado di facilitare l'integrazione dei MSNA. I problemi si verificano in particolare con i minori più grandi, che hanno superato i 14 anni e non frequentano più la scuola perché non vedono alcuno scopo. Si riscontrano anche segnalazioni di bullismo.

Mentre persistono le sfide, come i problemi relativi al trasporto e al ritardo nella formazione delle classi di accoglienza, in **Grecia** l'accesso al sistema scolastico è generalmente più semplice per i MSNA ospitati in rifugi e alloggi alternativi, rispetto ai minori nei campi con i genitori.

La partecipazione al processo educativo sembra avere un'importanza ancora maggiore per i MSNA e gli ex MSNA in **Grecia** quanto potrebbero potenzialmente beneficiare di un permesso di soggiorno di 10 anni ai sensi del Nuovo Codice della Migrazione, in vigore dal 1° aprile 2023. Tuttavia, le implicazioni pratiche di questo regolamento restano da verificare, considerando l'attuale vincolo giuridico in base al quale i giovani adulti non possono iscriversi alla scuola superiore se non sono stati precedentemente iscritti come minori.

Gli esempi presentati qui sopra indicano che i vari Paesi adottano approcci diversi all'accesso all'istruzione e che non esiste un'opzione unificante adatta a tutti. Ciò pone alcuni minori in una posizione più favorevole, con accesso a maggiori opportunità, rispetto ad altri, a seconda di dove vivono in Europa. Di seguito viene presentato il sistema scolastico olandese come esempio positivo.

Nidos e il sistema scolastico olandese per i MSNA

1. Tutela

Nei Paesi Bassi, la legge nazionale stabilisce che tutti i MSNA devono essere sotto tutela. Per tutela si intende l'autorità o la custodia genitoriale. Nidos è l'istituzione nazionale che si occupa della tutela per tutti i MSNA nei Paesi Bassi sulla base del Codice Civile.

La responsabilità di Nidos è quella di prendersi cura del benessere mentale e fisico del minore e di favorirne lo sviluppo personale. Ad esempio, un tutore deve assicurarsi che il minore sia accolto in modo sicuro, che i suoi interessi siano adeguatamente rappresentati nella procedura di asilo, che il minore abbia accesso all'assistenza sanitaria (mentale) e all'istruzione. Il punto di partenza in questo contesto è che **ciascun minore è unico**. Pertanto, Nidos come tutore guida sempre ogni minore tenendo in considerazione ciò di cui il minore necessita.



2. Istruzione primaria e secondaria per i MSNA

Per tutti i minori migranti, come per tutti gli altri minori, nei Paesi Bassi l'istruzione è obbligatoria dai 5 ai 16 anni, fino al raggiungimento di una qualifica iniziale. Per i minori di età compresa tra 16 e 18 anni si applica un requisito di qualifica. In base alla direttiva europea sull'accoglienza, **tutti i minori migranti devono avere accesso all'istruzione entro tre mesi dall'arrivo nel Paese ospitante**¹³⁸. Il monitoraggio compete al responsabile della frequenza scolastica presso i comuni dei Paesi Bassi. I comuni sono responsabili di garantire una sufficiente disponibilità di istruzione per i minori migranti. Essi devono discutere con le scuole della zona per fornire istruzione ai minori migranti.

Per l'istruzione primaria, a volte è disponibile una struttura scolastica sul posto (ad esempio presso i centri di accoglienza). In altri casi, i bambini della scuola primaria possono entrare nelle scuole primarie regolari (con o senza una classe linguistica speciale) o frequentare prima una scuola primaria specializzata per l'istruzione linguistica.

Per l'istruzione secondaria, esistono scuole speciali per minori migranti incentrate principalmente sull'apprendimento della lingua olandese, oltre ad altre materie. Sono denominate classi di transizione internazionale (ISK in olandese). Sono state sviluppate specificamente per facilitare l'integrazione nel sistema scolastico olandese. Dopo aver terminato questi corsi (circa dopo 2 anni), i minori possono accedere alle scuole secondarie ordinarie, all'istruzione secondaria professionale, all'istruzione professionale superiore oppure, dopo avere ottenuto un diploma idoneo, agli studi universitari.

Il ruolo di Nidos per quanto riguarda l'istruzione è quello di tutelare i diritti all'istruzione e il benessere del minore. Nei Paesi Bassi esistono diverse organizzazioni coinvolte nel sistema scolastico per i MSNA.

3. Classi di transizione internazionale (ISK)

L'ISK è una parte importante del sistema scolastico olandese per i MSPA. Ogni nuovo arrivato (figli di immigrati, espatriati, rifugiati o MSNA) dai 12 ai 18 anni che arriva nei Paesi Bassi, inizia il suo percorso scolastico presso l'ISK.

¹³⁸Si veda l'articolo 14, comma 2, della Direttiva Accoglienza

Per dare un'idea di come funzionano queste classi sono disponibili quattro video¹³⁹ che illustrano l'ISK in relazione al sistema scolastico olandese e contengono:

- Introduzione: come si posiziona l'ISK nel sistema scolastico olandese e cosa si impara all'ISK.
- Percorso di apprendimento 1 e il corrispondente profilo di diplomato/studente di questo percorso 1.
- Percorso di apprendimento 2, verso quali ulteriori scuole lavora lo studente nel percorso 2.
- Percorso di apprendimento 3, quale ulteriore formazione può ottenere il diplomato/studente con il profilo del percorso 3

¹³⁹LOWAN playlist, <https://www.youtube.com/playlist?list=PL-g7XkGMIYr9smJvLBtSurnC4E5zfcw-h>

4. Organizzazioni di rete nel settore dell'istruzione

In generale, esistono diverse organizzazioni responsabili del sistema scolastico per i MSPA. La tabella seguente mostra una panoramica:

Responsabile di garantire che tutti i minori possano frequentare la scuola e di far rispettare l'obbligo scolastico.

Si consulta con i consigli scolastici ed eventualmente con il LOWAN/Consiglio per l'istruzione primaria/Consiglio per l'istruzione secondaria sull'istruzione.

Responsabile dell'alloggio delle scuole e del trasporto degli studenti titolari di status stabiliti nel comune.

Sostiene le scuole nell'organizzazione dell'istruzione per i MSNA.

I comuni possono coinvolgere direttamente il LOWAN/Consiglio per l'istruzione primaria/Consiglio per l'istruzione secondaria nelle questioni relative all'istruzione.

Fornisce informazioni sugli accordi finanziari e sull'ulteriore organizzazione dell'istruzione.

Responsabile dell'istruzione.

Si consulta con il COA e il comune sull'organizzazione dell'istruzione.

Si consulta con il comune in merito all'alloggio.

Garantisce personale sufficiente, autorizzato e qualificato per il gruppo target.

Fornisce finanziamenti regolari e speciali su richiesta sulla base di schemi esistenti.

OCW è disponibile per proporre soluzioni e risolvere problemi di implementazione.

Controlla e riferisce sulla qualità delle strutture e dell'istruzione per i MSNA

Si occupa della diffusione dei buoni esempi.

È disponibile in caso di strette e partecipa alla loro risoluzione.

Le sfide nell'istruzione per i MSNA

Alcune delle maggiori sfide nell'istruzione per i MSNA sono le seguenti:

- **Frammentazione e collaborazione: nessuna linea guida nazionale e molti attori diversi**

L'organizzazione dell'istruzione è frammentata. Vari ministeri e organizzazioni sono coinvolti nell'organizzazione, nel finanziamento e nel coordinamento dell'istruzione. La complessità della situazione contribuisce all'incertezza nella titolarità e nell'attuazione. Di conseguenza, non è possibile rispettare congiuntamente le leggi e i regolamenti applicabili, vale a dire il diritto all'istruzione.¹⁴⁰

- **Le politiche ad hoc sono inefficienti e costose**

Durante i periodi di maggiore afflusso di MSNA, in alcuni Paesi si investe molto nell'ampliamento delle strutture scolastiche (sedi/insegnanti/competenze). Nei periodi di basso (minore) afflusso, si investe poco nel mantenimento e nell'aggiornamento di queste conoscenze e competenze. A lungo termine, ciò comporta costi più elevati per l'aumento/la riduzione delle strutture e delle competenze, nonché per la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria.

- **Accesso all'istruzione**

L'accesso (tempestivo) all'istruzione non è sufficientemente regolamentato per i MSNA. Questo problema è particolarmente sentito nei rifugi di emergenza (di crisi) e in altri luoghi temporanei. Ad esempio, nei Paesi Bassi, non esiste una panoramica centrale su quali minori si trovano in rifugi di emergenza e in che misura hanno accesso all'istruzione (tempestiva). Non esiste pertanto un quadro chiaro del numero di minori che perdono l'istruzione. Inoltre, la barriera linguistica, soprattutto per i minori più grandi, riduce la motivazione a frequentare le scuole e provoca un abbandono precoce del sistema scolastico.

- **Collegamento tra assistenza e istruzione**

Quando si collocano minori/giovani in un luogo di accoglienza, non si prende in sufficiente considerazione l'organizzazione dell'istruzione. Da un lato, ciò riguarda la politica del collocamento, in cui l'attenzione si concentra principalmente sull'alloggio e sul diritto fondamentale di vivere, e dall'altro, la

¹⁴⁰Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, articolo 28

riluttanza dei comuni a fornire "servizi per l'infanzia a misura di bambino" in cui, tra l'altro, l'accesso all'istruzione svolga un ruolo più importante.¹⁴¹

- **Confronto tra i minori rifugiati e i loro coetanei nella comunità ospitante**

Quando si confrontano i minori rifugiati con i coetanei della comunità ospitante, i traumi e le esperienze dei rifugiati vengono spesso posti come base per l'equiparazione per evitare di sopraffare i minori richiedenti asilo. Ciò può causare aspettative e/o risultati disuguali.

- **Intolleranza**

Le difficoltà tra i MSNA sono in aumento e si riscontra intolleranza reciproca. I traumi subiti durante la fuga sono in aumento e la mancanza di solidarietà da parte della società gioca un ruolo importante.¹⁴²

- **Qualità e continuità: fornire un'istruzione adeguata**

Il primo periodo in un nuovo Paese è cruciale per la salute psicologica e l'opportunità di integrazione a lungo termine per i MSNA. In questo, la scuola e l'istruzione svolgono un ruolo fondamentale. La routine, il contatto reciproco con i coetanei e un ambiente sicuro sono fondamentali per aumentare la fiducia in se stessi e il benessere dei bambini/ragazzi. Nel contesto della qualità e della continuità dell'istruzione, è possibile evidenziare le seguenti aree di attenzione:

- 1) **Differenze nella qualità dell'istruzione**

In alcuni Paesi mancano linee guida e quadri nazionali. La forma di organizzazione e sostegno dipende quindi da accordi locali tra, ad esempio, i consigli scolastici e i comuni. A causa della mancanza di una linea guida nazionale, i minori non accompagnati ricevono un sostegno insufficiente.

- 2) **Mancanza di un'offerta adatta per l'intero gruppo target**

- Innanzitutto, esistono forti differenze all'interno del gruppo target in termini di livello e di esigenze di orientamento.
- In secondo luogo, non esistono opzioni di differenziazione basate sulle prospettive (future) dei bambini/ragazzi. L'istruzione si concentra

¹⁴¹ "Letter from the Working Group on Child in AZC" (Lettera dal gruppo di lavoro sull'infanzia in AZC) (Dibattito in commissione sulla politica relativa agli stranieri e all'asilo, febbraio 2023)

¹⁴² P.Ford, direttore ISK, 18 marzo 2024

esclusivamente sui bambini/ragazzi con prospettive di integrazione e non è adatta a quelli con prospettive di rimpatrio.

3) **Transizione da 18- a 18+: insufficiente garanzia di continuità dell'istruzione**

- A causa dell'insufficiente livello linguistico dei bambini/ragazzi, appare difficile progredire verso un'istruzione superiore (adeguata).
- I MSNA possono essere collocati in regolari strutture di accoglienza per l'asilo oppure, se hanno già ottenuto la protezione, sono tenuti a lasciare le strutture di protezione dei minori una volta raggiunta la maggiore età. Ciò causa un'insufficiente garanzia dell'istruzione nella fase di transizione da 18 a 18+.

In conclusione, attualmente esistono strettoie nell'istruzione per i MSNA nelle aree di (1) cooperazione, (2) accesso e (3) qualità e continuità. Sempre più spesso, i bambini/ragazzi non possono frequentare la scuola, il che a breve termine, rappresenta il problema più grave per lo sviluppo e il benessere generale del minore. La complessità del sistema scolastico per i MSNA (molte parti diverse, divisione poco chiara di ruoli e compiti, interessi diversi) contribuisce in parte alla mancanza di un piano d'azione comune.

Intervento politico/legge efficace che ha avuto un impatto positivo sul diritto all'istruzione dei MSNA

Recentemente, il Ministro¹⁴³ dell'istruzione, della cultura e delle scienze (OCW) nei Paesi Bassi ha preso una decisione positiva mirata all'attuazione di finanziamenti per i nuovi arrivati per i MSNA. OCW valuta le esigenze dei giovani ed esamina le possibili soluzioni per integrare meglio i MSNA nel sistema scolastico, agevolando così le transizioni per i giovani. Nidos sarà coinvolta in questo processo, in particolare tramite l'ICM, la scienza del comportamento e i dipartimenti politici. Ciò significa implicitamente che i MSNA, indipendentemente dallo status o dall'origine, saranno meglio agevolati nel loro diritto all'istruzione. Gli studenti che ricevono un'istruzione inferiore o diversa

¹⁴³M. Paul, Ministro dell'istruzione primaria e secondaria, lettera al Parlamento sull'istruzione dei nuovi arrivati, 9 aprile 2024.

rispetto al solito potrebbero passare all'istruzione tradizionale, compresa l'istruzione professionale secondaria, a un livello inadeguato. Resta essenziale che il settore dell'istruzione abbia il compito di offrire a tutti i minori presenti una collocazione adeguata.

A breve termine, è previsto un miglioramento dei finanziamenti per i nuovi arrivati. Attualmente, le scuole nei Paesi Bassi ricevono due anni di finanziamenti aggiuntivi per i nuovi arrivati, calcolati dalla data di arrivo nel Paese (istruzione primaria) o dalla prima data del permesso di soggiorno o dalla data di ingresso nei Paesi Bassi (istruzione secondaria). È stato deciso di adeguare il sistema attuale utilizzando la data di prima iscrizione a scuola come data di inizio del finanziamento. Per l'istruzione primaria, le norme sono attualmente in fase di modifica in modo che i finanziamenti possano essere basati sul primo giorno di scuola a partire dal 1° luglio 2024. Anche il sistema dell'istruzione secondaria è in fase di adeguamento, con l'obiettivo di attuarlo entro il 1° gennaio 2026.¹⁴⁴

In generale, per le politiche in materia di istruzione dei MSNA è necessario applicare una maggiore flessibilità, stabilendo una base più solida nell'istruzione. Si deve prestare maggiore attenzione alle diverse esigenze di apprendimento degli UASC e migliorare l'ingresso e la progressione degli studenti nell'istruzione. Poiché l'istruzione per i MSNA necessita di un approccio specializzato, l'istruzione per i nuovi arrivati è in genere caratterizzata da un alto grado di collaborazione locale e regionale tra scuole e consigli scolastici.

Buone pratiche

Storie di successo nell'istruzione nella pratica

Nei Paesi Bassi, a causa della carenza di insegnanti e della mancata disponibilità di ISK, il supervisore delle attività del COA impartisce lezioni di lingua olandese su misura a tutti i MSNA di Winschoten. Il supervisore delle attività sottolinea che: "Si deve riuscire a vedere i minori su base individuale, considerando la personalità e l'identità di ciascun individuo e, soprattutto, evitare di generalizzare. Il manuale che ogni insegnante dovrebbe conoscere combina l'insegnamento con l'apprendimento indipendente e alla gerarchia

¹⁴⁴M. Paul, *Ministro dell'istruzione primaria e secondaria, lettera al Parlamento sull'istruzione dei nuovi arrivati*, 9 aprile 2024.

delle necessità umane di Maslow (ordine, disciplina, coerenza, regolarità, pace e pulizia).”¹⁴⁵

Le aziende locali nei Paesi Bassi sponsorizzano studenti e/o offrono loro programmi di studio sul lavoro, indipendentemente dal fatto che non possiedano un diploma, purché abbiano dimostrato di essere abili in un determinato campo.

Tramite la raccolta di fondi (per l'istruzione giovanile), l'ISK nei Paesi Bassi fornisce un servizio di colazione/pasto per evitare che gli studenti siano affamati e disattenti in classe.

I volontari ucraini, supportati dall'UNICEF, hanno istituito la Fondazione Fond Dobro, che mira a sostenere l'integrazione e la socializzazione dei rifugiati ucraini in Bulgaria proponendo attività educative e sportive per i minori. Il progetto Dobro-hub è il più grande spazio educativo in Bulgaria per i minori rifugiati ucraini e si compone di 4 centri per minori situati a Sveti Vlas, Sunny Beach, Nessebar e la scuola sportiva SKY STAR a Sveti Vlas. Il Fond Dobro è un esempio positivo perché riesce ad avere un impatto su numerosi minori e sostiene l'integrazione dei minori nel sistema scolastico bulgaro, offrendo loro un ambiente sicuro vicino alla scuola e la comunicazione con altri minori. Inoltre dimostra il potere della comunità nella risoluzione dei problemi in sospeso.

Aumenta anche la motivazione dei minori a rimanere nel Paese, a imparare e a svilupparsi e offre loro un'effettiva possibilità di integrarsi.

¹⁴⁵Interviste a D. Voskuil, supervisore delle attività e insegnante NT2 - COA, 20 marzo 2024

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ Tutti i MSNA devono avere accesso all'istruzione e alla formazione professionale e continua il più presto possibile dopo il loro arrivo nel Paese ospitante.
- ◆ Nella personalizzazione dell'istruzione si deve prendere in considerazione il contesto culturale (di fuga). Ciò evidenzia l'importanza della flessibilità e dell'adattabilità nell'istruzione che valorizza stili di apprendimento unici e l'importanza dei ruoli di sostegno, in particolare nel lavoro con popolazioni diverse.¹⁴⁶
- ◆ Seguire una buona istruzione (adattata appositamente per i MSNA) è il modo migliore per favorire il benessere mentale e lo sviluppo dei MSNA. Pertanto, il miglioramento dei sistemi di istruzione nei diversi Stati membri dell'UE è di primaria importanza al fine di tutelare i diritti dei MSNA.
- ◆ I MSNA dimostrano resilienza, adattabilità e creatività, soprattutto quando devono affrontare sfide senza precedenti.



¹⁴⁶S. Abdillahi, *mediatore interculturale, intervista, 25 aprile 2024*

Capitolo VIII: Accesso all'assistenza sanitaria



La salute è un concetto molto ampio, a livello internazionale; fu articolato per la prima volta nella Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) del 1946, il cui preambolo definisce la salute come *"uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente l'assenza di malattia o infermità"*. Il preambolo afferma inoltre che *"il godimento del più alto standard di salute raggiungibile è uno dei diritti fondamentali di ogni essere umano senza distinzione di razza, religione, credo politico, condizione economica o sociale"*.

L'inclusione dei migranti nel sistema sanitario dei Paesi di destinazione è una componente essenziale della loro integrazione. Il processo migratorio e le condizioni di vita dei bambini e dei giovani migranti possono comportare rischi eccezionali per il loro benessere fisico e mentale. Ciò è legato a fattori quali la disparità di accesso all'assistenza sanitaria e ai servizi, l'emarginazione, la discriminazione e le cattive condizioni socio-economiche.¹⁴⁷ Pertanto, il suo riconoscimento e la sua protezione non sono facili per gli ordinamenti giuridici contemporanei.

In questo capitolo esamineremo il quadro normativo esistente e la sua attuazione per comprendere fino a che punto i diritti dei minori migranti vengano difesi in relazione al loro diritto di accedere all'assistenza sanitaria.

¹⁴⁷ Anderson, Ascher, Björnberg, Eastmond e Mallander, 2005

Articolo 35 della CDFUE

L'articolo 35 della CDFUE recita:

Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali.

Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.

L'articolo 35 della CDFUE è in linea con i testi delle Nazioni Unite in materia di diritti alla salute, tra cui la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (articolo 25), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (articolo 5, lettera e), punto iv)) e la CRC (articolo 24).

L'articolo 35 afferma che tutti, compresi i MSNA, devono avere accesso alla prevenzione sanitaria e alle cure mediche. Ciò garantisce a tutti il diritto di ricevere prestazioni preventive come controlli e vaccinazioni, nonché cure mediche quando necessario. Tuttavia, è fondamentale comprendere che questo diritto esiste nel quadro stabilito dalle legislazioni e prassi nazionali. Ciò significa che i dettagli specifici relativi all'accesso e al trattamento possono variare a seconda dello Stato membro dell'UE.

Il diritto all'assistenza sanitaria è:

- **Diritto non esigibile:** è importante ricordare che l'articolo 35 non crea direttamente un diritto legalmente esigibile per gli individui. Sebbene sottolinei l'importanza dell'accesso all'assistenza sanitaria, l'applicazione di questi principi spesso si basa sulla legislazione nazionale e sui quadri normativi esistenti.
- **Guida per le istituzioni dell'UE:** la funzione primaria dell'articolo 35 è quella di guidare le istituzioni dell'UE nella creazione della normativa. Evidenziando questi principi, la Carta spinge il diritto dell'UE a dare priorità all'accesso all'assistenza sanitaria.
- **Complementare alle leggi nazionali:** i sistemi sanitari nazionali rimangono gli strumenti principali per garantire l'accesso e la protezione.

L'articolo 35 funge da principio guida a livello dell'UE.

Uno studio condotto nel 2016 in tutti i Paesi dell'UE ha dimostrato che un minore migrante classificato legalmente come richiedente asilo ha maggiori probabilità di avere diritto all'assistenza sanitaria alle stesse condizioni di un minore residente rispetto ad altri minori migranti senza residenza permanente. In 20 dei 30 stati è in vigore una politica che prevede la stessa assistenza ai minori richiedenti asilo rispetto alla popolazione ospitante. Solo 11 stati hanno disposizioni simili per i minori migranti irregolari o privi di documenti provenienti da Paesi extra UE/SEE (si veda la Tabella 1). Otto Paesi concedono ai minori richiedenti asilo diritti simili a quelli della popolazione ospitante in un'organizzazione parallela di assistenza primaria, esterna all'assistenza sanitaria generale di base.

Tabella 1: Livelli di uguaglianza nei diritti all'assistenza sanitaria per tre gruppi di minori migranti rispetto ai minori cittadini. (nessun dato =nessun dato disponibile)¹⁴⁸

Legenda colori

Diritti pari a quelli dei cittadini per quanto riguarda la copertura e il costo e inclusione nello stesso sistema sanitario

Diritti pari a quelli dei cittadini per quanto riguarda la copertura e il costo, ma iscrizione a un sistema sanitario parallelo

Diritti limitati rispetto ai cittadini/Nessun diritto legale Disposizioni legali non chiare

Disposizioni legali non chiare

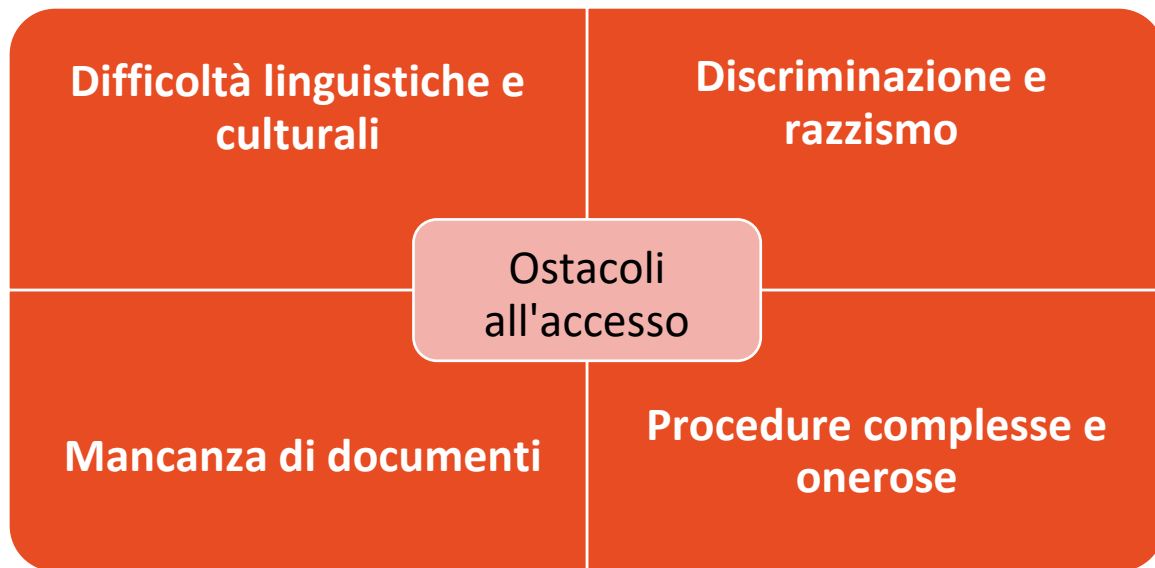
	Livello di uguaglianza		
	Minori richiedenti asilo	Figli di migranti irregolari provenienti da Paesi terzi	Figli di migranti irregolari provenienti da altri Paesi dell'UE
Austria			
Belgio			
Bulgaria			
Croazia			nessun dato
Cipro			nessun dato
Repubblica Ceca			nessun dato

¹⁴⁸Minori migranti in Europa: diritti all'assistenza sanitaria, 2016

Danimarca			
Estonia			nessun dato
Finlandia			
Francia			
Germania			
Grecia			
Ungheria			
Islanda			
Irlanda			
Italia			nessun dato
Lettonia			
Lituania			
Lussemburgo			
Malta			nessun dato
Paesi Bassi			
Norvegia			
Polonia			
Portogallo			
Romania			
Slovacchia			
Slovenia			
Spagna			
Svezia			
Regno Unito			nessun dato

Ostacoli all'accesso

In generale, a livello europeo, l'accesso all'assistenza sanitaria per i MSNA può ancora essere intralciato da una serie di ostacoli:



Le difficoltà linguistiche e culturali comprendono la mancanza di conoscenza della lingua del Paese ospitante, che può ostacolare la comunicazione con i medici e la comprensione delle informazioni sanitarie.

2023: una relazione dell'UNICEF ha rilevato che solo il 35% dei minori migranti in Europa ha accesso a servizi di mediazione linguistica e culturale.

2022: Un'indagine condotta da Save the Children in Italia ha rilevato che il 45% dei minori migranti ha difficoltà a comunicare con i medici a causa della lingua.

I MSNA possono essere vittime di **discriminazione e razzismo** da parte degli operatori sanitari.

2022: una relazione dell'OMS ha rilevato che il 20 % dei minori migranti in Europa ha subito discriminazione da parte degli operatori sanitari.¹⁴⁹

2023: Un'indagine condotta dalla Oxford University ha rilevato che il 30% dei minori migranti in Europa teme di essere discriminato dai medici.

Mancanza di documenti: i MSNA sprovvisti di documenti possono trovare difficoltà nell'accesso ai servizi sanitari.

2022: L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) stima

¹⁴⁹World report on the health of refugees and migrants (Relazione mondiale sulla salute dei rifugiati e dei migranti), 2022, <https://www.who.int/teams/health-and-migration-programme/world-report-on-the-health-of-refugees-and-migrants>

che il 15% dei minori migranti in Europa sia sprovvisto di documenti.
2023: una relazione del Consiglio d'Europa ha rilevato che solo il 5% dei minori migranti sprovvisti di documenti ha accesso all'assistenza sanitaria primaria.

I sistemi sanitari di alcuni Paesi europei possono prevedere **procedure complesse e onerose** per l'accesso alle cure mediche.

2022: Una relazione dell'OMS ha rilevato che il 25 % dei minori migranti in Europa ha difficoltà a comprendere le procedure per l'accesso alle cure mediche.

2023: Un'indagine condotta da Save the Children ha rilevato che il 40 per cento dei minori migranti ha dovuto pagare le cure mediche, anche se in teoria avrebbero dovuto essere gratuite.

Inoltre, secondo l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea, nel 2022 il 10% dei minori migranti di età compresa tra 0 e 14 anni non ha avuto accesso alle cure mediche necessarie. Il 13% dei minori migranti di età compresa tra 0 e 14 anni non ha avuto accesso alle cure odontoiatriche necessarie.

L'OMS stima che nel 2023 il 29% dei minori migranti in Europa non fosse vaccinato contro il morbillo e il 25% non fosse vaccinato contro la difterite, il tetano e la pertosse.

Diritto alla salute dei minori migranti in Europa

Ai MSNA, in quanto gruppo vulnerabile, spetta una serie di diritti fondamentali, tra cui il diritto alla salute, a prescindere dal loro status migratorio.

Ove possibile, nel prestare assistenza sanitaria si deve tenere in considerazione il genere (ad esempio, offrendo accesso al personale medico femminile quando richiesto e disponibile).¹⁵⁰

È necessario garantire che l'assistenza sanitaria sia disponibile all'interno delle strutture di accoglienza o a una distanza ragionevole a piedi o con i mezzi pubblici e, se necessario, che i MSNA siano accompagnati dal personale o dal rappresentante. Inoltre, devono essere in vigore disposizioni adeguate per

¹⁵⁰EUAA, *Guidance reception unaccompanied children, 6.2 Access to necessary healthcare (Guida all'accoglienza dei minori non accompagnati 6.2 Accesso all'assistenza sanitaria necessaria)*, <https://euaa.europa.eu/guidance-reception-unaccompanied-children/62-access-necessary-healthcare>

garantire che i MSNA possano comunicare efficacemente con il personale medico.

151

Al fine di garantire pienamente il diritto all'assistenza sanitaria dei MSNA, si devono adottare disposizioni specifiche per i MSNA con esigenze mediche particolari. Ciò comprende, ad esempio, l'accesso a un pediatra, a un ginecologo o all'assistenza sanitaria prenatale o la garanzia che i MSNA con disabilità ricevano l'assistenza necessaria.¹⁵²

Affinché i MSNA possano esercitare i loro diritti sanitari, è necessario garantire che ricevano informazioni sul diritto al servizio sanitario, sullo scopo e sul significato dello screening medico, degli accertamenti sanitari e dei programmi di vaccinazione immediatamente dopo l'arrivo nel Paese.¹⁵³ Inoltre, devono poter esprimere le loro preoccupazioni e, se l'età e la maturità lo consentono, ricevere la richiesta di consenso quando sono necessari interventi medici.

Oltre alla salute fisica, il benessere psicologico e la salute mentale dei MSNA sono altrettanto importanti e devono essere presi in considerazione e tutelati con l'assistenza quotidiana. Si deve prestare particolare attenzione ai segni di ansia, stress, solitudine, lutto, depressione, traumi e problemi del sonno. Quando necessario, si deve prestare assistenza psicologica tramite l'ascolto, il riconoscimento dei sentimenti del MSNA, la consulenza o il rinvio a professionisti più specializzati come psicologi o terapeuti.¹⁵⁴

In Europa, vari atti legislativi garantiscono l'accesso alle cure mediche per i minori migranti, a prescindere dal loro status giuridico.

Sono stati adottati vari dispositivi legislativi per facilitare e garantire l'accesso all'assistenza sanitaria per i minori stranieri non accompagnati; tuttavia, per superare gli ostacoli persistenti è necessario un impegno continuo.

Ai sensi della **Direttiva Accoglienza**, i MSNA richiedenti asilo devono **ricevere informazioni sull'assistenza sanitaria disponibile e, se**

¹⁵¹*ibidem.*

¹⁵²*ibidem.*

¹⁵³*Ibid.*, 6.1 *Medical screening and health assessment (Screening medico e valutazione della salute)*, <https://euaa.europa.eu/guidance-reception-unaccompanied-children/61-medical-screening-and-health-assessment>

¹⁵⁴EUAA, *Guidance reception unaccompanied children, 4. Day-to-day care, 4.2 Health and wellbeing (Guida all'accoglienza dei minori non accompagnati, 4. Assistenza quotidiana, 4.2 Salute e benessere)*, <https://euaa.europa.eu/guidance-reception-unaccompanied-children/42-health-and-wellbeing>

necessario, le prestazioni sanitarie, comprese almeno le cure di emergenza e il trattamento essenziale delle malattie e dei disturbi mentali gravi. Si deve prestare particolare attenzione non solo alla cura fisica, ma anche a quella mentale.¹⁵⁵

Dispone inoltre che la salute, anche mentale, dei MSNA richiedenti asilo **in detenzione**, che sono vulnerabili, **deve essere di primaria importanza per le autorità nazionali.** Laddove i MSNA siano detenuti, è necessario garantire loro un monitoraggio regolare e un sostegno adeguato tenendo conto della loro situazione particolare, compresa la loro salute.¹⁵⁶

La **DQ** stabilisce che l'accesso all'assistenza sanitaria, fisica e mentale, deve essere garantito ai beneficiari di protezione internazionale alle stesse condizioni di ammissibilità dei cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione. Gli Stati membri sono tenuti a fornire adeguata assistenza sanitaria, ivi incluso se necessario, il trattamento dei disturbi psichici, ai beneficiari di protezione internazionale che presentano particolari esigenze, quali le donne in stato di gravidanza, le persone disabili, le vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, o i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato.¹⁵⁷ A questo proposito, i MSNA hanno anche il diritto **all'accesso equo e non discriminatorio all'assistenza sanitaria** nello Stato membro ospitante.

La **Direttiva Rimpatri stabilisce anche** alcuni standard di base in relazione all'assistenza sanitaria. Essa stabilisce che durante i periodi per i quali l'allontanamento è stato posticipato è obbligatorio prestare l'assistenza sanitaria di emergenza e le cure essenziali delle malattie.¹⁵⁸ Inoltre, si sottolinea che lo stato di salute dei cittadini di Paesi terzi, compresi i MSNA, interessati al rimpatrio deve essere considerato nel rispetto del principio di non respingimento.¹⁵⁹ A questo proposito, la CGUE conferma che uno Stato membro non può adottare una decisione di rimpatrio o allontanare un cittadino di un Paese terzo che soggiorna illegalmente nel territorio di tale Stato membro e soffre di una grave malattia, laddove sussistano fondati motivi per ritenere che il

¹⁵⁵Articoli 17 e 19 della Direttiva Accoglienza

¹⁵⁶Articolo 11 della Direttiva Accoglienza

¹⁵⁷Par. 46 della Premessa e articolo 30 della DQ

¹⁵⁸Articolo 14, comma 1, lettera b), della Direttiva Rimpatri

¹⁵⁹Articolo 5, lettera c), della Direttiva Rimpatri

rimpatrio lo esporrebbe, a causa dell'indisponibilità di cure adeguate nel Paese di destinazione, a un rischio reale di una significativa riduzione della sua aspettativa di vita o di un rapido, significativo e permanente deterioramento del suo stato di salute, con conseguente sofferenza intensa.¹⁶⁰

Per affrontare le sfide e **favorire la parità di accesso ai servizi sanitari per i minori migranti**, molti Paesi europei hanno adottato una normativa e politiche specifiche e sviluppato buone pratiche che possono essere riassunte come segue:

- **Prestazione di servizi di mediazione linguistica e culturale** per facilitare la comunicazione tra minori migranti e operatori sanitari.
- **Formazione degli operatori** sanitari: sensibilizzazione degli operatori sanitari sulle esigenze specifiche dei minori migranti e sugli ostacoli all'accesso all'assistenza sanitaria.
- **Semplificazione delle procedure:** adozione di procedure più semplici e uniformi per l'accesso alle cure mediche per i minori migranti.
- **Servizi sanitari specializzati** per migranti e richiedenti asilo, al fine di offrire assistenza medica sensibile alle esigenze dei migranti, compresa l'assistenza linguistica e culturale.
- **Collaborazione tra il settore sanitario e le organizzazioni non governative:** molte buone pratiche si basano sulla collaborazione tra il settore sanitario, le organizzazioni non governative e la comunità locale allo scopo di offrire servizi sanitari accessibili e culturalmente idonei per i minori migranti. Ciò può comprendere la formazione degli operatori sanitari sulla diversità culturale e l'importanza di un approccio incentrato sul paziente.
- **Programmi di sensibilizzazione e informazione:** alcuni Paesi europei hanno sviluppato programmi di sensibilizzazione e informazione per i migranti, che forniscono informazioni sui diritti alla salute e sui servizi disponibili e promuovono l'accesso ai servizi sanitari tramite materiali informativi e campagne pubblicitarie

¹⁶⁰CGUE, sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 novembre 2022, *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Causa n. C-69/21, par. 66

multilingue.

- **Iniziative locali e comunitarie:** molte comunità locali in Europa hanno sviluppato iniziative locali e comunitarie per sostenere i minori nell'accesso ai servizi sanitari, ad esempio offrendo servizi di trasporto per raggiungere le strutture sanitarie oppure organizzando cliniche sanitarie mobili nelle aree rurali.
- **Legislazione nazionale e politiche di inclusione:** molti Paesi europei hanno adottato leggi e politiche che riconoscono i diritti alla salute dei minori migranti e favoriscono la parità di accesso ai servizi sanitari per tutti i minori, a prescindere dallo status migratorio. Tali leggi possono comprendere la garanzia di cure mediche di base gratuite per tutti i minori, a prescindere dallo status migratorio, e l'accesso a servizi di interpretariato e mediazione culturale.

Buone pratiche

ITALIA:

- **Servizio Sanitario Nazionale (SSN):** La legge prevede l'iscrizione obbligatoria e gratuita dei MSNA al SSN. Non è necessario il possesso di un permesso di soggiorno per iscrivere un MSNA al SSN. I MSNA possono iscriversi al SSN e usufruire di visite mediche, cure ospedaliere, farmaci e altri servizi sanitari necessari.¹⁶¹ I servizi sanitari per i minori stranieri non accompagnati vengono forniti senza il pagamento del ticket sanitario, a condizione che il loro reddito sia inferiore a €8,263.31 all'anno o che ricevano assegni sociali
- **Mediatori culturali:** i mediatori culturali sono disponibili in molte strutture sanitarie per assistere i MSNA che hanno difficoltà linguistiche o culturali a comunicare con i medici e il personale sanitario.¹⁶²
- **formazione del personale sanitario:** vengono organizzati corsi per il personale sanitario al fine di migliorare la loro comprensione delle esigenze specifiche dei MSNA e di offrire un'assistenza sanitaria

¹⁶¹ Legge n. 47 del 2017

¹⁶² Decreto Legge 14 giugno 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2018, n. 92

culturalmente sensibile.¹⁶³

ROMANIA:

- **Programma di assistenza sanitaria per i rifugiati:** si tratta di un programma governativo che offre assistenza sanitaria gratuita ai rifugiati, tra cui i MSNA. Il programma copre visite mediche, cure ospedaliere, farmaci e altri servizi sanitari necessari.¹⁶⁴
- **Cliniche mobili:** le cliniche mobili vengono organizzate per raggiungere i MSNA che vivono in aree rurali o remote e potrebbero non avere accesso a strutture sanitarie permanenti.¹⁶⁵
- **Servizi per la salute mentale:** i servizi per la salute mentale sono disponibili per i MSNA che hanno subito traumi o soffrono di altri problemi di salute mentale.¹⁶⁶

PAESI BASSI:

- **Assistenza sanitaria di base:** i MSNA hanno diritto all'assistenza sanitaria di base, che copre le visite mediche, le cure ospedaliere, i farmaci e gli altri servizi sanitari necessari.¹⁶⁷
- **Assistenza per la salute mentale:** i servizi per la salute mentale sono disponibili per i MSNA che hanno subito traumi o soffrono di altri problemi di salute mentale.¹⁶⁸
- **Educazione sanitaria:** Per i MSNA vengono organizzati piani di educazione sanitaria al fine di informarli sul loro diritto alla salute e su come mantenersi sani.¹⁶⁹

SPAGNA e GRECIA:

- **Sistema sanitario nazionale:** il sistema sanitario nazionale spagnolo e quello greco offrono assistenza sanitaria gratuita a tutti i cittadini residenti

¹⁶³Ministero della Salute: <https://www.salute.gov.it/>; Piano Nazionale di Integrazione 2021-2023

¹⁶⁴Provvedimento n. 1043/2014 del Ministero della Salute

¹⁶⁵Strategia nazionale per l'integrazione dei rifugiati 2018-2023

¹⁶⁶Associazione rumena per i diritti umani (APADOR-CH): <https://www.apador.org/>; legge sulla salute mentale n. 18/2002

¹⁶⁷Wet Geneeskundige Betrekkingen Zorgverzekering - Legge sulle relazioni mediche nell'assicurazione sanitaria

¹⁶⁸Wet Bopz - Legge sul trattamento obbligatorio dei disturbi psichiatrici

¹⁶⁹Wet Geneeskundige Verzorging Van Asielzoekers (Wvva): <https://www.infomigrants.net/en/post/54727/dutch-parliament-approves-controversial-asylum-seeker-law>; Rijksoverheidsplan Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie 2018-2023 - Piano nazionale per la promozione della salute e la prevenzione delle malattie

in Spagna/Grecia, a prescindere dal loro status migratorio. I MSNA possono iscriversi al sistema sanitario nazionale e beneficiare di visite mediche, cure ospedaliere, farmaci e altri servizi sanitari necessari.¹⁷⁰

- **Mediatori culturali:** I mediatori culturali sono disponibili in molte strutture sanitarie per assistere i MSNA che hanno difficoltà linguistiche o culturali nella comunicazione con i medici e il personale sanitario.¹⁷¹
- **Servizi per la salute mentale:** i servizi per la salute mentale sono disponibili per i MSNA che hanno subito traumi o soffrono di altri problemi di salute mentale.¹⁷²

BULGARIA:

- **Assistenza sanitaria gratuita presso il Fondo nazionale di assicurazione sanitaria:** l'iscrizione all'Agenzia nazionale di assicurazione sanitaria (NHIF) è obbligatoria per i MSNA e garantisce loro l'accesso a una vasta gamma di servizi sanitari gratuiti, tra cui visite mediche, cure ospedaliere e farmaci.

Si tratta solo di alcuni esempi di iniziative efficaci che hanno avuto un impatto positivo sul diritto all'assistenza sanitaria per i MSNA in Europa. È importante tenere presente che la situazione dei minori presenta notevoli differenze da Paese a Paese e che le esigenze sanitarie specifiche dei MSNA possono variare a seconda delle loro esperienze individuali.

Nonostante i progressi compiuti, resta ancora molto da fare per garantire che i minori migranti abbiano accesso all'assistenza sanitaria in Europa. È importante continuare a monitorare la situazione, a raccogliere dati aggiornati e a promuovere interventi efficaci per superare gli ostacoli all'accesso e migliorare la salute e il benessere dei minori migranti.

È fondamentale che i governi, le ONG e gli altri attori continuino a collaborare per garantire che tutti i minori abbiano accesso all'assistenza sanitaria di cui hanno bisogno per mantenersi sani e prosperare.

¹⁷⁰Riferimento legislativo: Ley 14/1986, de 13 de marzo, General de Sanidad - Legge sanitaria generale

¹⁷¹Real Decreto 1177/2011

¹⁷²Ministero della Salute: <https://www.sanidad.gob.es/>; Ley 41/2007, de 7 de diciembre, de reforma del Estatuto B;

Ministero della Salute: <https://www.moh.gov.gr/>; Organizzazione Nazionale di Sanità Pubblica:

<https://www.ecdc.europa.eu/en/ethnikos-organismos-dimosias-ygeias-hellenic-national-public-health-organization-eody>

Caso di studio

Di seguito viene presentato il caso di una ragazza di 17 anni di origine nigeriana arrivata in Italia.

La ragazza arrivò nel sud Italia nel 2017 e raggiunse autonomamente l'Alto Adige, dove venne rintracciata e collocata in una struttura ricettiva femminile a Bolzano. Dichiarò direttamente lo stato di gravidanza. Essendo minorenne, la ragazza aveva accesso alle cure mediche e fu iscritta al Sistema Sanitario Nazionale.

Il tribunale le nominò un tutore, che in questo caso era il coordinatore dei servizi sociali. La ragazza ricevette assistenza prenatale gratuita, con esami prenatali, ecografie e counselling. Un assistente sociale dell'accoglienza la accompagnava a tutti gli appuntamenti.

La ragazza usufruì di una consulenza psicologica per affrontare le difficoltà emotive legate alla gravidanza e alla sua situazione. Il centro di accoglienza la mise in contatto con uno psicologo che parlava inglese.

Fu informata sulle opzioni per il parto (ospedale o centro parto) e sulla scelta tra parto naturale e taglio cesareo. Il personale medico le fornì in inglese le informazioni di cui aveva bisogno per prendere una decisione informata.

Ricevette assistenza post natale per prendersi cura della neonata, con consigli sull'allattamento al seno, assistenza per l'allattamento e aiuto nella ricerca di un alloggio.

Dopo il parto, la ragazza fu accolta presso l'Istituto Provinciale per l'Assistenza all'Infanzia (IPAI), che ospita donne in gravidanza; madri e bambini da 0 a 3 anni in difficoltà. Lo scopo dell'istituto è quello di proteggere i minori, promuovere la genitorialità e sviluppare le capacità genitoriali.

Durante la permanenza all'IPAI, la ragazza venne monitorata e le sue capacità genitoriali furono valutate tramite colloqui psicologici e interazioni con operatori sanitari ed educatori.

Nonostante la presenza di personale parlante inglese, è evidente la mancanza di interazione tra il Servizio, la ragazza e la comunità delle donne nigeriane, che le avrebbe potuto fornire un sostegno concreto. Agli incontri non fu mai presente nessun mediatore che parlasse la sua lingua madre (la lingua Edo).

Quando la donna raggiunse la maggiore età, il tribunale dichiarò la sua incapacità genitoriale. La ragazza fu collocata in una struttura per donne in emergenza, mentre la neonata rimase sotto la custodia dell'IPAI. Il coordinatore dei servizi sociali rimase tutore della neonata.

Sebbene l'accesso alle cure mediche per la minore e sua figlia non fosse un ostacolo e fosse in linea con quanto previsto dall'articolo 35 della CDFUE, ci si deve chiedere se il sistema sanitario abbia adottato un approccio olistico. In questa situazione specifica, emerge un approccio principalmente incentrato sui benefici, in cui non si è tenuto conto delle esigenze specifiche della ragazza come MSNA.

Altre disposizioni della CDFUE, relative al diritto fondamentale alla salute:

- dignità umana (art. 1),
- diritto alla vita (art. 2)
- diritto all'integrità fisica e mentale (art. 3), che comprende il consenso informato e un più ampio rispetto del corpo umano.
- articolo 7 (Rispetto della vita privata e familiare)
- articolo 8 (protezione dei dati di carattere personale)
- articolo 25, sui diritti degli anziani, e
- articolo 26 delle CDFUE sulle persone con disabilità.

In conclusione, l'articolo 35 della CDFUE svolge un ruolo significativo nel sottolineare l'importanza dell'accesso all'assistenza sanitaria e alla protezione ambientale all'interno dell'UE. Guida le istituzioni dell'UE e integra l'impegno nazionale per garantire questi diritti a tutti i cittadini. Sebbene non direttamente applicabile, getta le basi per un approccio più completo all'assistenza sanitaria e al benessere all'interno dell'UE.

I MSNA hanno il diritto di accedere alle cure mediche in Europa. Tuttavia, varie barriere possono ostacolare questo diritto. È importante conoscere le normative e le pratiche esistenti per migliorare l'accesso all'assistenza medica

per i minori migranti.¹⁷³

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ Ai MSNA spetta il diritto all'accesso equo e non discriminatorio all'assistenza sanitaria a prescindere dal loro status migratorio. L'inclusione dei MSNA nel sistema sanitario dei Paesi di destinazione è una componente essenziale della loro integrazione.

- ◆ Laddove i MSNA siano detenuti, è necessario garantire loro un monitoraggio regolare e un sostegno adeguato tenendo conto della loro situazione particolare, compresa la loro salute.

- ◆ Oltre alla salute fisica, il benessere psicologico e la salute mentale dei MSNA sono altrettanto importanti e devono essere presi in considerazione e tutelati con l'assistenza quotidiana

- ◆ L'accesso all'assistenza sanitaria, fisica e mentale, deve essere garantito ai MSNA beneficiari di protezione internazionale alle stesse condizioni di ammissibilità dei cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione.

- ◆ Durante i periodi per i quali l'allontanamento dei MSNA, sprovvisti del permesso di soggiorno, è stato posticipato è obbligatorio prestare l'assistenza sanitaria di emergenza e le cure essenziali delle malattie.

- ◆ Gli Stati membri devono prendere in considerazione lo stato di salute dei MSNA ed evitare di emettere una decisione di rimpatrio o di allontanare i MSNA che soggiornano illegalmente e soffrono di una grave malattia, laddove il loro rimpatrio li esporrebbe a un rischio reale di una significativa riduzione della loro aspettativa di

¹⁷³Per maggiori informazioni consultare:

- EMN: *Children in Migration (I minori nella migrazione)*, 2021, https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/emn-children-migration_en
- Save the Children, *Minori migranti* <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/protezione/minori-migranti>
- UNICEF, *Minori migranti e rifugiati*, <https://www.unicef.it/minori-migranti-rifugiati/>

vita o di un rapido, significativo e permanente deterioramento del loro stato di salute, con conseguente sofferenza intensa.

Capitolo IX: Accesso a un alloggio adeguato e alla sicurezza sociale



Questo capitolo esamina il quadro normativo e le garanzie per un alloggio adeguato e la sicurezza sociale dei MSNA. Inoltre descrive gli standard e gli indicatori per un alloggio adeguato. Infine, senza che ciò sia meno importante, presenta un elenco di buone pratiche nazionali e iniziative efficaci.

Articoli 1 e 34 della CDFUE

Articolo 1 della CDFUE: Diritto alla dignità umana

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

La dignità della persona umana costituisce la base reale dei diritti fondamentali, sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. È

descritta come il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo. Nel 2001 la CGUE ha confermato che il diritto fondamentale alla dignità umana fa parte del diritto dell'UE. Ciò significa, tra l'altro, che la dignità della persona umana fa parte dei diritti stabiliti dalla CDFUE e deve pertanto essere rispettata, anche laddove un diritto sia limitato.¹⁷⁴

Una violazione del diritto alla dignità umana sancito dall'articolo 1 della Carta dell'UE, combinata con il divieto di trattamenti degradanti di cui all'articolo 3 della CEDU, può innescare la responsabilità dello Stato di fornire sicurezza sociale e alloggio ai MSNA, tenendo conto della loro possibile mancanza di accesso al mercato del lavoro e delle loro particolari vulnerabilità.¹⁷⁵ La Corte EDU ha rilevato che uno Stato può avere la responsabilità di garantire che un individuo non si trovi in una situazione di indigenza e che l'insufficienza delle prestazioni sociali può far sorgere un problema ai sensi dell'articolo 3.¹⁷⁶ Pertanto in questo capitolo il termine "sicurezza sociale" deve essere considerato in relazione alle prestazioni sociali concesse ai gruppi vulnerabili della popolazione, come MSNA, minori con disabilità o malattie fisiche e mentali, minori in difficoltà, ecc.

La CRC, che si applica a tutti i minori senza distinzione, obbliga lo Stato a garantire per quanto possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del minore, e in una disposizione separata prevede il diritto del minore a un tenore di vita adeguato, che comprenda anche gli aspetti mentali, spirituali, morali e sociali del suo sviluppo.¹⁷⁷

Ai sensi dell'articolo 34 della CDFUE:

¹⁷⁴Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. C 303/17, 14 dicembre 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=IT>

¹⁷⁵ECRE, *The right to housing for beneficiaries of international protection (Il diritto all'alloggio per i beneficiari di protezione internazionale)*, dicembre 2016, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/The-Right-to-housing-for-beneficiaries-of-international-protection.pdf>, pag. 4

¹⁷⁶Corte EDU, *Budina contro Russia*, ricorso n. 45603/05, 18 giugno 2009; Corte EDU, *Larioshina contro Russia*, ricorso n. 56869/00, 23.04.2002

¹⁷⁷Artt. 6 comma 2 e 27, *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, G.A. Res. 44/25, 20 novembre 1989, entrata in vigore il 2 settembre 1990.

Articolo 34 CDFUE: Diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale

- 1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le norme stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.*
- 2. Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.*
- 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.*

I tre commi dell'articolo 34 si riferiscono al diritto dell'UE e al diritto nazionale. Il primo comma è rivolto all'Unione e dispone il riconoscimento e il rispetto del diritto alle prestazioni di sicurezza sociale. Non garantisce un diritto al beneficio nel caso in cui i rischi menzionati si concretizzino. Poiché l'UE non ha adottato disposizioni minime in materia di sicurezza sociale, a parte le raccomandazioni, questa disposizione può essere applicata solo quando un particolare strumento dell'UE, o l'attuazione di questo strumento nel diritto nazionale, incide sui diritti di sicurezza sociale.

Il secondo comma dell'articolo 34 non si rivolge all'UE, ma conferisce a "tutti" coloro che risiedono e si spostano legalmente all'interno dell'UE il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali. Questa disposizione è elaborata nel regolamento 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale¹⁷⁸ e nella Direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e in varie direttive pertinenti per i cittadini di Paesi terzi.

Il terzo comma riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e abitativa per tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. Questo diritto è soggetto al diritto e alle prassi nazionali dell'UE.¹⁷⁹

¹⁷⁸Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Testo rilevante ai fini del SEE e per la Svizzera)

¹⁷⁹Frans Pennings, "Does the EU Charter of Fundamental Rights have Added Value for Social Security?" ("La Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha un valore aggiunto per la sicurezza sociale?") *European Journal of Social Security*, Volume 24, Numero 2, Pagine: 117 - 135

Il principio di cui all'articolo 34, comma 1, si basa sugli articoli 153 e 156 del TFUE, sull'articolo 12 della Carta sociale europea e sul punto 10 della Carta comunitaria dei diritti dei lavoratori. L'Unione deve rispettarlo nell'esercizio dei poteri che le sono conferiti dagli articoli 153 e 156 del TFUE. Il riferimento ai servizi sociali riguarda i casi in cui siffatti servizi sono stati istituiti per garantire determinate prestazioni, ma non implica in alcun modo che essi debbano essere creati laddove non esistono.

Sebbene gli articoli 1 e 34 della CDFUE non riguardino direttamente l'alloggio adeguato, si riferiscono alla sicurezza sociale che può avere un impatto indiretto sull'alloggio. Benché la CDFUE non garantisca un diritto all'alloggio, gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e soddisfare i diritti sociali come la sicurezza sociale. Le prestazioni di sicurezza sociale possono fornire risorse finanziarie per aiutare gli individui e le famiglie a ottenere un alloggio adeguato. Anche altre disposizioni della Carta possono essere rilevanti per la sicurezza sociale e l'assistenza sociale, come ad esempio l'inviolabilità della dignità umana, il diritto di proprietà, il divieto di discriminazione, la garanzia della parità tra uomini e donne e il diritto alla libertà di espressione.

Un numero significativo di diritti fondamentali appartiene al settore del lavoro e della sicurezza sociale; alcune disposizioni della Carta vengono attuate in uno strumento corrispondente noto, come la Direttiva 2000/78 che istituisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro come controparte dell'articolo 21 della CDFUE e del principio di non discriminazione.¹⁸⁰

Le leggi nazionali degli Stati membri dell'UE spesso traducono tale obbligo di garantire la sicurezza sociale e l'alloggio in programmi concreti di sicurezza sociale e assistenza abitativa. Ad esempio, nel caso di MSNA e/o giovani adulti, lo Stato greco si è già occupato della loro sistemazione in strutture per alloggi temporanei o a lungo termine per MSNA o per il loro soggiorno in appartamenti per la vita semi-indipendente, se hanno più di 16 anni. Gli articoli 1 e 34 della CDFUE pongono le basi per politiche di assistenza sociale che possono influire indirettamente sull'accesso a un'adeguata sicurezza sociale. Tuttavia, i diritti e i

¹⁸⁰ Pennings, F. (2022). *Does the EU Charter of Fundamental Rights have Added Value for Social Security? (La Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha un valore aggiunto per la sicurezza sociale?)* *European Journal of Social Security*, 24(2), 117-135. <https://doi.org/10.1177/13882627221095105>

programmi specifici relativi alla sicurezza sociale devono essere determinati dalle legislazioni nazionali nel quadro dell'UE.

Sebbene la Carta non crei nuove competenze, può quindi consentire nuove interpretazioni del diritto dell'UE e avere un impatto sul diritto nazionale. Si tratta di effetti che non sono derivati da altri strumenti dell'UE e che conferiscono valore aggiunto alla Carta.

Quadro normativo per l'accoglienza e l'alloggio dei MSNA

Il diritto a un alloggio adeguato è un diritto umano derivante dal diritto a un **tenore di vita adeguato per tutti** (comprensivo anche di cibo e vestiario) e dal miglioramento continuo delle condizioni di vita. È di fondamentale importanza per il godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali e corrisponde all'articolo 11 del CCESCR.¹⁸¹

L'accoglienza e l'alloggio dei MSNA sono disciplinati dal diritto dell'UE, in particolare dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza¹⁸². Essa stabilisce norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale al fine di garantire loro un tenore di vita dignitoso e condizioni di vita comparabili in tutti gli Stati membri dell'UE. L'articolo 21 della RCD definisce le categorie speciali dei richiedenti protezione internazionale vulnerabili, compresi i MSNA, le cui situazioni specifiche devono essere prese in considerazione. Gli Stati membri devono valutare entro un periodo di tempo ragionevole se il richiedente è una persona con esigenze di accoglienza particolari, **ad esempio un MSNA**.¹⁸³

La RCD prevede inoltre norme speciali di accoglienza e trattamento per i MSNA che dovranno essere collocati:

- A) presso familiari adulti;
- B) presso una famiglia affidataria;
- C) in centri di accoglienza dotati di strutture specifiche per i minori; o

¹⁸¹CESCR General Comment No.4: The Right to Adequate Housing (commento generale n. 4: il diritto a un alloggio adeguato) (Art. 11 comma 1 della Convenzione, 13 dicembre 1991, <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>)

¹⁸²Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE, 26 giugno 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

¹⁸³Si veda l'articolo 22 della DMCR

D) in altri alloggi idonei per i minori.¹⁸⁴

Per quanto possibile, i fratelli devono essere alloggiati insieme, tenendo conto dell'interesse superiore dei minori, della loro età e del loro grado di maturità.¹⁸⁵ Inoltre, gli Stati membri dell'UE possono collocare i MSNA di almeno sedici anni in centri di accoglienza per richiedenti adulti, **solo** se ciò risponde al

Articolo 23, comma 1, della RCD: Minori (interesse superiore del minore)

L'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore.

loro interesse superiore.

Standard e indicatori per l'alloggio dei MSNA

Al fine di tutelare i diritti dei minori e guidare gli Stati UE+¹⁸⁶ nell'attuazione delle disposizioni chiave della RCD, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) ha delineato alcuni standard operativi e indicatori speciali relativi alle condizioni di accoglienza per i MSNA.¹⁸⁷ Essi comprendono anche standard e indicatori per l'alloggio basati sul principio dell'interesse superiore del minore e sui principi di:

- **Trasparenza e responsabilità:** l'offerta di condizioni di accoglienza dovrebbe essere basata su regole e processi decisionali equi.
- **Riservatezza:** tutte le persone che lavorano con i MSNA devono ricevere qualsiasi informazione rispettando le norme di riservatezza previste dal diritto nazionale e internazionale.
- **Partecipazione:** le autorità di accoglienza devono facilitare la partecipazione e l'impegno di tutti i MSNA nella gestione delle

¹⁸⁴Articolo 24, comma 2, della RCD

¹⁸⁵Articolo 23, comma 1, della RCD

¹⁸⁶Stati membri dell'UE, tra cui Norvegia e Svizzera

¹⁸⁷EASO (ora EUAA) *Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators (Guida sulle condizioni di accoglienza per i minori non accompagnati: standard operativi e indicatori)*, dicembre 2018, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on%20reception-%20conditions-%20for-unaccompanied-children.pdf>

condizioni di accoglienza al fine di rispettare i diritti di partecipazione dei minori ai sensi della Carta dell'UE e della CRC.

- **Non discriminazione:** tutti i MSNA hanno pari accesso all'accoglienza, senza alcuna forma di discriminazione.

In generale, gli Stati membri dell'UE+ hanno la libertà di scegliere diversi tipi di alloggio da offrire ai MSNA, purché rispondano alle esigenze particolari di accoglienza dei MSNA. Questi tipi di alloggio possono variare dai centri di accoglienza a soluzioni alternative come l'affido o le case private. Nella designazione della tipologia di alloggio da offrire ai MSNA, gli Stati membri devono considerare vari aspetti delle strutture ricettive. Alcuni di essi sono descritti di seguito. L'elenco completo degli standard e degli indicatori per l'accoglienza dei MSNA (tra cui l'alloggio) è disponibile nella guida dell' EUAA.¹⁸⁸

Il primo aspetto è la **posizione**. In generale, l'alloggio deve essere situato in zone destinate all'uso residenziale. Uno standard importante è quello di garantire un accesso geografico efficace ai servizi pertinenti come scuole (non più di 45 minuti con i mezzi pubblici), servizi sanitari, assistenza legale, negozi e attività ricreative. Oltre a semplificare le loro attività quotidiane, ciò influisce anche sulle opportunità di integrazione per i MSNA. Si ritiene buona norma coinvolgere le popolazioni residenti locali nella definizione dell'ubicazione dell'alloggio al fine di consentire l'interazione ed evitare l'isolamento.

Il secondo aspetto da prendere in considerazione è **l'infrastruttura** interna dell'alloggio. Da questo punto di vista, uno standard importante è lo spazio sufficiente nella camera da letto in un alloggio collettivo (minimo di 4 m² a persona e 2,10 m di altezza delle pareti). Lo spazio deve essere sufficiente per almeno un letto e un armadio (chiudibile a chiave) a persona. Una "camera (da letto)" è definita da quattro pareti con una porta chiudibile e una finestra apribile. In un alloggio condiviso, la stanza deve essere chiudibile a chiave con accesso per il personale. Pertanto, è necessario garantire il **rispetto della privacy e della sicurezza** dei minori. Gli indicatori stabiliscono che ogni camera da letto può ospitare fino a quattro minori e che le camere da letto devono essere separate per i MSNA singoli di sesso maschile e femminile, senza possibilità di accesso per i minori del sesso opposto. Per garantire la privacy e la sicurezza per i MSNA, si ritiene buona norma la presenza di un passaggio di almeno 90 cm tra

¹⁸⁸ *Ibid.*

i letti, nonché la disponibilità di una chiave personale della camera da letto per ciascun minore.

Inoltre, gli alloggi condivisi devono disporre di almeno **un'area comune** in cui i MSNA possano mangiare, studiare e trascorrere il tempo libero. Devono essere arredati in modo idoneo per i minori, con tavoli, sedie, divani e mobili generale in numero sufficiente. L'esistenza di tali spazi offrirà ai MSNA maggiori possibilità di impegnarsi in attività collettive di svago utili per strutturare meglio la loro giornata, il che influirà positivamente sulla loro salute mentale e attenuerà le tensioni e l'isolamento. Alcuni indicatori sono la presenza di un minimo di attività ricreative situate a una distanza ragionevole e sicura a piedi e la disponibilità di attività sufficienti anche all'interno dell'alloggio. Inoltre, i MSNA di età compresa tra 0 e 12 anni dovrebbero avere accesso giornaliero a parchi giochi e sale ludiche adatti alla loro età, mentre quelli di età compresa tra 13 e 17 anni dovrebbero poter usufruire settimanalmente di strutture sportive al coperto e all'aperto.

Anche nelle cucine condivise, per ciascun MSNA devono essere previsti uno spazio personale (frigorifero) e una dotazione sufficiente di utensili da cucina. L'infrastruttura generale dei servizi igienici deve essere ben funzionante e adeguata. Un esempio di indicatore è l'esistenza di almeno un WC e una doccia funzionanti, chiudibili a chiave (separati) per otto minori, preferibilmente nello stesso edificio delle camere da letto. In ogni circostanza, l'infrastruttura all'interno e all'esterno di un alloggio designato per ospitare i MSNA con mobilità ridotta deve essere adattata alle loro esigenze.

Anche **l'igiene** (mantenere gli spazi puliti) e **la manutenzione** (preservare le condizioni originali dell'alloggio il più e il più a lungo possibile) sono aspetti importanti relativi all'alloggio. Sebbene entrambi questi aspetti rientrino nella responsabilità generale delle autorità, anche i MSNA possono essere coinvolti in queste attività su base volontaria e istruttiva, sotto la supervisione del personale. Esempi di indicatori sono l'esistenza un programma di pulizia, la pulizia almeno quotidiana degli spazi, il regolare controllo della pulizia e del funzionamento di mobili e la possibilità per i MSNA di fare il bucato o di usufruire di un servizio di lavanderia accessibile almeno cinque giorni a settimana.

Inoltre, è necessario garantire un'adeguata **sicurezza** degli alloggi e delle strutture. Devono essere presenti sufficienti misure di sicurezza, ad esempio la

valutazione regolare dei rischi, l'accesso monitorato (tramite video) dei locali, la possibilità di segnalare in modo sicuro i problemi di sicurezza al personale responsabile, l'esistenza di misure mirate anche all'individuazione e alla prevenzione della violenza di genere, compresa l'illuminazione appropriata degli spazi, in modo da limitare la necessità per i MSNA di attraversare da soli aree isolate a piedi, le serrature sulle porte, ecc. Si ritiene buona norma rendere disponibili spazi privati in cui i minori/le persone possano esprimere preoccupazioni per la sicurezza al fine di incoraggiare la segnalazione di violenze e incidenti.

L'ultima serie di standard e indicatori riguarda **le apparecchiature e i servizi di comunicazione**. Un ruolo importante nella vita dei MSNA è quello della comunicazione, sia con amici e familiari, sia con rappresentanti e organizzazioni che prestano assistenza legale e altri servizi pertinenti. In ogni alloggio deve essere fornito un adeguato accesso giornaliero a un telefono. Un adeguato accesso alla comunicazione ha dimostrato di favorire la salute mentale dei minori e di evitare l'ansia. Inoltre, i MSNA devono avere accesso giornaliero e gratuito a Internet per i contatti con la famiglia e la scuola. L'accesso dovrebbe essere adeguato all'età e regolamentato dal personale. Si ritiene buona norma offrire l'accesso a un televisore con canali in almeno due delle lingue più parlate dai MSNA nell'alloggio.

Nel complesso, un alloggio adeguato è di vitale importanza per i MSNA in Europa, e a tale riguardo è pertanto necessario predisporre una buona regolamentazione da parte delle autorità statali in collaborazione con le parti interessate, i prestatori di assistenza, i tutori e altri professionisti coinvolti al fine di tutelare questi diritti per i MSNA. Ciò è necessario non solo per il loro benessere, ma anche per la loro sicurezza e protezione, come delineato nell'articolo 34 della CDFUE.

"Se l'accoglienza in un Paese è inadeguata, non aumenta solo la frequenza degli episodi di aggressione, delle liti e dell'abuso di alcol, ma anche la tristezza, la disperazione e dei comportamenti suicidi. Le esperienze di situazioni di questo tipo dimostrano concretamente l'importanza di un periodo di riposo e sicurezza dopo la fuga. Un periodo durante il quale il minore sperimenta una sicurezza sufficiente per riprendersi dalle difficoltà, cercare la sua famiglia, elaborare il

lutto per ciò che ha perso e stringere amicizia con i suoi coetanei, mentre inizia a comprendere quale assistenza può aspettarsi dai professionisti".¹⁸⁹

Esempio di modello di accoglienza: alloggio dei MSNA nei Paesi Bassi

Tra gli Stati membri dell'UE si riscontrano differenze per quanto riguarda i modelli di accoglienza per i MSNA. A titolo di esempio, di seguito si descrive il modello di accoglienza per l'alloggio dei MSPA nei Paesi Bassi.

Nei Paesi Bassi, un nuovo modello di accoglienza per i MSNA è entrato in vigore nel 2014. In questo modello, la piccola ricettività è il punto di partenza. Il Modello di Accoglienza definisce le linee generali del sistema di accoglienza. In esso la **personalizzazione rimane fondamentale**. Ad esempio, se per l'interesse superiore di un minore di 16 anni è preferibile il collocamento con un consanguineo adulto anziché presso una struttura di prima accoglienza dell'Agenzia centrale per l'accoglienza dei richiedenti asilo (COA), si adotteranno misure per realizzare questo obiettivo.

Tutti i MSNA vengono collocati se possibile con la famiglia, altrimenti:		
	Età 0-15 anni e MSNA vulnerabili più grandi	Età 15-18(+)
Procedura di asilo	Famiglia affidataria specializzata Nidos Prima famiglia affidataria Nidos	Centro per richiedenti asilo (Process Reception Location, POL) del COA per un periodo massimo di 3 mesi
Permesso di soggiorno	Famiglia affidataria Nidos	Piccola ricettività (KSO) da parte di Nidos (partner contrattuali) in un comune

¹⁸⁹Marjan Schippers, *Children on the Move (Minori in movimento)*, febbraio, <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2021/10/Children-on-the-move-A-guide-to-working-with-unaccompanied-children-in-Europe.pdf>

Assenza di permesso di soggiorno	Famiglia affidataria Nidos	Piccola ricettività (KWV) da COA all'interno o in prossimità del centro di asilo o piccola ricettività prospettica (PON) da parte di Nidos
----------------------------------	----------------------------	--

Figura 1 Accoglienza dei MSNA nei Paesi Bassi – Nidos

Minori di età inferiore a quindici anni

Nel modello di accoglienza, i minori di età inferiore ai quindici anni sono assistiti in famiglie affidatarie (culturali) di Nidos. Nidos, l'autorità competente per la tutela dei MSNA nei Paesi Bassi, dispone di un dipartimento interno separato che si occupa esclusivamente delle famiglie affidatarie. I suoi compiti comprendono il reclutamento e la selezione delle famiglie. Nidos tiene conto il più possibile del background culturale dei minori e delle famiglie. L'idea alla base è che in questo modo è possibile facilitare la transizione del minore dal suo Paese di origine ai Paesi Bassi. Ciò risponde quindi all'interesse superiore del minore.

Lo stesso giorno in cui arriva nei Paesi Bassi, un MSNA di età inferiore ai 15 anni viene assegnato a una prima famiglia affidataria di Nidos. In alcuni casi non viene trovato immediatamente un abbinamento idoneo. In tal caso, il minore rimarrà alcuni giorni in una famiglia affidataria specializzata di Nidos per trascorrere il periodo di attesa. Durante i primi tre mesi, si valuta se la prima famiglia affidataria è ancora la soluzione migliore. Se sì, come accade nella maggior parte dei casi, il minore può rimanere presso questa famiglia, mentre in caso contrario, viene individuata un'altra famiglia affidataria di Nidos. In alternativa i minori possono alloggiare con i propri consanguinei adulti, ma anche queste famiglie devono prima essere sottoposte a selezione da parte di Nidos.

Minori di età superiore a quindici anni nella procedura di asilo

I minori di età superiore a quindici anni che arrivano nei Paesi Bassi vengono sistemati in centri di accoglienza temporanea per richiedenti asilo (POA) del COA per un massimo di tre mesi. Si tratta di rifugi abbastanza grandi, con spazio per circa 80 giovani. I tutor COA supervisionano i minori tutti i giorni 24 ore su 24.

Minori con permesso di soggiorno

I minori provvisti di permesso di soggiorno vengono alloggiati in piccoli rifugi di Nidos o di uno dei suoi partner contrattuali. Nidos ha stipulato accordi sull'accoglienza dei MSNA con varie istituzioni giovanili. Le istituzioni giovanili possono



offrire due tipi di assistenza. In primo luogo, i gruppi residenziali per minori (KWG) destinati ai minori non ancora molto autosufficienti. Queste strutture possono ospitare da un minimo di 9 a un massimo di 15 giovani.

In secondo luogo, sono presenti i cosiddetti piccoli rifugi (KWE). Si tratta strutture per minori già relativamente autosufficienti. Qui i minori vengono guidati per quattro ore al giorno da un tutor di un'istituzione giovanile. Un KWE può ospitare 4-5 minori. Se ciò risponde al suo interesse superiore, un minore vulnerabile di età superiore ai 15 anni può anche essere collocato presso una famiglia affidataria di Nidos o presso consanguinei adulti.

Iniziative efficaci in materia di alloggio e sicurezza sociale per i MSNA

Le zone di sicurezza dell'OIM - Bulgaria

In Bulgaria, nella quasi totalità dei casi, i MSNA vengono collocati o in centri di accoglienza (se richiedenti asilo) o in centri di protezione dei minori e in assistenza alternativa. Tuttavia, secondo quanto riferito, le condizioni nei centri di accoglienza per rifugiati sono inadeguate (stanze piccole, insetti, assenza di spazi privati e cibo insapore). Dal 2019 e 2020, l'OIM propone le cosiddette Zone di sicurezza¹⁹⁰ per i MSNA all'interno di due centri di accoglienza SAR a Sofia. Queste strutture offrono: assistenza sociale ininterrotta; sorveglianza in loco 24 ore su 24 e 7 giorni su 7; servizi di interpretariato e mediazione culturale; assistenza sociale, legale e psicologica e accesso al medico di medicina

¹⁹⁰OIM Bulgaria, *Safe zones Snapshot (Istantanea zone di sicurezza) 2023*, https://bulgaria.iom.int/sites/g/files/tmzbdll1291/files/inline-files/2023-zones-snapshot_final_0.pdf

generale/all'assistenza sanitaria. Inoltre organizzano sessioni informative su vari argomenti, tra cui l'assistenza offerta dall'OIM, i diritti e gli obblighi durante le procedure per la protezione internazionale, il regolamento della Zona di sicurezza, le procedure ai sensi del Regolamento di Dublino e altre informazioni importanti riguardanti i MSNA.

All'interno delle Zone di sicurezza, si presta assistenza ai MSNA che frequentano la scuola e si distribuiscono, se necessario, articoli non alimentari come vestiario, prodotti per l'igiene e altri articoli. Inoltre si organizzano attività culturali, artistiche e sportive per i minori. Alcuni dati importanti riferiti al 2023¹⁹¹:

- 2569 MSNA sono stati alloggiati nelle due zone di sicurezza in Bulgaria
- 541 MSNA hanno ricevuto assistenza medica, sostenuta finanziariamente dall'OIM
- 705 consulenze sociali e psicologiche sono state fornite ai MSNA
- 17006 MSNA hanno partecipato ad attività sportive¹⁹²

Le Zone di sicurezza sono gestite nell'ambito del progetto “Sostegno ai minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale” finanziato dal programma nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF).

Strutture innovative per la resilienza (Resilience Innovation Facilities, RIF) – Romania

Nell'ambito del programma di risposta alle emergenze per i MSNA ucraini, Terres des Hommes ha istituito tre strutture innovative per la resilienza (RIF)¹⁹³ a Bucarest, Costanza e Brasov. Queste sono le strutture in cui si è stabilita la maggior parte degli ucraini. Sono stati aperti nel marzo 2023 in collaborazione con l'UNHCR per sostenere l'integrazione di bambini e giovani provenienti dall'Ucraina e per prendersi cura del loro benessere emotivo. I centri sono dotati di tecnologia 3D appositamente per i minori. Qui i minori possono scoprire i propri talenti e le proprie abilità giocando in modo creativo. Al fine di favorire i contatti con la comunità rumena, anche i minori rumeni locali possono recarsi in questi centri.

ARSIS Associazione per il sostegno sociale dei giovani in Grecia

¹⁹¹*Ibid.*

¹⁹²*I MSNA hanno partecipato a più di un'attività*

¹⁹³<https://www.tdh.org/en/projects/fablbrif>

In Grecia, data la necessità di fornire alloggio ai minori non accompagnati, come già menzionato in questo capitolo, era di fondamentale importanza che i minori avessero accesso ai servizi sanitari dotandosi di un numero di previdenza sociale (AMKA). Questo numero consentiva l'accesso sia all'assistenza sanitaria che al lavoro, come per ogni persona residente nel Paese.

I minori non accompagnati hanno diritto, a partire dal momento in cui aderiscono al Meccanismo nazionale di risposta alle emergenze¹⁹⁴ per l'identificazione e la protezione dei minori non accompagnati, a una modica indennità finanziaria mensile (più alta per coloro che vivono da soli in appartamenti), al trasporto gratuito da e per la scuola e a una tariffa ridotta per i mezzi pubblici, come gli altri minori. Tuttavia, sull'importante questione dell'accesso ai servizi sanitari, occorre tenere presente che l'Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani ha assistito più di 600 MSNA guidandoli nella procedura per ottenere il numero di assistenza sanitaria per stranieri (PAAYPA) e informandoli in merito al loro diritto alla sicurezza sociale. Prima di raggiungere l'età adulta, i minori non accompagnati vengono informati sull'accesso alle prestazioni sociali, alle prestazioni di sostegno ai giovani e ad altre risorse pertinenti.

ARSIS ha inoltre condotto interventi evidenziando le carenze nell'erogazione dell'accesso alle prestazioni sociali da parte dell'amministrazione. Nell'ambito della difesa dei diritti dei MSNA, il 2 agosto 2017 ARSIS, insieme ad altre 24 ONG, inviò una lettera aperta all'allora Ministero delle politiche migratorie, al Ministro dell'interno, al Ministro della ricostruzione amministrativa, al Ministro della salute, al Ministro del lavoro, della sicurezza sociale e della solidarietà sociale e al Ministro delle finanze, affrontando i ripetuti episodi di violazione dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati da parte dell'amministrazione, comprese le

¹⁹⁴Il Meccanismo Nazionale di Risposta alle Emergenze (NERM) del Segretariato Speciale per la Protezione dei Minori Non Accompagnati (SSPUAM) del Ministero della Migrazione e dell'Asilo è stato lanciato nel 2021 con il sostegno dell'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati, in Grecia e istituzionalizzato con l'articolo 66 (33) (AΓ) della Legge 4939/2022 (OGG A' 111), aggiunto con l'articolo 39 della Legge 4960/2022 (OGG A' 145). Lo scopo del NERM è quello di identificare e indirizzare immediatamente e collocare un minore non accompagnato senza dimora o in condizioni di vita precarie in strutture di accoglienza di emergenza, ai sensi dell'articolo 43 della legge 4760/2020 (A 247) sull'abolizione della custodia protettiva dei minori non accompagnati. Ulteriori informazioni sul NERM si trovano in NERM procedural Handbook: A safety net for unaccompanied children identified in precarious living conditions (Manuale procedurale del NERM: una rete di sicurezza per i minori non accompagnati identificati in condizioni di vita precarie), prodotto dal Segretariato Speciale per la Protezione dei Minori non Accompagnati del Ministero Greco della Migrazione e dell'Asilo con il sostegno dell'UNHCR, dell'Agenzia ONU per i Rifugiati, e dell'Unione Europea, <https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-03/NERM%20Procedural%20Handbook.pdf>

questioni relative al numero di previdenza sociale (AMKA).¹⁹⁵ Nel 2019, le autorità amministrative smisero di concedere i numeri di previdenza sociale a tutti i richiedenti protezione internazionale e ai MSNA fino a quando non furono apportate modifiche legislative, privandoli così dell'accesso alle prestazioni sociali e all'assistenza sanitaria. ARSIS partecipò attivamente alla tutela dei diritti dei MSNA ad accedere alla sicurezza sociale e alle prestazioni attraverso un comunicato stampa.¹⁹⁶

Nel 2020 ARSIS, insieme ad altre 17 ONG, inviò una lettera aperta al Ministero della Migrazione e dell'Asilo, chiedendo l'immediato ripristino dell'accesso all'assistenza sanitaria primaria per tutti gli individui arrivati da luglio 2020 e quelli che continuavano ad arrivare, ripristinando l'accesso all'AMKA e attivando il PAAYPA o qualsiasi altro schema equivalente¹⁹⁷. Dal 2020 e dalla digitalizzazione delle procedure previdenziali, i principali problemi relativi ai MSNA sono stati finalmente risolti¹⁹⁸. La decisione ministeriale congiunta [717/2020](#) dei ministeri della migrazione e dell'asilo, dell'istruzione e degli affari religiosi, della sanità, del lavoro e degli affari sociali ha deciso di assegnare un numero temporaneo di assicurazione e assistenza sanitaria a tutti i richiedenti protezione internazionale, senza eccezioni¹⁹⁹. La normativa di cui sopra è stata modificata e migliorata dalla decisione ministeriale congiunta [605869/2022](#). Da allora, il PAAYPA e l'AMKA vengono rilasciati con la tessera di richiesta di protezione internazionale al momento della registrazione da parte del Servizio Asilo, garantiscono ai MSNA l'assistenza sanitaria e l'accesso al mercato del lavoro e sono indicati sulla tessera. Il PAAYPA è attribuito ai servizi di asilo locali, dove viene registrata la relativa domanda.

Caso di studio

Nel giugno 2019 si riscontrò il seguente problema nelle strutture ricettive per MSNA in Grecia: fu adottata una decisione ministeriale, in base alla quale i

¹⁹⁵ ARSIS, Lettera congiunta - petizione di 25 organizzazioni su "Ripetuti episodi di violazione dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati da parte dell'Amministrazione (TIN, AMKA, carta di disoccupazione, diritto al lavoro)", 2017, <https://arsis.gr/kini-epistoloi-anafora-25-organoseon-me-thema-epanalamvanomena/>

¹⁹⁶ ARSIS, COMUNICATO STAMPA: Revocare immediatamente l'esclusione dei rifugiati dal sistema sanitario pubblico, 2019, <https://arsis.gr/deltio-typoy-amesi-arsi-apokleismoy-prosfygwn-apo-to-dimosio-systima-yeias/>

¹⁹⁷ <https://arsis.gr/open-letter-to-mr-notis-mitarakis-minister-on-migration-and-asylum/>

¹⁹⁸ Ministero della Migrazione e dell'Asilo, Repubblica Ellenica, <https://migration.gov.gr/en/applications/ypiresies-asyloy/>

¹⁹⁹ <https://migration.gov.gr/en/epilysi-thematon-prosorinis-yeionomikis-perithalpsis-aitoynton-asyloy/>

richiedenti protezione internazionale avevano il diritto di ricevere un numero di previdenza sociale dai cosiddetti Centri di servizio ai cittadini. I documenti necessari per il rilascio di questo numero erano: 1) per i beneficiari di protezione internazionale, un documento di permesso di soggiorno; e 2) per i richiedenti protezione internazionale, la tessera attestante il loro status.

Ciò consentì di emettere un numero di previdenza sociale (AMKA) per centinaia di MSNA. Le ONG spinsero per accelerare l'iscrizione dei MSNA nel servizio di asilo al fine di ottenere un AMKA. Nel luglio 2019, con il cambio di governo in Grecia, il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali emise una direttiva, secondo la quale la precedente decisione ministeriale era stata revocata e sarebbero seguite istruzioni dettagliate sull'emissione degli AMKA. Purtroppo, queste istruzioni arrivarono solo dopo molti mesi.

Di conseguenza, molti minori, in particolare quelli che non avevano potuto ricevere l'AMKA nel giugno dello stesso anno, quando questa decisione ministeriale era in vigore da alcune settimane, o quelli entrati nel Paese dopo la revoca della decisione ministeriale, rimasero senza assicurazione. Nell'estate del 2019, i lavoratori delle strutture ricettive e dei centri di accoglienza per richiedenti asilo dotate di spazi speciali per ospitare i MSNA segnalavano problemi legati alla diffusione di malattie e alla mancanza di assistenza sanitaria. Un minore affetto da una grave patologia cardiaca, non avendo modo di ricevere le cure mediche necessarie, decise (e probabilmente vi riuscì) di partire in modo irregolare, tramite i trafficanti, per un altro Paese dell'UE al fine di ricevere le cure di cui aveva bisogno.

È chiaro che la revoca dei diritti di sicurezza sociale ai MSN aumenta il rischio di esporre i minori a condizioni di vita non sicure e al pericolo di subire traumi fisici o mentali, sfruttamento o abusi. Durante i mesi successivi e fino alla concessione dell'AMKA a tutti i MSNA, i caregiver delle strutture ricettive dovettero far fronte a focolai di malattie tra i minori e il personale, a causa della mancanza di assistenza medica.

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ Il diritto a un alloggio adeguato è un diritto umano derivante dal diritto a un tenore di vita adeguato per tutti (comprensivo anche di cibo e vestiario) e dal miglioramento continuo delle condizioni di vita. È di fondamentale importanza per il godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali.
- ◆ Sebbene la CDFUE non garantisca un diritto all'alloggio, gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e soddisfare i diritti sociali come la sicurezza sociale. Le prestazioni di sicurezza sociale possono fornire risorse finanziarie per aiutare gli individui e le famiglie a ottenere un alloggio adeguato.
- ◆ L'accoglienza e l'alloggio dei MSNA sono disciplinati dal diritto dell'UE, in particolare dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza
- ◆ Al fine di tutelare i diritti dei minori e guidare gli Stati UE+ nell'attuazione delle disposizioni chiave della RCD, la EUAA ha delineato alcuni standard operativi e indicatori relativi alle condizioni di accoglienza e alloggio specifici per i MSNA. Ciò comprende gli standard relativi a: posizione, infrastrutture, aree comuni, servizi igienico-sanitari, manutenzione, sicurezza e comunicazione.
- ◆ La flessibilità e la possibilità di personalizzare le strutture di accoglienza e alloggio in base agli interessi dei MSNA sono limitate
- ◆ Nel modello di accoglienza olandese, la piccola ricettività è fondamentale e tutti i MSNA di età inferiore ai 15 anni vengono collocati presso famiglie affidatarie (culturali).
- ◆ I diritti e i programmi specifici relativi alla sicurezza sociale devono essere determinati dalle legislazioni nazionali nel quadro dell'UE.
- ◆ Nelle prestazioni di sicurezza sociale si devono applicare i principi del rispetto della dignità umana, del diritto di proprietà, della non

discriminazione, della garanzia della parità tra uomini e donne e del diritto alla libertà di espressione.

Capitolo X: Presentazione e conduzione di azioni legali strategiche relative alle violazioni dei diritti



Ai fini del presente Capitolo, con i termini "contenzioso strategico" o "azioni legali strategiche" si intende una combinazione di azioni legali intraprese in un tribunale e altre tattiche oltre a quelle che sono consapevolmente mirate a ottenere cambiamenti relativi ai diritti nella legge, nella politica, nella pratica e/o nella consapevolezza pubblica al di sopra del singolo caso o interesse.²⁰⁰ Il capitolo analizza le strategie di base per la presentazione e la conduzione di azioni legali strategiche relative alle violazioni dei diritti dei minori e alla protezione dei loro diritti fondamentali in termini di tutela giudiziaria. Il contenzioso strategico implica qualcosa di più della semplice presentazione di una causa davanti a un tribunale o a un giudice. Comprende obiettivi più ampi relativi ai diritti dei minori all'interno di questo quadro. Questo capitolo affronta anche considerazioni importanti prima di entrare in aula e gli effetti indiretti del contenzioso strategico durante le procedure giudiziarie.

²⁰⁰Open Society Foundations, *Open Society Justice Initiative, Strategic Litigation Impacts Insights from Global Experience (Impatti strategici dei contenziosi: spunti di riflessione dall'esperienza globale)*, 2018, <https://www.justiceinitiative.org/uploads/fd7809e2-bd2b-4f5b-964f-522c7c70e747/strategic-litigation-impacts-insights-20181023.pdf>, pag. 25; EDAL, Ana-Maria Bucataru, *Is strategic litigation a way of ensuring that the rights of unaccompanied minors are fully considered in law, policy and practice? (Il contenzioso strategico è un modo per garantire che i diritti dei minori non accompagnati siano pienamente considerati nella legge, nella politica e nella pratica?)*, 2017, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/strategic-litigation-way-ensuring-rights-unaccompanied-minors-are-fully-considered-law>

Inoltre esamina l'invocazione della CDFUE nei procedimenti giudiziari e presenta le buone pratiche relative al contenzioso strategico in Grecia.

Strategie per la presentazione e la conduzione di azioni legali a livello nazionale ed europeo per violazioni dei diritti dei MSNA

La presentazione di azioni legali a livello nazionale ed europeo dovrebbe sostenere la piena attuazione dei diritti dei minori nell'ambito di azioni di advocacy di portata più ampia, in particolare la sensibilizzazione sui problemi affrontati dai gruppi vulnerabili come i MSNA.

Il successo del contenzioso strategico può portare a cambiamenti politici, economici o sociali duraturi e allo sviluppo del diritto vigente.

In particolare, per quanto riguarda i contenziosi strategici per i diritti dei minori, gli articoli 3, 4, 18, 24 e 47 della CDFUE dovrebbero avere la priorità nelle azioni a sostegno dei diritti dei MSNA e della loro rappresentanza legale dinanzi ai tribunali nazionali ed europei. Chiunque sia coinvolto nell'assistenza legale dei MSNA o responsabile della loro assistenza deve garantire che i minori richiedenti asilo abbiano il diritto effettivo di presentare ricorso nelle cause riguardanti la richiesta di protezione internazionale. Poiché i minori di solito sono privi di reddito, devono poter **usufruire gratuitamente dell'assistenza e della rappresentanza legale in tribunale.**

Quando trattano cause relative alla protezione dei minori e perseguono contenziosi strategici, **i professionisti devono considerare se le loro azioni rispondono o meno all'interesse superiore del minore.** Per presentare in tribunale una causa che coinvolge minori occorre considerare attentamente il potenziale impatto sulla procedura giudiziaria e, soprattutto, sulla vita dei minori.

I professionisti devono **valutare i benefici attesi degli sviluppi giudiziari rispetto al potenziale danno agli interessi del minore interessato e di altri MSNA.** Un eventuale respingimento di una richiesta in tribunale può avere conseguenze dirette o indirette per altri minori che non hanno intentato

un'azione. Inoltre, si devono valutare il costo e la durata dei procedimenti giudiziari al fine di garantire che siano in linea con l'interesse superiore del minore.

Ad esempio, in Grecia e secondo la legislazione greca, il mezzo principale, se non l'unico, per ottenere la residenza legale per i MSNA nel Paese è richiedere lo status di protezione internazionale. Fino all'aprile 2024, la legislazione greca non prevedeva alcun permesso di soggiorno per i MSNA, nonostante le continue e valide richieste da parte delle organizzazioni di società civile in Grecia. La procedura per la concessione della protezione internazionale comprende la presentazione della domanda iniziale, un colloquio personale con il richiedente e l'emissione di una decisione positiva o negativa in primo grado da parte dei funzionari competenti del Servizio Asilo. In caso di decisione negativa, il richiedente ha il diritto di presentare ricorso dinanzi alle Commissioni indipendenti per il riesame, composte da giudici amministrativi singoli o in composizioni di tre membri. Le Commissioni indipendenti per il riesame emettono quindi una decisione sul ricorso in secondo grado. Poiché la stragrande maggioranza delle decisioni respinge il ricorso, l'unico ricorso legale rimasto al richiedente MSNA è quello di presentare una successiva domanda di asilo, sulla base di nuovi fatti relativi alla domanda iniziale, oppure una domanda di annullamento dinanzi ai tribunali amministrativi di prima istanza di Atene e Salonicco, a seconda della zona in cui è stata presentata la domanda di asilo. Il termine per la presentazione della richiesta di annullamento è di 30 giorni dal ricevimento della decisione di rigetto. Questo termine, che è cambiato nel 2020 (in precedenza era di 60 giorni), limita significativamente i tempi di preparazione, poiché il fascicolo amministrativo del minore in genere giunge all'attenzione dell'avvocato diversi giorni dopo la ricezione della decisione

Una volta che l'avvocato o il consulente legale prende in carico il caso, deve coordinarsi con i professionisti che sostengono il minore per raccogliere rapidamente il materiale necessario. Deve inoltre informare il minore e il tutore in merito al procedimento e ai suoi diritti, spiegando lo scopo, i benefici previsti e le potenziali conseguenze negative del procedimento giudiziario. In questo contesto, si deve valutare anche il costo delle azioni giudiziarie.

Purtroppo, molte ONG attive nel campo della protezione dei minori e nell'attuazione di programmi per l'accoglienza dei minori non accompagnati non dispongono né dei fondi né delle competenze necessarie per la rappresentanza giudiziaria dei minori beneficiari. Per il deposito di una domanda di annullamento, o di una domanda di sospensione della decisione di rimpatrio, o di una domanda di protezione giudiziaria provvisoria, è necessario sostenere notevoli costi e spese.

In Grecia, dal 2020 ARSIS attua programmi per la rappresentanza giudiziaria per i MSNA che hanno ricevuto una decisione negativa di secondo grado. La politica principale di ARSIS è quella di completare e presentare la domanda di annullamento entro 30 giorni al Tribunale Amministrativo di prima istanza competente. Inoltre, ARSIS sviluppa per ogni causa specifica una strategia mirata ad aumentare le possibilità di successo della domanda di annullamento e a ottenere una protezione giudiziaria temporanea, tale da comportare la riemissione della tessera di richiedente protezione internazionale al minore e la protezione contro l'espulsione. Una volta che un'organizzazione ha segnalato una causa per la rappresentanza giudiziaria, la procedura inizia con la raccolta dell'intero fascicolo amministrativo del minore. Questo fascicolo comprende copie della richiesta di protezione internazionale al servizio di asilo, documenti medici, il documento di segnalazione per l'alloggio dal Segretariato Generale per le Persone Vulnerabili e la Protezione Istituzionale del Ministero della Migrazione e dell'Asilo in un rifugio per MSNA, un documento del procuratore minorile competente, il documento di nomina del tutore (se presente), un certificato di frequenza scolastica, un certificato di frequenza per qualsiasi altra attività e un certificato attestante che il minore non è occupato in un'attività lavorativa e quindi non può sostenere i costi elevati necessari per il processo. Immediatamente dopo il deposito della domanda di annullamento, l'unica procedura in cui è previsto un termine (30 giorni dal ricevimento della decisione di rigetto), si deve garantire il diritto alla rappresentanza legale in tribunale per ciascun minore ai sensi dell'articolo 47 della CDFUE. Come accennato, queste spese giudiziarie non possono essere coperte dal Ministero della Migrazione e dell'Asilo o dalle organizzazioni che offrono alloggio e assistenza ai minori. D'altra parte, il sostegno specializzato di ARSIS non può essere interamente coperto dal relativo finanziamento. L'impossibilità di essere rappresentati in tribunale contraddirebbe direttamente le disposizioni della CDFUE. Per affrontare questo problema, si invocano le disposizioni legislative in materia di assistenza legale gratuita a coloro

che non possono permettersi di pagare i costi del procedimento giudiziario e del patrocinio.²⁰¹

Pertanto, sfruttando la legislazione in materia, vengono spesso presentate richieste di esenzione dalle spese processuali e di nomina gratuita di un avvocato per le fasi processuali diverse dalla domanda di annullamento. Ciò garantisce il diritto dei minori al patrocinio nei procedimenti giudiziari. Delle 57 richieste di esenzione dagli oneri e dalle spese processuali (o di nomina di un avvocato da parte dello Stato), 55 sono state accolte. Dopo l'adozione della relativa decisione di rinunciare alle spese processuali o di nominare un avvocato, iniziano la stesura e il deposito della domanda di protezione giudiziaria temporanea. Questo documento, insieme a qualsiasi altro documento depositato da questo punto fino all'emissione della decisione finale, viene preparato con il supporto degli avvocati ARSIS e in collaborazione con l'avvocato del registro dell'Ordine degli Avvocati di Salonico, nominato dalla relativa decisione del tribunale, che archivia ogni documento e rappresenta il minore dinanzi ai tribunali amministrativi. Da marzo 2020, quando viene presentata per la prima volta una domanda relativa a un MSNA, i tribunali amministrativi di prima istanza hanno concesso il patrocinio a spese dello Stato a tutte le domande pertinenti. Nei casi di MSNA, in cui mancano i numeri di identificazione fiscale e i documenti comprovanti la povertà, i tribunali amministrativi di prima istanza si basano sui certificati di assenza dei centri di accoglienza per minori non accompagnati e sui documenti di collocamento del Segretariato generale per le persone vulnerabili e la protezione istituzionale e della Procura della Repubblica locale. In altri casi, le decisioni citate delineano adeguatamente la portata dell'ammissibilità del richiedente al patrocinio e all'assistenza legale pro bono.

Per iniziare a rappresentare un minore, **il professionista deve assicurarsi che, al termine del processo o del relativo procedimento, non vi sia alcun deterioramento della sua situazione personale e giuridica o dei suoi diritti complessivi.** In questo contesto, il professionista deve agire immediatamente per ottenere una decisione giudiziaria che sospenda qualsiasi

²⁰¹Art. 76 Legge 4939/2022 "... In caso di ricorso dinanzi a un tribunale, i richiedenti (protezione internazionale) possono ricevere il gratuito patrocinio, secondo i termini e le condizioni di cui alle disposizioni della legge n. 3226/2004, che si applicano di conseguenza. Il patrocinio e l'assistenza legale gratuiti sono forniti ai richiedenti che sono presenti in modo dimostrabile nel territorio del Paese."

L'articolo 1 della Legge 3226/2004 recita: "1. I beneficiari del patrocinio a spese dello Stato sono cittadini a basso reddito degli Stati membri dell'UE. Ne possono beneficiare anche cittadini a basso reddito di Paesi terzi e apolidi, a condizione che abbiano residenza o domicilio nell'UE". Inoltre, l'articolo 2 della stessa legge delinea la procedura per la domanda e indica i documenti giustificativi necessari per dimostrare la necessità finanziaria. Il mancato pagamento delle spese e degli oneri per la presentazione e l'audizione delle domande non deve comportare un diniego della tutela legale, che violerebbe il diritto di accesso a un tribunale sancito dall'articolo 20 della Costituzione greca, dall'articolo 6, comma 1, della CEDU e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, riguardante il diritto a un ricorso effettivo e a un processo equo. Queste disposizioni stabiliscono che "A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia".

decisione sfavorevole nei confronti del minore, come il respingimento di una domanda di protezione internazionale. Il professionista deve sempre garantire, tramite una decisione del tribunale, la protezione dei diritti del minore evidenziandone la vulnerabilità. In particolare si tratta di garantire la residenza sicura ininterrotta del minore e la frequenza scolastica e di affrontare qualsiasi problema di salute fisica o mentale che renda necessaria una maggiore protezione.

Il potenziale danno irreparabile derivante da un atto amministrativo sfavorevole nei confronti del minore, come la decisione di rimpatriarlo nel suo Paese di origine, è un argomento giuridico cruciale per la ricerca di una protezione giudiziaria temporanea dei diritti del minore.

In questa fase, la preparazione e la difesa dei diritti del minore rendono necessaria una **cooperazione multidisciplinare**. Tale cooperazione è essenziale per dimostrare che l'interesse superiore del minore necessita di protezione contro qualsiasi minaccia ai suoi diritti fondamentali o alla sua situazione consolidata fino a quando il tribunale non abbia preso una decisione sull'oggetto principale del procedimento.

In Grecia, dopo decine di domande di protezione giudiziaria temporanea²⁰² e con centinaia di decisioni di riemissione della tessera di richiedente protezione

²⁰²La domanda di tutela giudiziaria provvisoria si basa sull'articolo 15 della legge 3068/2002, come modificato dall'articolo 57 della legge 4689/2020, attualmente in vigore. L'articolo 15 della Legge 3068/2002 recita: "1. Il Tribunale amministrativo tripartito di prima istanza è competente per i ricorsi contro i singoli atti amministrativi: a) ... b) relativi al riconoscimento di uno straniero come rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra ratificata dall'articolo 1 della Legge n. 3989/1959 e del relativo Protocollo di New York del 1967 ratificato dall'articolo 1 della Legge n. 389/1968... per le domande di annullamento ai sensi del comma 1 lett. (b) a seguito della sospensione della domanda esecutiva, il Giudice relatore competente concede la tutela giudiziaria provvisoria mediante sentenza sommaria. [...] La decisione del Giudice relatore sulla domanda viene emessa entro sette (7) giorni dalla scadenza dei termini di cui sopra, a condizione che la prova della notifica (al ministro della migrazione e dell'asilo) sia stata presentata alla Corte." Inoltre si applicano, mutatis mutandis, le disposizioni del Decreto Presidenziale 18/1989. L'articolo 52 del DP 18/1989 recita: "1... 2. Su richiesta dei richiedenti l'annullamento, il Consiglio giudiziario [...] può sospendere l'esecuzione dell'atto contestato con sentenza sommaria e motivata emessa in Concilium... La sospensione dell'esecuzione è ammissibile quando l'esecuzione immediata dell'atto contestato causerebbe al richiedente un danno irreparabile o difficilmente riparabile in vista di una decisione favorevole nella domanda di annullamento. Tuttavia, la domanda può essere respinta se, valutando il pregiudizio nei confronti del richiedente, gli interessi di terzi e l'interesse pubblico, si ritiene che le conseguenze negative dell'accoglimento della domanda superino i vantaggi per il richiedente. Qualora il Comitato ritenga che la domanda di annullamento sia manifestamente fondata, può accettare la domanda di sospensione, anche se il danno nei confronti del richiedente derivante dall'esecuzione immediata dell'atto contestato non causerebbe al richiedente un danno irreparabile o difficilmente riparabile. Al contrario, la domanda di sospensione può essere respinta, anche se il danno è irreparabile o difficilmente riparabile, qualora il Comitato ritenga che la domanda di annullamento sia manifestamente inammissibile o manifestamente infondata. Oltre a sospendere l'esecuzione dell'atto contestato, il Comitato può ordinare qualsiasi altra misura adeguata, indipendentemente dalle osservazioni della parte contestata." Con questo procedimento, in attesa di una decisione definitiva sulla domanda di annullamento, il ricorrente chiede di obbligare l'amministrazione ad astenersi da qualsiasi azione fondata esclusivamente sull'atto contestato che comporti la partenza obbligatoria del ricorrente dalla Grecia. Inoltre, si ordina all'amministrazione di non procedere all'esproprio della tessera di richiedente protezione

internazionale a MSNA o giovani adulti emesse dal 2020, l'attenzione delle domande giudiziarie si è spostata verso la dimostrazione che il potenziale rimpatrio forzato del richiedente comporterebbe conseguenze devastanti per la sua vita e il suo sviluppo. Rientrando nel Paese che ha lasciato, si troverebbe ad affrontare un pericolo reale per la sua vita e il suo benessere fisico, spesso senza un'adeguata rete di sostegno familiare nel suo Paese di origine. Inoltre, non è stata effettuata alcuna valutazione del suo interesse superiore per quanto riguarda il suo possibile rimpatrio, né alcuna comunicazione con le autorità del Paese di origine per l'accoglienza e la cura del minore.

Inoltre, l'argomentazione secondo cui, una volta entrato in Grecia, un minore aderisce al Meccanismo nazionale di risposta alle emergenze (NERM)²⁰³ per la protezione dei MSNA, e si impegna in modo significativo per integrarsi agevolmente nella società greca, ha avuto un impatto positivo su queste decisioni giudiziarie. I legami di vita e sociali che il minore ha sviluppato in Grecia, la sua appartenenza al gruppo sociale vulnerabile dei MSNA e la sua frequenza all'istruzione formale o non formale hanno portato alla conclusione che il suo allontanamento dalla Grecia avrebbe comportato conseguenze insopportabili o avrebbe costituito un'espulsione dal Paese, con conseguente violazione dell'articolo 8 della CEDU. Ciò è particolarmente evidente nei casi in cui non sussistono motivi di interesse pubblico tali da rendere necessaria l'esecuzione immediata dell'espulsione.

I tribunali in questa fase ritengono che, a causa della disposizione legale che prevede la concessione di un'ingiunzione provvisoria dell'esecuzione della decisione impugnata con una domanda di annullamento, sussista il rischio di arresto e di una decisione di rimpatrio nei confronti del minore fino alla decisione sulla domanda di annullamento depositata. Questa situazione è ritenuta disastrosa considerando le circostanze di fatto sopra descritte. In tali casi, il minore può essere posto in detenzione amministrativa, anche per alcuni giorni fino al reperimento di una struttura di accoglienza idonea, senza che le disposizioni della legge 3907/11 possano essere respinte per il periodo fino all'età adulta. All'amministrazione viene

internazionale o, se tale tessera è già stata ritirata, di restituirla al richiedente per ripristinare pienamente lo status precedente al rigetto della sua domanda di protezione internazionale con la decisione contestata.

²⁰³ Il Meccanismo Nazionale di Risposta alle Emergenze (NERM) del Segretariato Speciale per la Protezione dei Minori Non Accompagnati (SSPUAM) del Ministero della Migrazione e dell'Asilo è stato lanciato nel 2021 con il sostegno dell'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati, in Grecia e istituzionalizzato con l'articolo 66 (33) (AΓ) della Legge 4939/2022 (OGG A' 111), aggiunto con l'articolo 39 della Legge 4960/2022 (OGG A' 145). Lo scopo del NERM è quello di identificare e indirizzare immediatamente e collocare un minore non accompagnato senza dimora o in condizioni di vita precarie in strutture di accoglienza di emergenza, ai sensi dell'articolo 43 della legge 4760/2020 (A 247) sull'abolizione della custodia protettiva dei minori non accompagnati. Ulteriori informazioni sul NERM si trovano in NERM procedural Handbook: A safety net for unaccompanied children identified in precarious living conditions (Manuale procedurale del NERM: una rete di sicurezza per i minori non accompagnati identificati in condizioni di vita precarie), prodotto dal Segretariato Speciale per la Protezione dei Minori non Accompagnati del Ministero Greco della Migrazione e dell'Asilo con il sostegno dell'UNHCR, dell'Agenzia ONU per i Rifugiati, e dell'Unione Europea, <https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-03/NERM%20Procedural%20Handbook.pdf>

spesso ordinato di rimettere la tessera d'asilo al minore, con la condizione di frequentare o continuare a frequentare la scuola greca. Questo approccio soddisfa pienamente la situazione.



A livello di protezione temporanea, i soli dinieghi riguardano i giovani adulti che non frequentano la scuola né hanno un lavoro.

È indispensabile **intraprendere, fino alla conclusione del processo giudiziario**, azioni tali da esercitare pressioni sugli organi competenti e da rafforzare le argomentazioni per raggiungere il risultato desiderato. L'organizzazione di eventi incentrati su argomenti simili alla richiesta principale al tribunale, che comprendono temi come l'interesse superiore del minore, il diritto alla famiglia, l'asilo e altri diritti fondamentali, funge da metodo illustrativo per rafforzare il contenzioso strategico. Il coinvolgimento di giudici, rappresentanti governativi, accademici e parti interessate della società civile in tali eventi può produrre risultati altrettanto significativi.

In Grecia ARSIS organizza almeno una conferenza all'anno incentrata sulla protezione dei MSNA e sulle complessità legali relative a questo settore. Tuttavia, lo strumento fondamentale per la diffusione delle informazioni e l'esercizio simultaneo della pressione è la compilazione e la diffusione delle

decisioni giudiziarie relative ai MSNA²⁰⁴. In questo modo, non solo gli avvocati vengono informati, ma anche i giudici stessi vengono a conoscenza degli sviluppi giudiziari e delle motivazioni giuridiche. L'invocazione di tali decisioni dinanzi ai tribunali stabilisce una giurisprudenza, vincolando i giudici chiamati a decidere su questioni simili.

Effetti indiretti del contenzioso strategico durante i procedimenti giudiziari

Sebbene non sia certo il successo dei procedimenti giudiziari volti a garantire una decisione con effetti positivi per tutti i MSNA, alcune azioni e aspetti di questi procedimenti possono influenzare positivamente la situazione di fatto e di diritto dei minori. Lo sviluppo e l'attuazione di un piano strategico di contenzioso può, in vari punti della procedura, evidenziare pratiche o benefici per i minori che sostengono i loro diritti, anche se tali benefici non sono direttamente correlati all'oggetto del processo.

Sono i cambiamenti misurabili ma indiretti apportati da un giudizio alla politica, alle leggi o alle istituzioni del governo che possono avere il maggiore impatto sul maggior numero di persone. Un cambiamento di portata realmente ampia spesso necessita di politiche, giurisprudenza, istituzioni (compresa la magistratura stessa) e legislazione che consentano di tradurre i benefici di una decisione giudiziaria nella vita di coloro che non sono direttamente coinvolti nella causa legale. In breve, i cambiamenti ottenuti in queste aree offrono spesso la prova più visibile che gli ambiziosi obiettivi del contenzioso strategico sono (o non sono) stati raggiunti.²⁰⁵

²⁰⁴ “Seeking International Protection: A Case - Law Handbook (Cercare protezione internazionale: Un caso - Manuale di diritto) • 2022-2023”, Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, disponibile all'indirizzo <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2024/01/APΣIΣ-NOMΟΛΟΓΙΑ-ΔΙΕΘΝΟΥΣ-ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ-2022-2023a.pdf> e “Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook” (Minori in cerca di protezione internazionale: Un caso, Manuale di diritto), Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, disponibile all'indirizzo <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2022/12/Επιτομή-Νομολογίας-2020-2022-τελικό-WEB-site.pdf>

²⁰⁵ Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Strategic Litigation Impacts Insights from Global Experience, (Impatti strategici dei contenziosi: spunti di riflessione dall'esperienza globale)*, 2018, <https://www.justiceinitiative.org/uploads/fd7809e2-bd2b-4f5b-964f-522c7c70e747/strategic-litigation-impacts-insights-20181023.pdf>, pag. 49

Nel complesso, gli effetti indiretti del contenzioso strategico nella tutela dei diritti dei MSNA possono essere riassunti come segue:

1. **Cambiamenti nelle politiche:** il contenzioso strategico può portare all'adozione di nuove politiche o alla modifica di quelle esistenti per proteggere meglio i MSNA. Ad esempio, il contenzioso potrebbe tradursi in politiche tali da garantire procedure di ricongiungimento familiare più rapide, garantendo l'interesse superiore del minore, o in un miglioramento nell'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria ecc.
2. **Precedenti giudiziari:** le decisioni giudiziarie in cause strategiche che coinvolgono minori non accompagnati possono stabilire precedenti legali importanti. Questi precedenti possono modellare le decisioni future e garantire che l'interesse superiore dei minori sia costantemente prioritario nelle procedure di asilo e immigrazione.
3. **Sensibilizzazione e opinione pubblica:** i casi di alto profilo possono attirare l'attenzione del pubblico sulle sfide specifiche affrontate dai MSNA, portando a una maggiore empatia sociale e al sostegno dei loro diritti. Ciò può anche stimolare le iniziative di advocacy a sostegno di questi minori.
4. **Empowerment e mobilitazione:** un contenzioso con esito positivo può dare forza ad altri MSNA e ai loro sostenitori, dimostrando che il sistema legale può essere uno strumento per garantire i loro diritti. Ciò può incoraggiare più organizzazioni e individui a impegnarsi nell'advocacy legale.
5. **Responsabilità istituzionale:** il contenzioso può costringere le agenzie e le istituzioni governative ad aderire agli standard legali e a proteggere i diritti dei MSNA. Così si favoriscono la responsabilità e la trasparenza nel trattamento di questi minori.
6. **Assegnazione delle risorse:** le vittorie legali possono indurre i governi e le organizzazioni a destinare maggiori risorse al miglioramento delle condizioni per i minori non accompagnati, come ad esempio migliori alloggi, assistenza legale, assistenza psicologica e programmi formativi.

7. **Deterrenza delle pratiche illegali:** la prospettiva di un contenzioso può dissuadere le agenzie governative e altre entità dal mettere in atto pratiche che violano i diritti dei MSNA, come la detenzione illegale o l'assistenza inadeguata.
8. **Impatto educativo:** il contenzioso strategico può educare giudici, avvocati e il pubblico sulle esigenze e sui diritti specifici dei MSNA. Questa maggiore comprensione può portare ad approcci più sensibili ai minori nelle decisioni legali e politiche.
9. **Influenza internazionale:** il successo del contenzioso in una giurisdizione può influenzare le pratiche e le politiche in altri Paesi. Le cause che coinvolgono gli standard internazionali sui diritti umani possono stabilire parametri di riferimento per il trattamento dei MSNA a livello globale.

Caso di studio

Il problema principale identificato in Grecia è il ritardo nell'audizione delle domande di annullamento (cancellazione) di una decisione di diniego della protezione internazionale. L'invocazione della Carta nelle domande di annullamento ha contribuito alla situazione stabilita dal febbraio 2023. Da allora, la Plenaria del Consiglio di Stato greco (CSG) ha sottoposto alla CGUE questioni relative alla designazione nazionale della Turchia come Paese terzo sicuro per i richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta in quanto inammissibile. Questa sentenza ha fatto seguito a una domanda di annullamento da parte delle organizzazioni della società civile contro la decisione ministeriale congiunta che

designa la Turchia come Paese terzo sicuro per i richiedenti asilo provenienti da Siria, Afghanistan, Somalia, Pakistan e Bangladesh²⁰⁶.

In particolare, il CSG ha posto alla CGUE domande sulla legalità della designazione nazionale, considerando il rifiuto della Turchia di riammettere i richiedenti protezione internazionale per oltre 20 mesi e l'incertezza sul potenziale cambiamento di posizione della Turchia nel prossimo futuro. Ad aprile



2024, la CGUE non ha emesso alcuna decisione pertinente, con conseguente sospensione delle decisioni per tutte le cause che coinvolgono la questione della Turchia.

Uno degli argomenti principali della domanda di annullamento presentata al CSG, che ha dato origine a questa domanda preliminare, è la regola fondamentale della protezione dei rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra: il principio di non respingimento. Questo principio è sancito nella CDFUE, giuridicamente vincolante ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del Trattato per l'UE²⁰⁷, nel diritto greco pertinente²⁰⁸ e in varie convenzioni internazionali mirate alla protezione dei diritti umani.

Considerando la situazione in Turchia dal 2020 ad oggi, in particolare la sua cessazione del rispetto dell'accordo del 2016 con l'UE²⁰⁹, si pone la questione

²⁰⁶Plenaria del Consiglio di Stato, n. 177/2023: Domande preliminari alla CGUE pubblicate su <https://rsaegean.org/en/key-points-tourkey-safe-third-country/>

²⁰⁷come modificato dal Trattato di Lisbona del 13.12.2007

²⁰⁸Si veda la legge 3671/2008

²⁰⁹Il 18 marzo 2016, il Consiglio europeo e la Turchia hanno raggiunto un accordo volto a fermare il flusso di migrazione irregolare attraverso la Turchia verso l'Europa. Secondo la dichiarazione UE-Turchia, tutti i nuovi migranti irregolari e i richiedenti asilo che giungono dalla Turchia nelle isole greche e le cui domande di asilo sono state dichiarate inammissibili devono essere rinviate in Turchia. Per ulteriori informazioni: Parlamento europeo, Tabella di marcia del treno legislativo, DICHIARAZIONE e PIANO D'AZIONE UE-TURCHIA, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

preliminare se il Paese soddisfi le condizioni per essere considerato sicuro per i cittadini di Paesi terzi che entrano in Grecia e chiedono asilo, compresi i MSNA.

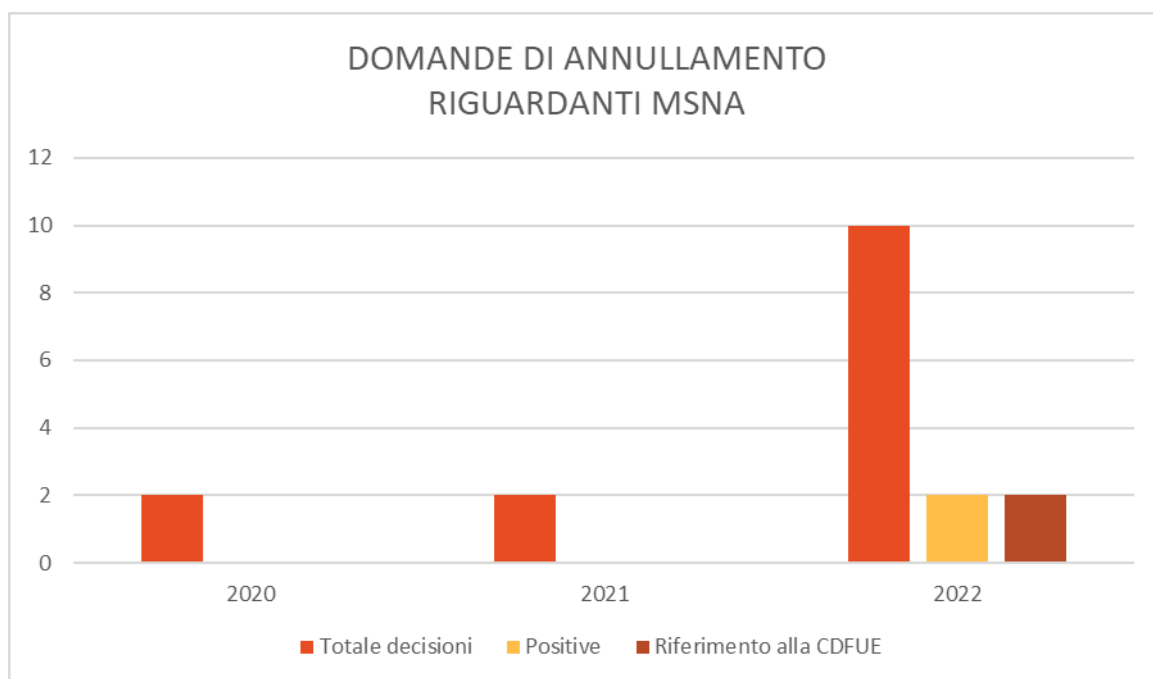
Inoltre, la presentazione di un'altra argomentazione simile²¹⁰ nei tribunali amministrativi greci ha portato a una seconda questione preliminare dinanzi al Consiglio di Stato. Secondo la decisione, che ha dovuto esaminare la costituzionalità del comitato di appello indipendente composto da un solo membro, le autorità sopra menzionate

"contenute all'interno della struttura dell'Esecutivo, ed esercitano poteri di natura giurisdizionale ai sensi dell'articolo 89 comma 2 della Costituzione greca, istituita al fine di salvaguardare la tutela dei diritti sanciti dall'articolo 46 della Direttiva 2013/32/UE "diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un tribunale [...] nel caso di organi unipersonali, la responsabilità è personalizzata nella massima misura possibile, il che comporta il rischio che la credibilità di un giudice che esercita le sue funzioni come organo unipersonale possa essere messa in discussione se le sue decisioni vengono impugnate dinanzi ai tribunali". Pertanto, è sufficiente che la Costituzione non permetta ("soprattutto per questo motivo") la nomina di un giudice per esercitare le funzioni di tale organo unipersonale, indipendentemente dalla sua natura giudiziaria o meno. Inoltre, va tenuto presente che le commissioni d'appello indipendenti composte da giudici svolgono funzioni giudiziarie [...] ma rimangono comunque parte della struttura dell'esecutivo".

Di conseguenza, la Corte ha tenuto conto del fatto che tale questione era cruciale e conclusiva per la pronuncia sulla domanda di annullamento in questione, poiché costituisce un presunto motivo di annullamento, relativo al fatto che l'organo unicamerale che ha emesso la decisione impugnata sia stato istituito o meno in conformità con le disposizioni dell'articolo 89 della Costituzione, ha ordinato la sospensione di una decisione definitiva sulla domanda di annullamento in questione e ha deferito (...) la questione al Consiglio di Stato per una pronuncia pregiudiziale.

²¹⁰Tribunale amministrativo di prima istanza di Salonico n. 534/2022 pubblicato su "Seeking International Protection: A Case - Law Handbook • 2022-2023", Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, pagina 48, disponibile all'indirizzo <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2024/01/APΣΙΣ-ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ-ΔΙΕΘΝΟΥΣ-ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ-2022-2023α.pdf>

Con gli strumenti giuridici sopra menzionati e i chiari riferimenti alla CDFUE, tutte le relative domande di annullamento di decisioni emesse verso i MSNA, che riguardano tra l'altro questioni specifiche, non vengono validate. Tutti i minori che hanno ricevuto una protezione giudiziaria temporanea rimangono legalmente nel Paese. In questo modo, sebbene la questione legale sia pendente dinanzi al Consiglio di Stato greco, il ricorso alla suddetta decisione ostacola l'avanzamento del processo e garantisce la residenza legale dei minori che hanno presentato una domanda di annullamento. E tutto ciò nonostante l'emissione di una decisione di rimpatrio nei loro confronti a seguito del rifiuto della loro domanda di asilo.



2023: tutte le cause sono state rinviate a causa delle questioni giuridiche pendenti dinanzi al Consiglio di Stato

Invocazione della CDFUE nei procedimenti giudiziari

Diverse sentenze affermano che la CGUE ha costantemente riconosciuto la Convenzione di Ginevra come la pietra angolare del sistema giuridico internazionale per la protezione dei rifugiati. Inoltre, le direttive che istituiscono il sistema europeo comune di asilo, come la DQ e La DPA, sono state adottate per

facilitare le autorità competenti degli Stati membri nell'applicazione della convenzione sulla base di concetti e criteri comuni. Le disposizioni di queste direttive devono essere interpretate collettivamente, considerando la loro struttura e finalità complessiva, in linea con la Convenzione di Ginevra e le altre convenzioni internazionali pertinenti di cui all'articolo 78, comma 1, del TFUE. Tale interpretazione deve anche sostenere i diritti fondamentali riconosciuti dalla CDFUE. Questa posizione è stata affermata nelle sentenze della CGUE²¹¹.

I riferimenti più frequenti riguardano l'articolo 24 della CDFUE e l'interesse superiore del minore e l'articolo 18 della CDFUE che stabilisce che il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e conformemente al Trattato sull'UE e al TFUE.

Per quanto riguarda il sostegno ai minori da parte delle ONG e la possibilità di esenzione dalle spese e di nomina di un avvocato gratuito per il relativo procedimento, sia le domande che le decisioni fanno riferimento all'articolo 47 della CDFUE, il quale stabilisce che:

Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Buone pratiche

Il programma di advocacy e assistenza legale per i MSNA attuato da ARSIS – Associazione per il sostegno sociale dei giovani, Grecia

²¹¹Cfr. da C-199/12 a C-201/12, X e altri, paragrafi 39 e 40, e causa C-472/13, Shepherd, paragrafi 22 e 23

Questo programma è in atto dal 2020. Il progetto *“Improving Living Conditions for Unaccompanied Minors (UAMs) and Defending their Fundamental Rights”* (miglioramento delle condizioni di vita per i minori non accompagnati (MSNA) e difesa dei loro diritti fondamentali) è sostenuto e finanziato dall'organizzazione umanitaria “German Doctors e.V.” Una parte importante del programma è la rappresentanza legale dei MSNA nei tribunali per le cause relative al diritto alla protezione internazionale. ARSIS ha rappresentato più di 70 minori dinanzi ai tribunali amministrativi nelle cause contro le decisioni negative di secondo grado per la protezione internazionale, avendo sviluppato una metodologia specifica, che riduce significativamente i costi di rappresentanza e garantisce la residenza legale dei minori nel Paese per un lungo periodo di tempo, almeno fino al raggiungimento dell'età adulta.

Su un totale di 69 casi di domande di annullamento da gennaio 2020 ad aprile 2024, 5 sono stati accolti definitivamente, 23 sono stati respinti e per i restanti 41 è stata emessa una decisione che sospende il procedimento fino all'emissione di sentenze preliminari presso il Consiglio di Stato greco e la CGUE, dove sono pendenti questioni giuridiche specifiche. La suddetta sospensione del procedimento è stata ordinata in quanto nelle relative domande di annullamento sono state incluse le questioni di costituzionalità e compatibilità delle pertinenti decisioni ministeriali con il diritto dell'UE, che sono pendenti dinanzi al Consiglio di Stato greco o alla CGUE.

Delle 56 domande di protezione giudiziaria temporanea riguardanti MSNA o giovani adulti (precedentemente non accompagnati), ne sono state respinte solo 7. Tutti i suddetti 7 casi riguardavano giovani adulti. Le sentenze giudiziarie pertinenti hanno ritenuto che le domande di asilo dei richiedenti interessati fossero infondate o che non sussistesse alcuna necessità di una protezione giudiziaria temporanea, poiché i richiedenti avevano già raggiunto l'età adulta, e pertanto non rientravano più nel quadro della protezione dei minori.

Ciò garantisce che la procedura sia prolungata senza una decisione definitiva sull'opportunità di richiedere o meno la protezione internazionale, mentre al contempo il richiedente (che ha spesso già raggiunto la maggiore età e

altrimenti rischierebbe l'espulsione immediata) conserva o riceve una nuova tessera di asilo e risiede legalmente nel Paese.

Casi di studio

Di seguito sono presentati due casi giudiziari dei tribunali greci che hanno svolto un ruolo importante nell'attuazione della CDFUE:

Caso n. 1 - Articolo 1 della CDFUE - diritto alla dignità umana

Questa causa riguarda una richiesta di risarcimento danni nei confronti dello Stato greco da parte di una famiglia di rifugiati con figli minori residenti in un campo di accoglienza temporaneo, dove un incendio provocò gravi danni da ustioni ai minori. In particolare, si verificò un incendio in una tenda in un campo di accoglienza per rifugiati a causa di un cortocircuito di un cavo elettrico all'interno della tenda in cui viveva la famiglia. Le tende erano disposte all'interno dell'edificio in fila una accanto all'altra, con uno spazio di circa 20 cm tra di loro. Nessuna delle tende era dotata di riscaldamento o di elettrodomestici. Un impianto elettrico all'esterno delle tende veniva utilizzato in comune dai rifugiati. Durante l'esame dei vigili del fuoco, si scoprì che la maggior parte delle tende aveva elettricità al suo interno perché i rifugiati avevano tirato i fili in modo approssimativo dall'area comune alle tende senza l'approvazione di nessuno. Nel luogo in cui si era divampato l'incendio, si trovava un cavo di alimentazione tirato. L'incendio fu spento dai rifugiati mediante estintori. Il Tribunale amministrativo di prima istanza di Salonicco²¹² ritenne che la permanenza dei ricorrenti, in particolare dei minori, nella tenda di fortuna messa a loro disposizione costituisse una condizione di privazione materiale, essendo trascorsi più di quattro mesi dal loro trasferimento nella struttura di accoglienza del campo profughi e con l'inverno alle porte, senza riscaldamento ed elettricità. Ciò non rispondeva al loro bisogno umano fondamentale di un alloggio dignitoso, sostenibile e adatto ai figli minorenni, soprattutto in termini di cattive condizioni meteorologiche, in contraddizione con l'articolo 1 della CDFUE. Inoltre, le autorità competenti non avevano adottato misure adeguate per prevenire o alleviare questa situazione, come il trasporto temporaneo dei richiedenti esposti al freddo in aree riscaldate o la fornitura di mezzi di riscaldamento adeguati. Date queste circostanze, l'azione venne parzialmente accolta e lo Stato greco fu obbligato a pagare un risarcimento di 10.000€ al primo ricorrente (la madre) individualmente come

²¹²Tribunale amministrativo di prima istanza di Salonicco, n. 454/2022, pubblicato presso l'Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, "Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook" (Minori in cerca di protezione internazionale: un manuale di giurisprudenza), pagina 97, disponibile all'indirizzo <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2022/12/Επιτομή-Νομολογίας-2020-2022-τελικό-WEB-site.pdf>

risarcimento ragionevole per danni non patrimoniali, 15.000€ al primo e al secondo ricorrente (entrambi i genitori) per conto della loro figlia minore come risarcimento ragionevole per danni non materiali, e 120.000€ per conto del loro figlio minore come risarcimento ragionevole. Lo Stato greco ha impugnato la decisione e il caso è ancora pendente dinanzi al Tribunale amministrativo di seconda istanza.

Caso n. 2 – Articolo 24, comma 2, della CDFUE – valutazione dell'interesse superiore del minore

La causa²¹³ riguarda un ragazzo di 13 anni proveniente dal Pakistan, che presentò domanda di asilo mentre viveva in un rifugio per MSNA. Sebbene gli fosse stato nominato un tutore e i membri della struttura lo avessero assistito durante l'intera procedura per la protezione internazionale, sostenendo che il ragazzo era stato vittima della tratta da parte dei suoi parenti nel Paese di origine, la sua domanda fu respinta dalle autorità competenti in prima e in seconda istanza. Il team legale di ARSIS prese in carico la causa e compilò e presentò una domanda di annullamento della decisione di diniego, sostenendo che la decisione non fosse legittima in quanto, ordinando il ritorno del minore in Pakistan, non teneva conto del suo interesse superiore. Gli avvocati di ARSIS sostennero inoltre che il parere della Commissione d'appello indipendente, secondo il quale non sussistevano motivi per concedere al ragazzo un permesso di soggiorno per motivi umanitari, poiché il suo interesse superiore, in quanto minore privo di legami sociali in Grecia a causa del breve periodo di residenza, era quello di essere vicino alla sua famiglia, era illegittimo in quanto non valutava l'interesse superiore del minore. La Corte ritenne che la decisione della Commissione non fosse pienamente giustificata: il fatto che il ricorrente avesse lasciato il Paese come non accompagnato all'età di soli 10 anni, mentre, secondo lui, i familiari erano coinvolti in una rete di trafficanti; che nel Paese sua madre, a suo dire, non volesse mai comunicare con lui; il fatto che nel suo Paese di origine non esistessero alloggi adeguati per i MSNA; il fatto che il suo soggiorno di due anni in Grecia, un periodo particolarmente rilevante per la sua giovane età, non possa essere considerato breve; e il fatto che avesse iniziato a frequentare una scuola greca, dovevano essere presi in considerazione nell'accertare l'interesse superiore del minore. Alla luce di ciò,

²¹³Tribunale amministrativo di prima istanza di Salonicco, n. 300/2020, pubblicato presso l'Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, "Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook" (Minori in cerca di protezione internazionale: un manuale di giurisprudenza), pagina 67, disponibile all'indirizzo <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2022/12/Επιτομή-Νομολογίας-2020-2022-τελικό-WEB-site.pdf>

il tribunale afferma che l'interesse superiore del minore viene rispettato non rimpatriando il ricorrente nel suo Paese d'origine.

Punti chiave da ricordare di questo capitolo



- ◆ Sebbene la gestione del deposito delle memorie competa principalmente agli avvocati, l'esercizio del contenzioso strategico rende necessaria una buona preparazione multidisciplinare tra i professionisti responsabili della cura e della protezione del minore.
- ◆ In qualsiasi procedimento di questo tipo, l'interesse superiore del minore deve essere in prima linea. Una decisione giudiziaria positiva sullo status giuridico di un minore, che può tuttavia avere conseguenze negative, ad esempio, sulla sua situazione personale o familiare, non deve portare alla presentazione di un'azione o di un ricorso.
- ◆ Una causa intentata dinanzi ai tribunali deve avere effetti benefici diretti o indiretti su un grande numero di persone e non solo sul ricorrente stesso.
- ◆ Il minore e i suoi tutori devono essere informati in merito ai loro diritti, alla procedura e ai risultati attesi.
- ◆ Azioni ed eventi paralleli a sostegno dei diritti in questione e la pressione sugli organismi competenti possono avere risultati altrettanto importanti.

Conclusione

In sintesi, l'esame completo dei quadri normativi e delle misure pratiche in vigore per la protezione e l'integrazione dei MSNA mette in luce diversi risultati fondamentali. In primo luogo, la protezione dei MSN prevista da varie leggi internazionali e dell'UE sottolinea l'importanza di garantire la loro sicurezza, salute e istruzione, indipendentemente dal loro status migratorio, per aderire ai più elevati standard di assistenza all'infanzia e al principio primario dell'interesse superiore del minore. Le disposizioni giuridiche come quelle contenute nella CDFUE, nel diritto internazionale e nella normativa secondaria dell'UE svolgono un ruolo fondamentale nella tutela di questi minori vulnerabili e devono fungere da punto guida nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche e delle legislazioni nazionali.

In secondo luogo, dalle attuazioni pratiche in Paesi come Grecia, Italia, Francia e Paesi Bassi emergono varie iniziative efficaci. Queste comprendono l'assistenza familiare, le soluzioni abitative indipendenti e il coinvolgimento di ONG ed enti governativi per fornire un sostegno olistico comprensivo di assistenza medica, psicologica e legale e opportunità formative, che porti a pratiche efficaci di assistenza all'infanzia e integrazione. L'armonizzazione di queste pratiche in tutti i Paesi dell'UE può garantire l'equo accesso dei MSNA ai diritti fondamentali, indipendentemente dalla loro ubicazione, e può prevenire i movimenti secondari e le pratiche dannose di tratta, contrabbando e sfruttamento di esseri umani.

Inoltre, le casistiche e le decisioni giudiziarie esaminate dimostrano la necessità di una cooperazione multidisciplinare per garantire che l'interesse superiore del minore sia prioritario in tutti i procedimenti giudiziari e amministrativi. È importante applicare un approccio individuale e flessibile per mantenere la stabilità e la continuità del minore nell'istruzione, nelle opportunità di lavoro e nei servizi sanitari, nonché per evitare i rimpatri dannosi, accedere alla procedura di asilo e per sostenere l'unità familiare. Inoltre, l'avvio di procedimenti legali strategici per sostenere i diritti dei minori costituisce

un'impresa significativa con ramificazioni, dirette o indirette, per una gamma più ampia di individui.²¹⁴

Per rafforzare ulteriormente la protezione e l'integrazione dei MSNA, è indispensabile intraprendere azioni concomitanti sulla base di quanto emerge da questo manuale. Le parti interessate, compresi i professionisti legali, gli assistenti sociali, le agenzie governative e le ONG, devono continuare a collaborare e sostenere i diritti dei MSNA. Le azioni specifiche comprendono:

1. **Miglioramento della formazione e delle risorse:** fornire una formazione continua ai professionisti che lavorano con i MSNA per garantire che dispongano delle conoscenze legali più recenti e delle migliori pratiche per la protezione e l'integrazione dei minori.
2. **Sostegno delle politiche:** impegnarsi nell'advocacy per influenzare cambiamenti politici tali da migliorare i quadri normativi per la

²¹⁴Tribunale Amministrativo di prima istanza di Salonicco Decisione n. 300/2020 pubblicata in Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, "Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook" (Minori in cerca di protezione internazionale: un manuale di giurisprudenza), pagina 69, disponibile all'indirizzo <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2022/12/%CE%95%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%BF%CE%BC%CE%AE-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-2020-2022-%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C-WEB-site.pdf>, Tribunale Amministrativo di prima istanza di Salonicco Decisione n. 51/2022 pubblicata in Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, "Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook", <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2022/12/%CE%95%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%BF%CE%BC%CE%AE-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-2020-2022-%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C-WEB-site.pdf> pagina 83, Tribunale Amministrativo di prima istanza di Salonicco Decisione n. 613/2022 pubblicata in Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, "Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook", <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2022/12/%CE%95%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%BF%CE%BC%CE%AE-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-2020-2022-%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C-WEB-site.pdf> pagina 93, Tribunale Amministrativo di prima istanza di Salonicco Decisione n. 454/2022 pubblicata in Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, "Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook", <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2022/12/%CE%95%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%BF%CE%BC%CE%AE-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-2020-2022-%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C-WEB-site.pdf> pagina 97, Tribunale Amministrativo di prima istanza di Salonicco Decisione n. 284/2022 pubblicata in Associazione ARSIS per il sostegno sociale dei giovani, "Children Seeking International Protection: A Case Law Handbook", <https://arsis.gr/wp-content/uploads/2024/01/%CE%91%CE%A1%CE%A3%CE%99%CE%A3-%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%91-%CE%94%CE%99%CE%95%CE%98%CE%9D%CE%9F%CE%A5%CE%A3-%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3-2022-2023%CE%B1.pdf> pagina 59

protezione dei MSNA e assicurarne l'attuazione a livello nazionale e comunitario.

3. **Coinvolgimento della comunità:** promuovere sistemi di sostegno basati sulla comunità, incluso il coinvolgimento delle comunità della diaspora, per offrire assistenza culturale e linguistica ai MSNA.
4. **Campagne di sensibilizzazione:** condurre campagne di sensibilizzazione del pubblico per evidenziare la difficile situazione dei MSNA e raccogliere un sostegno sociale più ampio per la loro integrazione e protezione.
5. **Monitoraggio e valutazione:** stabilire solidi meccanismi di monitoraggio e valutazione per accertare l'efficacia dei programmi esistenti e identificare le aree di miglioramento.

Compiendo queste azioni, possiamo garantire che i MSNA ricevano il sostegno completo di cui hanno bisogno per prosperare e riuscire a integrarsi nelle società ospitanti. L'impegno collettivo di tutte le parti interessate sarà fondamentale per fare una differenza significativa nella vita di questi minori.

Allegato 1

Cause della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in relazione al capitolo V

1. Causa C-560/20

CR e altri

contro

Landeshauptmann von Wien

Dispositivo della sentenza

1. L'articolo 10, comma 3, lettera a), della Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che, per poter fondare un diritto al ricongiungimento familiare su tale disposizione e beneficiare in tal modo delle condizioni più favorevoli ivi stabilite, tale disposizione non impone agli ascendenti diretti di primo grado di un minore non accompagnato rifugiato di presentare la domanda di ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare entro un determinato periodo, qualora tale rifugiato sia ancora minorenne alla data in cui tale domanda è presentata e raggiunga la maggiore età durante la procedura di ricongiungimento familiare.

2. L'articolo 10, comma 3, lettera a), della Direttiva 2003/86 deve essere interpretato nel senso che richiede il rilascio di un permesso di soggiorno alla sorella adulta di un minore non accompagnato rifugiato, cittadino di un Paese terzo e che, a causa di una grave malattia, è totalmente e permanentemente dipendente dall'assistenza dei suoi genitori, laddove il diniego di tale permesso di soggiorno comporterebbe la privazione da parte di tale rifugiato del suo diritto al ricongiungimento familiare con i suoi parenti di primo grado in linea diretta ascendente, conferito da tale disposizione.

3. L'articolo 10, comma 3, lettera a), della direttiva 2003/86 deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può esigere che, per poter beneficiare del diritto al ricongiungimento familiare con i suoi parenti di primo grado ascendenti diretti ai sensi di tale disposizione, un minore non accompagnato rifugiato o i suoi parenti di primo grado ascendenti diretti soddisfino le condizioni di cui all'articolo 7, comma 1, di tale direttiva, indipendentemente dal fatto che la domanda di ricongiungimento familiare sia stata presentata entro il termine di cui al terzo sottoparagrafo dell'articolo 12, comma 1, di tale direttiva.

2. Causa C-1/23 PPU X e altri/État belge

195



Co-funded by
the European Union

Il progetto Safeguarding Unaccompanied and Separated Children's Rights through the EU Charter of Fundamental Rights (tutela dei diritti dei minori non accompagnati e separati tramite la Carta dei diritti fondamentali dell'UE) - SUN è finanziato dal Programma Cittadini, Diritti e Valori della Commissione Europea. La Commissione Europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute. Numero del progetto: 101084990.

Dispositivo della sentenza

L'articolo 5, comma 1, della Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in combinato disposto con l'articolo 7 e l'articolo 24, commi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impone, ai fini della presentazione di una domanda di ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, che i familiari dello sponsor, in particolare quelli di un rifugiato riconosciuto, compaiano di persona presso la sede diplomatica o consolare di uno Stato membro competente per il luogo della loro residenza temporanea o permanente all'estero, anche in una situazione in cui è impossibile o eccessivamente difficile per loro recarvisi, fatta salva la possibilità per tale Stato membro di richiedere che tali soggetti compaiano di persona in una fase successiva della procedura di domanda di ricongiungimento familiare.

3. Causa C – 91/20 LW/Bundesrepublik Deutschland,

Dispositivo della sentenza

L'articolo 3 e l'articolo 23, comma 2, della 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, devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro conceda, in forza di disposizioni nazionali più favorevoli, un diritto derivato e per lo scopo di mantenere l'unità familiare, lo status di rifugiato per il figlio minore di un cittadino di un Paese terzo a cui è stato riconosciuto tale status ai sensi del sistema istituito da tale direttiva, anche nel caso in cui tale figlio sia nato nel territorio di tale Stato membro e, tramite l'altro genitore, abbia la cittadinanza di un altro Paese terzo in cui non sarebbe a rischio di persecuzione, a condizione che il minore non sia colpito da un motivo di esclusione di cui all'articolo 12 comma 2 di tale direttiva e che il minore, per la sua cittadinanza o per qualsiasi altro elemento che caratterizza il suo status giuridico personale, non abbia diritto, in tale Stato membro, a un trattamento migliore di quello risultante dalla concessione dello status di rifugiato. Non è rilevante al riguardo accertare se sia possibile e ragionevolmente accettabile per il minore e i genitori del minore trasferirsi in tale altro Paese terzo.

4. Causa C 129/18 SM contro Entry Clearance Officer, UK Visa Section

196



Co-funded by
the European Union

Il progetto Safeguarding Unaccompanied and Separated Children's Rights through the EU Charter of Fundamental Rights (tutela dei diritti dei minori non accompagnati e separati tramite la Carta dei diritti fondamentali dell'UE) – SUN è finanziato dal Programma Cittadini, Diritti e Valori della Commissione Europea. La Commissione Europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute. Numero del progetto: 101084990.

La nozione di "discendente diretto" di un cittadino dell'Unione di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), della Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 e che abroga le Direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretata nel senso che non comprende un minore che è stato posto sotto la tutela legale permanente di un cittadino dell'Unione nell'ambito del sistema della kafala algerina, poiché tale collocamento non crea tra loro alcuna relazione genitore-figlio.

Tuttavia, spetta alle autorità nazionali competenti facilitare l'ingresso e il soggiorno di tale minore come uno degli altri familiari di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera a), di tale direttiva, letto alla luce dell'articolo 7 e dell'articolo 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, effettuando una valutazione equilibrata e ragionevole di tutte le circostanze attuali e pertinenti del caso che tenga conto dei vari interessi in gioco e, in particolare, dell'interesse superiore del minore interessato. Nel caso in cui, a seguito di tale valutazione, si stabilisca che il minore e il suo tutore, cittadino dell'Unione, sono chiamati a condurre una vera e propria vita familiare e che il minore è a carico del suo tutore, le esigenze relative al diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, combinate con l'obbligo di tenere conto dell'interesse superiore del minore, richiedono, in linea di principio, che a tale minore sia concesso un diritto di ingresso e di soggiorno per consentirgli di vivere con il suo tutore nello Stato membro ospitante.

Il contenuto di questo documento rappresenta esclusivamente le opinioni del team di esperti che lo ha sviluppato ed è di loro esclusiva responsabilità. La Commissione europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.