



Approfondimento n. 13/settembre 2022

Minori soli in cammino per l'Europa: una panoramica dell'accoglienza nel continente

a cura di
Marianna Lunardini

Coordinamento: *Rosangela Cossidente*
Coordinamento scientifico: *Daniele Frigeri*

Con il sostegno di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

INTESA  SANPAOLO

Sommario

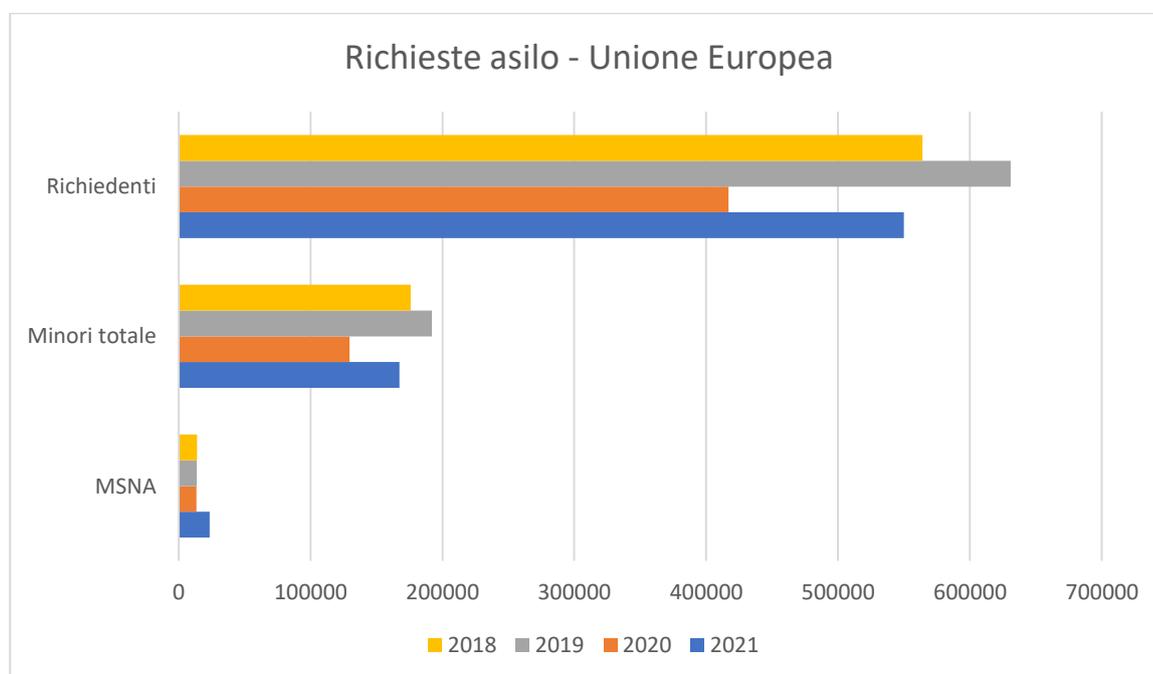
1. Introduzione	3
2. Recenti sviluppi normativi e policy europee	5
3. Minori migranti in Grecia: la giurisprudenza del Comitato europeo per i diritti sociali	8
4. Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e supremo interesse del minore	12
5. Le sfide europee alla protezione dei minori soli: guerra, pandemia, tutela e accertamento dell'età.....	13
5.1 Il conflitto in Ucraina e la migrazione dei minori non accompagnati.....	15
5.2 Sistema di tutela legale e procedure di accertamento dell'età: una sfida tutta europea	18
5.2.1 La tutela in Europa.....	18
5.2.2. La procedura di accertamento dell'età.....	19
6. I minori non accompagnati nel Regno Unito post-Brexit.....	21
7. Conclusioni	26
8. Bibliografia	27

1. Introduzione

Secondo i dati dell'Agazia Europea per l'Asilo, sebbene in calo rispetto agli ultimi quattro mesi dell'anno passato, nel 2022 continua a registrarsi una forte presenza di domande di asilo da parte di minori stranieri non accompagnati. Negli ultimi mesi del 2021, infatti, sono state presentate in media ogni mese 3.200 domande, mentre tra gennaio ed aprile 2022 si sono registrate circa 2.400 richieste mensili. La percentuale di minori non accompagnati rispetto al totale delle richieste è del 4%. In particolare, fra il gruppo dei minori soli continuano a distinguersi gli afghani: nell'aprile 2022, il 15% di tutti i richiedenti afghani erano minori stranieri non accompagnati, seguiti da una forte presenza di minori somali pari al 10% di tutti i richiedenti provenienti dalla Somalia¹.

Se si guarda agli anni precedenti, si nota facilmente come la migrazione minorile in Europa sia un fenomeno costante e consolidato nel tempo, come si evince dalla percentuale di minori migranti rispetto al totale delle persone in ingresso in Europa. I dati ufficiali relativi alle richieste di asilo mostrano infatti una regolarità in percentuale dei migranti con meno di diciott'anni, al netto della variabilità dei flussi. Dal picco del 2015/2016, la migrazione minorile rimane invariata, prescindendo quindi dalla difficoltà e dai pericoli che molto spesso attanagliano il percorso migratorio fino al continente europeo.

Tabella 1. Numero di richieste di asilo in Unione Europea, totale richiedenti e minori



Fonte dati: Eurostat

¹ <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

Negli ultimi due anni l'impatto delle crisi di varia natura, guerre, emergenze sanitarie, insicurezza alimentare, conflitti interni e cambiamenti di governo, ha sicuramente portato il flusso migratorio ad aumentare, ivi compreso quello dei minori stranieri non accompagnati. Il conflitto in Afghanistan, la guerra in Siria, la crisi nel Corno d'Africa e quella russo-ucraina hanno avuto forti conseguenze in Europa. L'Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati monitora gli sviluppi e le evoluzioni, in primo luogo giuridiche, delle politiche e normative europee volte a far fronte al fenomeno delle migrazioni minorili. Il tema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e la prospettiva *child-friendly* nella gestione dell'area Asilo e Migrazioni evidenziano sviluppi interessanti nel corso del tempo, che necessitano di un'analisi a livello europeo. Difatti, vista l'assenza di una regolamentazione europea specifica per i minori soli, gli Stati UE hanno adottato modelli nazionali con caratteristiche molto differenti. Basti pensare alla concezione che si ha del tutore, il *guardian*, definito da alcuni Paesi come volontario e da altri come un ufficio pubblico, assente in altri. In queste diversità è importante analizzare in chiave comparata gli sviluppi più importanti rilevati nei Paesi europei, di modo da poter apprendere e valorizzare pratiche positive ove si riscontrino e viceversa evitare di cadere nei medesimi errori qualora riscontrati.

Con tale fine, il presente rapporto guarda all'Europa in senso regionale, valorizzando in primo luogo il lavoro dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, l'organizzazione che ricomprende 46 Stati (47 fino all'uscita nel marzo 2022 della Federazione Russa) volta alla promozione e protezione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. In secondo luogo, la prospettiva regionale permette di valutare alcune recenti evoluzioni in tema di tutela e accoglienza dei minori non accompagnati, analizzando quindi le politiche inglesi a seguito della Brexit o le ripercussioni del conflitto ucraino, oltre a permettere di considerare la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, i lavori del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e le decisioni del Comitato Europeo per i Diritti Sociali (tutti organi parte del Consiglio d'Europa).

Nel quadro giuridico europeo, è fondamentale considerare quanto si sta attualmente realizzando all'interno dell'Unione Europea, attore regionale con competenze esclusive e possibilità di normare in alcuni settori. Il biennio 2021 e 2022 è difatti connotato da un orientamento dell'Unione Europea verso una considerazione del minore migrante, in primo luogo come minore in quanto tale e non come migrante, una visione innovativa rispetto a quanto in precedenza espresso, anticipata dalla legislazione italiana. Le nuove strategie europee indirizzano quindi gli Stati al fine di tutelare il supremo interesse del minore, secondo quanto definito dai principi internazionali della Convenzione per i diritti del fanciullo e di altri strumenti internazionali per i diritti umani. Alcune prassi statali però permangono problematiche non solo ove lo Stato è più esposto, in termini quantitativi, al fenomeno migratorio, ma anche negli Stati meno coinvolti. Con difficoltà si stanno realizzando progressivamente principi comuni e prassi uniformi che rispettino i diritti dei minori così come riconosciuti a livello internazionale e molta ancora è la strada da fare.

Come sarà approfondito nel corso del rapporto, basti pensare a quanto sia complessa un'attuazione, uniforme e a tutela dei diritti dei minori, di una procedura di accertamento dell'età conforme agli standard internazionali. Procedura che difatti all'interno dell'Unione Europea (ma anche ad esempio nel Regno Unito come si elaborerà meglio in seguito) evidenzia gravi lacune e violazioni dei diritti dei minori secondo quanto definito dalla Convenzione per i diritti del fanciullo del 1989. O anche alle emergenze come quella ucraina che, con un numero così rilevante di minori soli², ha portato i

² Come si specificherà meglio in seguito, secondo UNICEF già al primo mese di guerra in Ucraina si è registrata la fuga di 4.3 milioni di bambini, più della metà dei 7.5 milioni stimati nel Paese. A sei mesi di distanza, secondo l'Agenzia

Paesi confinanti (Polonia e Romania in primo luogo) a gestire un fenomeno che in precedenza non era così impattante nel proprio sistema, rappresentando per tutti gli altri una sfida in termini di tutela del diritto all'infanzia.

2. Recenti sviluppi normativi e policy europee

Nel biennio 2021 e 2022 il lavoro delle organizzazioni europee si è focalizzato nel rafforzare i diritti dei bambini e minori tramite strumenti di policy e di indirizzo politico. Sia il Consiglio d'Europa, sia l'Unione Europea hanno infatti pubblicato dei documenti strategici pluriennali. Quest'ultima nel 2021 ha approvato la Strategia ufficiale per i diritti del fanciullo³ riguardante gli obiettivi e le priorità dell'azione UE nei confronti dei minori. A Strasburgo è stata invece approvata la Strategia per i diritti del fanciullo (2022 – 2027)⁴. Nel primo caso si concepisce il minore migrante come una categoria maggiormente vulnerabile nel gruppo dei minori, europei e non, categoria che rischia di ricadere in condizioni socio-economiche di povertà con la conseguenza di una “profonda disuguaglianza di opportunità, che rimane un problema per i minori anche nei paesi con bassi livelli di povertà ed esclusione sociale”⁵. Nelle situazioni transfrontaliere e nell'accoglienza in Europa, la Commissione riconosce che vi siano molte situazioni in cui i minori non ricevono completa protezione, iniziando dalla assenza di informazioni adeguate sulle procedure di asilo o rimpatrio e dalla mancanza di un supporto specifico durante le medesime. Inoltre, i minori migranti, specie se soli, affrontano maggiormente il pericolo della violenza e di essere esposti a forme di abuso e sfruttamento. Nell'ottica di protezione degli individui minori in quanto tale, la Commissione Europea promuove soluzioni che supportino il minore per evitare condizioni di esclusione e marginalizzazione⁶ e richiede in particolare agli Stati di:

- promuovere strategie e programmi nazionali destinati ad accelerare la deistituzionalizzazione e la transizione verso servizi di assistenza di qualità, basati sulle famiglie o sulle comunità
- rafforzare i sistemi di tutela a disposizione di tutti i minori non accompagnati, anche attraverso la partecipazione alle attività della rete europea per la tutela⁷.

Analizzando invece il lavoro del Consiglio d'Europa, organizzazione più vasta rispetto al numero di Stati appartenenti all'UE ma che collabora strettamente con quest'ultima in tema di diritti umani, è possibile evidenziare gli elementi di simmetria con le policy di Bruxelles. Nel documento del Consiglio d'Europa, Strategia per i diritti del fanciullo (2022 – 2027), l'organizzazione regionale si impegna a lavorare per “sviluppare e promuovere standard sui diritti umani per i bambini migranti, attraverso l'attuazione delle azioni incluse nel Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone vulnerabili nel contesto della migrazione e dell'asilo in Europa (2021-

ONU, 5 milioni sono i minori ucraini che necessitano di assistenza umanitaria. <https://www.unicef.org/emergencies/war-ukraine-pose-immediate-threat-children>

³ European Commission, Communication from the Commission on the EU Strategy on the rights of the child, 24 marzo 2021, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142>

⁴ Council of Europe, New Strategy for the Rights of the Child (2022-2027), 2022 in <https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27>

⁵ European Commission, Communication from the Commission on the EU Strategy on the rights of the child, p. 6.

⁶ Si veda inoltre l'approvazione del European Child Guarantee, in

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1428&furtherNews=yes&newsId=10024>

⁷ <https://www.egnetwork.eu/>

2025)”. Il Consiglio d’Europa prevede nello specifico di intraprendere un’azione di follow-up per monitorare l’esecuzione da parte degli Stati della Raccomandazione sulla tutela efficace dei minori non accompagnati e separati nel contesto della migrazione⁸ e di redigere delle linee guida per supportare l’accoglienza familiare e comunitaria per i minori non accompagnati.

Sia all’interno delle riflessioni del Consiglio d’Europa, sia rispetto ai lavori dell’Unione Europea, si pone in evidenza l’importanza per il rispetto dei diritti dei minori di un’assegnazione pronta di un tutore formato ed indipendente. Tale richiamo agli Stati si unisce all’appello per supportare le forme di autonomie e di inclusione dei minori nel passaggio alla maggiore età. Un accento posto in molti documenti che riguardano la tutela dei minori e il fenomeno migratorio. Basti citare la recente *Recommendation CM/Rec(2022)17 of the Committee of Ministers to member States on protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*⁹, la quale prevede ai punti 12 e 13 un richiamo alla tutela effettiva ed efficace del minore e al passaggio alla maggiore età¹⁰. Il Consiglio d’Europa, nel Piano d’Azione, si è inoltre proposto di creare meccanismi per supportare l’implementazione della Raccomandazione del 2019 riguardante il passaggio alla maggiore età dei minori rifugiati¹¹, raccomandazione rivolta ai minori in quanto tali, rifugiati e non rifugiati, che prevede un approccio volto a garantire al minore i suoi diritti come sostegno anche ad un processo di inclusione. Difatti nel Piano si afferma che l’educazione, l’accoglienza, il lavoro, la salute e il sostegno psicologico non sono solo diritti, ma hanno anche un ruolo di “facilitatori per l’inclusione”, riducendo i rischi di un’esposizione a violenze e abusi. Pertanto, il Consiglio d’Europa invita gli Stati a sostenere i progetti individuali dei minori (i cosiddetti *life projects*), specie nel momento di transizione verso l’età adulta, e le forme di lavoro e di educazione non formale durante la minore età. Secondo il Consiglio d’Europa, la condizione di povertà, a maggior ragione se associata ad una situazione di migrazione forzata, comporta anche un maggiore rischio di non poter godere del proprio diritto alla famiglia: i bambini che vivono in povertà hanno anche maggiori probabilità di essere separati dai genitori o da chi si prende cura di loro, proprio ad esempio per via di una migrazione obbligata dal contesto bellico. I bambini in situazioni di crisi e di emergenza soffrono anche di un accesso ridotto all’istruzione e ai servizi sanitari e hanno maggiori probabilità di vedere violati i loro diritti sociali¹².

Nonostante i recenti sviluppi descritti, secondo le organizzazioni del terzo settore competenti, l’approccio europeo non raggiunge ancora quella visione integrata dell’idea del minore migrante come minore in quanto tale. Difatti, tale approccio porta a non far emergere pienamente l’idea che la vulnerabilità del minore non accompagnato debba essere tutelata a prescindere dal riconoscimento o meno dello status di rifugiato. La mancanza di questo indirizzo europeo si rispecchia nelle legislazioni dei singoli Stati che non prevedono per la maggior parte un riconoscimento, ad esempio, del divieto di rimpatrio per i minori soli in ingresso nel Paese. Ad esempio, il Parlamento Europeo così come le organizzazioni non governative quali Eurochild, Save the Children e Terre des hommes hanno proposto che nella gestione del AMIF - Asylum and

⁸ Raccomandazione adottata nel dicembre 2019. https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/y5xQt7QdunzT/content/committee-of-ministers-adopts-recommendation-to-make-guardianship-for-unaccompanied-children-in-migration-situations-more-effective?_101_INSTANCE_y5xQt7QdunzT_languageId=it_IT

⁹https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a69407

¹⁰ “12. Unaccompanied and separated children should be promptly assigned an independent and adequately trained guardian.

13. Member States should make efforts to ensure continued access to essential services for migrant, refugee and asylum-seeking girls to support their transition to adulthood beyond the age of 18.”

¹¹ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2019)4, in <https://rm.coe.int/recommendation-cm-2019-4-supporting-young-refugees-transition-adulthoo/168098e814>

¹²Council of Europe, New Strategy, op. cit., p. 46.

Migration Fund, da parte delle istituzioni europee, sia introdotta la definizione di ‘*unaccompanied child*’, proprio per garantire che il fondo contribuisca alla protezione di questo gruppo di specifico di minori migranti¹³.

La tendenza, supportata dal lavoro degli organismi e delle agenzie ONU (UNHCR e Comitato per la Convenzione dei diritti del fanciullo), è o dovrebbe essere quella di strutturare le misure di accoglienza verso una considerazione delle vulnerabilità del singolo caso. Difatti, le misure ritenute necessarie per prendersi cura di ciascun minore non accompagnato devono essere efficaci e concrete: ogni decisione deve fondarsi sulla valutazione delle circostanze specifiche e deve essere fortemente individualizzata, prendendo in considerazione non solo il livello di sviluppo dei bambini coinvolti, ma anche le loro storie, sofferenze, sfide culturali, desideri e progetti futuri.

Le politiche europee verso tale approccio, alle prese con situazioni complesse come quella bielorusa o quella greca di cui si tratterà in seguito, sono state messe alla prova dalla crisi ucraina che ha visto un numero importante di minori soli muoversi per sfuggire alla guerra. I tentativi di realizzare un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo in Unione Europea, la Strategia dell'UE contro la tratta e quella menzionata sui diritti dell'infanzia, devono essere riconsiderati alla luce del conflitto russo-ucraino. Tale conflitto ha visto la risposta unita dell'Unione Europea che, con varie modalità, ha supportato il Paese ucraino e i suoi abitanti e potrebbe essere lo spunto per reimpostare una gestione diversa delle migrazioni nella regione. L'approvazione della Direttiva sulla protezione temporanea, con decisione del Consiglio UE 2022/382¹⁴, riguarda anche i minori non accompagnati ed è un importante strumento di garanzia che l'UE ha per la prima volta implementato in tutti gli Stati membri. Garantisce ai minori accoglienza, istruzione e salute ed è stato da molti inteso come un segnale positivo ed inedito di solidarietà europea verso il fenomeno migratorio. Tuttavia, la Direttiva, mentre definisce esplicitamente fra i suoi destinatari molte categorie di persone (compresi alcuni familiari, quali partner e figli della persona o del partner¹⁵), ne lascia fuori altre. Alcune di queste non sono dirette beneficiarie, ma potrebbero esserlo se lo Stato nell'attuazione della Direttiva avesse deciso di estendere la protezione, come incoraggiato dalla Commissione stessa¹⁶. Nello specifico si tratta delle persone in possesso di un soggiorno valido (ma non per protezione internazionale o non permanente). Altre non sono comprese come beneficiarie dalla Direttiva, né oggetto di incoraggiamento da parte di quest'ultima: si tratta dei cittadini di Stato terzo o apolidi irregolarmente presenti e dei richiedenti protezione internazionale in Ucraina¹⁷.

Per quanto riguarda invece il ricongiungimento familiare dei minori con i propri familiari, questo viene esplicitamente definito dall'art. 15 della Direttiva che riflette, proprio in tema di minore età, l'interesse superiore del minore come criterio guida¹⁸. In caso di figli minorenni non sposati, gli Stati membri sono obbligati a riunire i familiari. In particolare, l'art. 15.2 prevede che, nel caso di

¹³ Eurochild, Save The Children, Terre des hommes, *Promoting the rights of children in migration through the MFF*, December, 2020, p. 7.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

¹⁵ Per una specifica si guardi l'informativa del Governo italiano, <https://www.protezionecivile.gov.it/static/a6466bfbcf85cef38780bad07cb62ed1/opuscolo-informativo-protezione-temporanea-ita.pdf>

¹⁶ Art. 2.3 della Direttiva sulla protezione temporanea: “A norma dell'articolo 7 della direttiva 2001/55/CE, gli Stati membri possono applicare la presente decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine.”

¹⁷ C. Scissa, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, ASGI, 2022.

¹⁸ La direttiva è consultabile al seguente link, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=LT>

familiari che beneficiano di protezione temporanea in diversi Stati membri, questi debbano riunire i membri del nucleo familiare, tenendo conto delle loro volontà. Allo stesso modo, l'art. 15.3 prevede che, nel caso in cui il soggiornante goda di protezione temporanea in uno Stato membro e uno o alcuni dei suoi principali familiari non siano ancora presenti in nessun altro Stato, lo Stato membro in cui il soggiornante gode di protezione temporanea è responsabile del ricongiungimento della famiglia separata.

L'art. 16 invece definisce che, in presenza di un minore non accompagnato, lo Stato debba prevedere l'assegnazione di un tutore o la rappresentanza di un'organizzazione responsabile per il benessere del minore¹⁹. In tema di accoglienza, l'articolo richiede al Paese di ascoltare l'opinione del minore e che “Durante il periodo di protezione temporanea gli Stati membri [debbono prevedere] che i minori non accompagnati siano collocati: con parenti maggiorenni; con una famiglia affidataria; in centri di accoglienza con disposizioni speciali per minori, o in altri alloggi adatti ai minori; con la persona che si è presa cura del bambino durante la fuga.”

Come segnalato dalle organizzazioni del settore, tale urgenza nell'assegnare il tutore, corretta nelle finalità, si è scontrata con la difficoltà di pronta risposta dei sistemi nazionali. Difatti, non tutti i sistemi permettono una nomina tempestiva per i minori non accompagnati, in particolar modo alla frontiera o specie se il minore dal primo Stato di arrivo si trasferisce in un altro successivamente. Inoltre, nei Paesi che ospitano i minori, anche in via definitiva, i tutori potrebbero non essere disponibili, stante la situazione complicata in alcuni Stati, con liste di attesa o tutori sovraccaricati nella gestione di minori soli²⁰.

3. Minori migranti in Grecia: la giurisprudenza del Comitato europeo per i diritti sociali

Nel quadro europeo, la giurisprudenza del Comitato Europeo per i Diritti Sociali (ECSR), organo a presidio della Convenzione per i diritti sociali del Consiglio d'Europa, nel corso degli anni, ha trattato in numerosi casi questioni riguardanti i diritti dei minori e nello specifico dei minori non accompagnati: sfruttamento lavorativo, integrità e benessere fisico dei minori, salute, disabilità e istruzione sono alcuni dei temi toccati²¹. Il Comitato è intervenuto recentemente nella gestione ed accoglienza dei minori non accompagnati in Grecia, ove negli anni si è creata e stabilizzata una situazione di profonda violazione dei diritti fondamentali dei migranti e nello specifico dei minori soli.

Seppure recentemente, secondo alcuni organi internazionali, vi sia un miglioramento nella gestione, la Grecia resta uno dei Paesi che riceve il quantitativo maggiore di migranti e, negli anni, ha dimostrato l'impossibilità di gestire un numero eccessivo rispetto alle capacità del Paese. Tristemente note sono le vicende legate ai campi presenti in alcune delle isole greche prossime al confine turco. Nel 2020, la situazione a Lesbo, a seguito dell'incendio che ha distrutto il campo profughi di Moria, aveva portato circa 12.000 richiedenti asilo, tra cui 4.000 minori e altre persone

¹⁹ “The Member States shall as soon as possible take measures to ensure the necessary representation of unaccompanied minors enjoying temporary protection by legal guardianship, or, where necessary, representation by an organization which is responsible for the care and well-being of minors, or by any other appropriate representation.”

²⁰ KIND, Child Circle, Note on Unaccompanied Children Fleeing from Ukraine, March 2022, p. 14.

²¹ FRA, Council of Europe, Handbook on European law relating to the rights of the child, 2022, p. 33 in https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.pdf

vulnerabili, nella condizione di sfollati. Le istituzioni europee successivamente a tali eventi si sono adoperate per creare nuove modalità di coordinamento per la *relocation* dei migranti in Grecia, specie dei minori non accompagnati. Difatti, in risposta all'aumento della pressione migratoria per Atene, lungo il confine esterno dell'UE con la Turchia, e in seguito alla richiesta del governo greco di sostegno in risposta allo stato di emergenza, la Commissione Europea ha proposto, sulla base dell'art. 78.3 TFUE, una nuova iniziativa di ricollocazione volontaria in base alla quale i minori nelle isole greche sarebbero stati trasferiti in altri Stati membri²². Il meccanismo volontario, finanziato dalla Commissione Europea, ha avuto lo scopo di ricollocare 5.200 richiedenti asilo vulnerabili e beneficiari di protezione internazionale, tra cui 1.600 minori non accompagnati o con condizioni di salute gravi. A giugno 2022, 4.888 migranti sono stati ricollocati di cui 1.789 minori non accompagnati. Circa la metà proviene dall'Afghanistan²³.

L'Unione Europea, anche a seguito dell'emergenza greca, sta sviluppando un dibattito fra l'organizzazione e gli Stati membri, e interna alle stesse istituzioni UE, volto a creare un sistema maggiormente stabile ed efficiente, tale da agire preventivamente e non solo a seguito di crisi o emergenze dalle conseguenze così dolorose per le persone coinvolte. All'interno del Parlamento europeo, il 30 novembre 2021 la Commissione LIBE (Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni) ha presentato una relazione sulla gestione congiunta delle situazioni di crisi e di forza maggiore in materia di migrazione e asilo, specie nei casi di afflussi massicci in uno Stato membro. Un'iniziativa ad oggi non ancora approvata, che avrebbe dovuto avere risvolti normativi anche a seguito della proposta della Commissione Europea di un nuovo patto su asilo e migrazione 2020 e dell'impegno comune nel 2021, di quest'ultima, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, per considerare come prioritaria un'azione in tema di migrazioni e asilo (2021 Joint Declaration²⁴). Il tema è ancora ad oggi aperto viste le difficoltà di trovare un consenso in un tema così dibattuto come quelle delle migrazioni. Nel caso greco, tra gennaio 2016 e ottobre 2021, 37.535 minori non accompagnati hanno raggiunto il Paese²⁵, mentre dalla fine del 2021 alla metà del 2022 il numero di minori soli si aggira sempre intorno alle 2.100 unità, stabili ogni mese, raggiungendo quasi la capacità massima del sistema greco pari a 2.480 posti, compresi quelli emergenziali²⁶.

²²https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_406

²³ <https://reliefweb.int/report/greece/voluntary-scheme-relocation-greece-other-european-countries-08-june-2022>

²⁴ <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2066000&l=en>

²⁵ <https://pathforeurope.eu/the-reception-system-of-unaccompanied-minors-in-greece/>

²⁶ <https://reliefweb.int/report/greece/situation-update-unaccompanied-children-uac-greece-01-june-2022-enel>

Tabella 2. Numero di MSNA registrati in Grecia, dati annui (il dato 2022 è aggiornato al mese di giugno)



Fonte: Dati ufficiali E.K.K.A.

La situazione rimane pertanto precaria, ma con un miglioramento, conseguenza in parte del coordinamento fra Stati UE per trasferire i minori non accompagnati. Tuttavia ancora oggi è evidente la **necessità di monitorare e supportare un sistema di accoglienza come quello della Grecia**, Stato che per ragioni geografiche è maggiormente esposto al fenomeno. In un ricorso del 2018 presentato al Comitato europeo, la International Commission of Jurists (ICJ) e l'European Council for Refugees and Exiles (ECRE)²⁷ hanno affermato che la Grecia non era riuscita a garantire la protezione dei minori migranti non accompagnati sul proprio territorio, lamentando che le strutture di accoglienza erano sovraffollate, costringendo molto spesso i minori ad una condizione di emarginazione e ad una vita per strada. Nel luglio 2021, la decisione del Comitato ha riscontrato violazioni della Carta Europea per i Diritti Sociali²⁸, sulla base della mancata fornitura di un alloggio adeguato e appropriato ai minori rifugiati e richiedenti asilo sulle isole, della mancanza di strutture per quelli accolti sulla terraferma, la mancanza di un sistema di tutela efficace per i minori non accompagnati e separati, la detenzione dei MSNA nell'ambito del regime di "*protective custody*", la mancanza di accesso all'istruzione e la mancata fornitura di assistenza sanitaria sufficiente per i minori sulle isole²⁹. Secondo il Comitato, la Grecia ha pertanto violato gli articoli 31³⁰ (comma 1 e 2), articoli 17³¹ (commi 1 e 2), articolo 7.10³² e 11³³ (commi 1 e 3) della Carta sociale europea³⁴.

²⁷International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018.

²⁸https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/newsletter-july-august-2021/-/asset_publisher/UnDw8aJsgizX/content/ecsr-decision-on-the-protection-of-migrant-children-in-greece?_101_INSTANCE_UnDw8aJsgizX_viewMode=view/

²⁹ECSR, International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018, 21 January 2021.

³⁰Articolo 31– Diritto all'abitazione

³¹Articolo 17 – Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica

³²Articolo 7 – Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela

³³Articolo 11 – Diritto alla protezione della salute

³⁴<https://rm.coe.int/carta-sociale-europea/16808b6384>

A seguito della decisione, il 20 aprile 2022 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella sua attività di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni degli organi europei, ha adottato una Raccomandazione rivolta alla Grecia, richiedendo che adegui la capacità ricettiva per i minori migranti accompagnati e non accompagnati, compresa l'accoglienza per i minori accompagnati nelle isole; prosegua nella riforma e piena attuazione della legge sulla tutela dei minori non accompagnati; rafforzi l'attuazione del quadro normativo per l'istruzione dei minori migranti accompagnati e non accompagnati, in particolare nelle isole; indichi le decisioni e le azioni intraprese per conformarsi al contenuto della raccomandazione³⁵.

D'altronde, in tema di "*protective custody*", la Grecia era stata già condannata in più occasioni anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per violazione dell'articolo 3, che vieta la tortura e i trattamenti inumani e degradanti, e dell'articolo 5, che tutela il diritto alla libertà e sicurezza. In particolare, nel caso del 2019, *Sh.D. e altri c. Grecia e altri 6 Stati*³⁶, Atene è stata condannata per le condizioni di vita di cinque minori non accompagnati provenienti dall'Afghanistan, entrati in Grecia nel 2016, quando avevano un'età compresa tra i 14 ei 17 anni. Due dei ricorrenti si sono lamentati delle loro condizioni di vita presso le stazioni di polizia di Polykastro e Filiata, dove erano stati tenuti in custodia cautelare, considerata come un'illegittima privazione della libertà, mentre quattro ricorrenti si sono lamentati delle loro condizioni di vita nel campo di Idomeni.

Per affrontare la situazione dei minori soli in Grecia e per supplire all'assenza di una istituzione responsabile, nel marzo 2020 è stato istituito un Segretariato speciale per la protezione dei minori non accompagnati. In conseguenza di ciò, la maggior parte delle responsabilità per la protezione dei minori non accompagnati sono state riunite sotto il Ministero della Migrazione e dell'Asilo e per la prima volta in Grecia è stato attuato un piano globale per la protezione dei MSNA³⁷. I recenti cambiamenti legislativi e politici in Grecia hanno gradualmente portato le organizzazioni non governative a valutazioni più positive: l'International Rescue Committee ha pubblicato un rapporto sulla protezione dei minori soli in Grecia, che analizza il miglioramento della loro condizione, in particolare in termini di protezione e sostegno. Il rapporto evidenzia l'evoluzione delle strutture ricettive, pur segnalando le principali sfide che devono ancora essere affrontate: l'assistenza legale gratuita per minori soli e l'istituzione di un efficace sistema di tutela permanente sono le questioni più critiche³⁸. Nel dicembre 2021, anche UNHCR ha sottolineato i significativi progressi compiuti in Grecia nell'affrontare la difficile situazione dei minori non accompagnati. Allo stesso tempo, poiché il programma di ricollocazione rimane un programma *ad hoc*, che dipende dagli impegni di altri Stati membri dell'UE, l'UNHCR ha invitato gli Stati ad offrire ulteriori opportunità di ricollocazione attraverso programmi pluriennali basati su finanziamenti regolari³⁹. Tuttavia, si deve segnalare che permangono evidenti criticità relative ai confini della Grecia, e quindi dell'Unione Europea stessa, dove, secondo il monitoraggio di alcune organizzazioni non governative, molto

³⁵ Committee of Ministers, Recommendations CM/RecChS(2022)2 of the Committee of Ministers to member States on International Commission of Jurists (ICJ) and the European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a64113

³⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6430186-8455364%22%5D%7D>

³⁷ <https://migration.gov.gr/en/apologismos-draseon-2020-2021-tis-eidikis-grammateias-prostasias-asynodeyton-anilikon-2/>

³⁸ IRC, A chance for a better future Supported independent living and the protection of unaccompanied children in Greece, 2021.

³⁹ <https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60d4a2c14/un-agencies-welcome-relocation-4000-asylum-seekers-refugees-greece.html>

spesso continuano a non essere rispettati i diritti dei migranti con molteplici e documentati respingimenti o inadempienze all'obbligo di soccorso in mare⁴⁰.

4. Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e supremo interesse del minore

Anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (CGUE) si riafferma l'obbligo per le autorità nazionali di valutare il supremo interesse del minore prima di ogni decisione sul caso specifico. Proprio nell'anno precedente, nel marzo 2021, la CGUE ha infatti affermato che per tutelare il superiore interesse del minore fosse necessario riconsiderare l'ingiunzione di lasciare il Paese rivolta, non al minore stesso, ma ad un cittadino di un Paese terzo, padre di una figlia nata in Belgio, giunta come minore non accompagnata. Il divieto di ingresso avrebbe comportato una violazione dei diritti della minorenne stabiliti all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali⁴¹. Pertanto, l'art. 5 della direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare, deve essere interpretato in combinato disposto con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali, nel senso che gli Stati membri devono tenere in considerazione l'interesse superiore del minore prima di adottare una decisione di rimpatrio, accompagnata da un divieto d'ingresso⁴². Anche nella giurisprudenza della CGUE il concetto di supremo interesse del minore è visto in primo luogo come diritto soggettivo del minore stesso, affinché i suoi diritti siano presi in considerazione e siano oggetto di valutazione come elemento prioritario, così come sostenuto anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁴³; in secondo luogo come principio guida per le politiche pubbliche che abbiano a che fare con i minori, migranti e non.

In un'ulteriore sentenza del 2021, nel caso T.Q. v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, la Corte ha affermato il dovere per lo Stato membro di accertarsi, prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio, che il minore sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, ad un tutore o che vi siano strutture di accoglienza adeguate nello Stato di destinazione⁴⁴. In particolare, la Corte ha stabilito che l'art. 6 della direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in combinato disposto con l'art. 5 della medesima e con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali UE, deve essere interpretato in modo tale da tutelare il supremo interesse del minore attraverso una procedura valutativa delle condizioni che il minore affronterebbe al momento dell'arrivo nello Stato di rimpatrio.

Il caso specifico riguardava un minore della Guinea entrato nei Paesi Bassi all'età di 15 anni e obbligato a lasciare il Paese per il mancato rilascio di un permesso di soggiorno dalle autorità olandesi. La Corte afferma che, ove non vi siano le condizioni adeguate o in assenza di una previa

⁴⁰ Border Violence Monitoring Network (BVMN), Balkan Regional Report 2022, July, in <https://www.borderviolence.eu/july/#more-20775>

⁴¹ "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." In <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/24-diritti-del-minore#:~:text=I%20minori%20hanno%20diritto%20alla,et%C3%A0%20e%20della%20loro%20maturit%C3%A0>.

⁴² CJEU, M. A. c. Belgio, Causa C-112/20, sentenza del 11 marzo 2021.

⁴³ https://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/il-principio-dei-best-interests-e-la-tutela-dei-minori_86.php

⁴⁴ CGUE, TQ c. Secretary of State for the Home Department, Causa C-441/19, 14 gennaio 2021.

valutazione, lo Stato deve evitare di allontanare il minore fino a quando egli abbia raggiunto l'età di diciotto anni per un'applicazione corretta della direttiva 2008/115/ CE. La Corte di Giustizia sembra in questo senso seguire la Corte di Strasburgo (sentenza Khan c. Francia)⁴⁵ nel ritenere una valutazione individuale corretta solo quando la tutela sia effettiva ed efficace. Non tutte le decisioni, anche se prese a seguito di una valutazione delle autorità, portano ad una tutela concreta del minore e del suo interesse supremo, ma solo quelle che siano efficaci e prese a seguito di una valutazione attenta alle condizioni di vulnerabilità coinvolte nel singolo caso⁴⁶.

Il passaggio verso una concezione non meramente procedurale del supremo interesse del minore sembra quindi essere alla base sia delle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sia della Corte di Giustizia, anche in tema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tuttavia, molte sono le sfide a cui il sistema europeo di accoglienza è chiamato a rispondere per cui si rende complessa l'adozione sistematica di un approccio a tutela del supremo interesse di ogni minore.

5. Le sfide europee alla protezione dei minori soli: guerra, pandemia, tutela e accertamento dell'età

Il 2022, anno in cui prosegue l'emergenza pandemica, ha rappresentato un particolare momento di svolta nella gestione delle migrazioni minorili nel continente europeo. In primo luogo, il conflitto in Ucraina ha portato le autorità europee e nazionali a sviluppare, in modalità straordinarie politiche di accoglienza che hanno dovuto tenere in conto la particolare situazione ucraina. In secondo luogo, gli organi europei hanno evidenziato come la sfida per un'accoglienza e protezione dei minori non accompagnati dipenda in primo luogo dal sistema di *guardianship* che gli Stati riescono ad implementare nel proprio territorio. In terzo luogo, permane in Europa una criticità che mina alla base la normativa e le politiche volte alla promozione dei diritti dei minori: la mancata attuazione di una corretta procedura di accertamento dell'età.

Al netto di tali precisazioni, **arrivare nell'Unione Europea rimane un percorso complesso e pericoloso, ove molto spesso i minori si trovano in situazioni che mettono a rischio la loro vita, la loro salute e il loro benessere.** Abusi, pericoli, violenze fisiche e psicologiche sono gli elementi che possono abbattersi sulla vita dei minori ancora prima della partenza, ma spesso permangono anche durante il viaggio e, purtroppo a volte, anche quando si è giunti nel Paese di arrivo. Le politiche dell'Unione Europea sono state tacciate di mancare di meccanismi efficaci di coordinamento e gestione del fenomeno migratorio, specialmente nella creazione di modalità sicure e certe di ingresso legale. La migrazione legale è difatti una competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri ma proprio per le difficoltà di coordinamento a livello europeo rimane appannaggio dei singoli Stati Membri e di alcune importanti ma limitate iniziative europee⁴⁷. Lungo le frontiere spesso organismi europei, FRONTEX, e statali sono stati accusati di respingimenti e di violazioni dei diritti umani, in primo luogo del diritto a richiedere asilo secondo le disposizioni internazionali.

⁴⁵ Si veda la sezione concernente i MSNA nel Regno Unito per una descrizione de caso Khan.

⁴⁶ Council of Europe, *The best interests of the child: A dialogue between theory and practice*, Strasbourg, 2016.

⁴⁷ FRA, *FRA Focus, Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 2015, n. 2, "Increasing legal avenues to reach the EU should be a core component of the forthcoming European Commission plan to fight smuggling in human beings. At the same time, EU Member States should offer more possibilities for persons in need of protection to enter the EU legally, so that these can constitute a viable alternative to risky irregular entry.", p. 16.

Non a caso nel 2021 sono state mosse pesanti accuse nei confronti dell’Agenzia europea preposta al controllo dei confini, per cui è stato richiesto all’Agenzia di rendere conto delle proprie policy sul rispetto dei diritti umani. Il tema della sicurezza, intrecciato a quello delle migrazioni, ha portato ad aumentare le modalità di controllo e di diniego di ingresso rivolti a coloro che arrivano in Europa, mentre lungo i confini dell’UE si sono moltiplicati centri di accoglienza e rimpatrio, accusati spesso di adottare modalità detentive. A queste pratiche vanno aggiunti i numerosi accordi che, negli ultimi anni, la UE ha stipulato con Paesi terzi per la gestione dei migranti⁴⁸.

L’Unione Europea è quindi un luogo di arrivo per molti minori con trascorsi difficili. Oltre al trauma vissuto nel Paese di origine, devono essere presi in considerazione altri due fattori, che possono contribuire in modo significativo ad aumentare la vulnerabilità dei minori non accompagnati: l’impatto del viaggio e le esperienze precedenti, spesso fisicamente e psicologicamente drammatiche, durante le quali si rischia o ci si espone a forme di abuso e violenza (traffico di esseri umani, manipolazione psicologica, violenza fisica, stupro). Alcuni interessanti studi⁴⁹, che hanno seguito le esperienze dei minori dalla Libia all’Europa, hanno segnalato come, in molti casi, i minori entrino in un *loop* di violenze che reitera sistematicamente i traumi vissuti. A queste violenze, anche all’arrivo nel vecchio continente, si rimane esposti per via della situazione di “*iperprecarietà*” dovuta alle difficoltà di ricevere accoglienza, alla lentezza delle procedure di riconoscimento e di ricongiungimento, ai dinieghi e ai respingimenti spesso immotivati o alla mancanza di ascolto. Questi fattori rendono i minori più vulnerabili e ostacolano una relazione di fiducia con le autorità e gli operatori dei centri⁵⁰.

L’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) segnala inoltre che la pandemia ha determinato un incremento notevole dei rimpatri da un lato, e dall’altro un forte peggioramento delle condizioni di accoglienza per coloro che sono rimasti nei Paesi europei, dovuto alle procedure di quarantena e alla mancanza di spazi e strutture adeguati. In alcuni casi OIM segnala forme di detenzione come nel caso dei minori non identificati e lasciati per troppo tempo nei Centri per il Rimpatrio. Non solo in Italia, ma anche in altri Paesi come il Regno Unito, come si scriverà in seguito, l’assenza di strutture ha portato i minori ad essere accolti in hotel, strutture non adeguate alla protezione del minore e che non permettono l’inizio di un percorso di integrazione. Fra i vari diritti a rischio, nella pandemia anche il diritto all’istruzione ha subito un impatto negativo, dovuto alla chiusura per lungo tempo dei centri scolastici, all’assenza o all’insufficienza di dispositivi tecnologici per seguire la didattica a distanza e all’inadeguatezza delle strutture di accoglienza (non attrezzate a creare luoghi di studio adeguati)⁵¹. Si segnala, inoltre, la chiusura delle frontiere come elemento che ha ostacolato o impedito il diritto alla famiglia dei minori non accompagnati e il ricongiungimento familiare. Secondo i periodici bollettini della FRA, vi è stato inoltre un generale

⁴⁸ G. Orsini, *Deconstructing Europe’s permanent migrants crisis: A critical look at the EU governance of the border in the Mediterranean and North Africa*. *Africa e Mediterraneo*, 87, pp. 46–53; F. L. Gatta, *Politiche migratorie respingenti e controllo rafforzato delle frontiere: l’impatto sui diritti umani della gestione della crisi dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 77 ss; a E. Frasca e M. Lunardini, *La “collaborazione” con i partner internazionali e l’ottica distorta della sedentarietà*, in A. Stocchiero, S. Ceschi (a cura di), *“L’Italia, l’Europa e il dibattito sulla nuova politica migratoria”*, Donzelli, 2021.

⁴⁹ Ad esempio G. Orsini, M. Rota, O. Uzureau, M. Behrendt, Adeyinka, Lietaert, I. Derluyn, *Loops of Violence(s) Within Europe’s Governance of Migration in Libya, Italy, Greece, and Belgium*, *Politics and Governance*, 2022.

⁵⁰ In tema di ricongiungimento si legga la seguente parte di intervista estratta dall’articolo citato: “Our case has been dismissed for a third time by the asylum committee, and we are about to go to court. I don’t know why it keeps happening. I’ve been living here for more than two years now and I’m still invisible. I’m tired of waiting, we only wait.”

⁵¹ J. Bhabha, *Time for a reset: Implications for child migration policies arising from COVID-19*, OIM, 2020, in <https://publications.iom.int/system/files/pdf/implications-for-child.pdf>

aumento della xenofobia e un incremento nella discriminazione nei confronti delle comunità di origine in generale⁵².

In tema di giustizia, secondo alcune organizzazioni non governative (come Initiative for Children in Migration), si sta evidenziando in Europa un evidente problema legato alla detenzione dei minori migranti, sia accompagnati che non, attraverso una pratica diffusa fra gli Stati membri dell'UE e condannata in numerosi casi dalla Corte Europea per i Diritti dell'Uomo⁵³. La Corte Europea a Strasburgo, oltre ad essersi espressa in vari casi fra cui quelli citati contro la Grecia, si è da ultimo espressa nel 2020 anche nei confronti della Francia. Nella sentenza del giugno 2020, Moustahi c. Francia, la Corte ha riconosciuto violazione degli artt. 3 e 5, oltre alla violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsione collettiva degli stranieri). Il caso concerneva le condizioni in cui due bambini delle Comore, arrestati all'ingresso irregolare nel territorio francese a Mayotte, e posti in stato di detenzione amministrativa insieme ad adulti, essendo stati associati arbitrariamente a uno di loro per scopi amministrativi, e rimpatriati prontamente alle Comore senza un attento esame individuale. Dopo averli privati della loro libertà, come riconosciuto dalla Corte ingiustificatamente, le autorità francesi hanno deciso illegittimamente di non affidare i minori al padre, che ne aveva fatto richiesta, ma piuttosto di mantenerli in uno stato di detenzione amministrativa⁵⁴.

5.1 Il conflitto in Ucraina e la migrazione dei minori non accompagnati

Allo scoppio del conflitto, i minori ucraini che vivevano in istituti, secondo organizzazioni come Telefono Azzurro, erano 150 mila, con strutture che potevano gestire numeri molto alti fino a 250 minori per centro. Tali minori erano stati allontanati dal nucleo familiare e collocati negli istituti per varie motivazioni. Ciò significa che molti di questi minori non erano e non sono necessariamente in una condizione di orfanità, essendo stati solo temporaneamente allontanati per il loro bene. A partire dalle prime azioni militari, piccoli gruppi hanno iniziato da fine febbraio, per lo più, a tentare di uscire dal Paese, in molti casi accompagnati dal responsabile delle strutture⁵⁵. I numeri della componente minorile in arrivo dall'Ucraina non sono ancora certi, secondo i dati UNHCR 5.988.696 rifugiati provenienti dal territorio ucraino sono stati registrati in Europa, di cui 3.709.329 hanno la protezione temporanea o altre forme di protezione nazionale⁵⁶. Di seguito una tabella con la ripartizione dei rifugiati per Paesi confinanti e per i maggiori Paesi europei dallo scoppio della guerra al 19 luglio 2022 secondo i dati di UNHCR.

⁵²<https://fra.europa.eu/en/themes/covid-19>

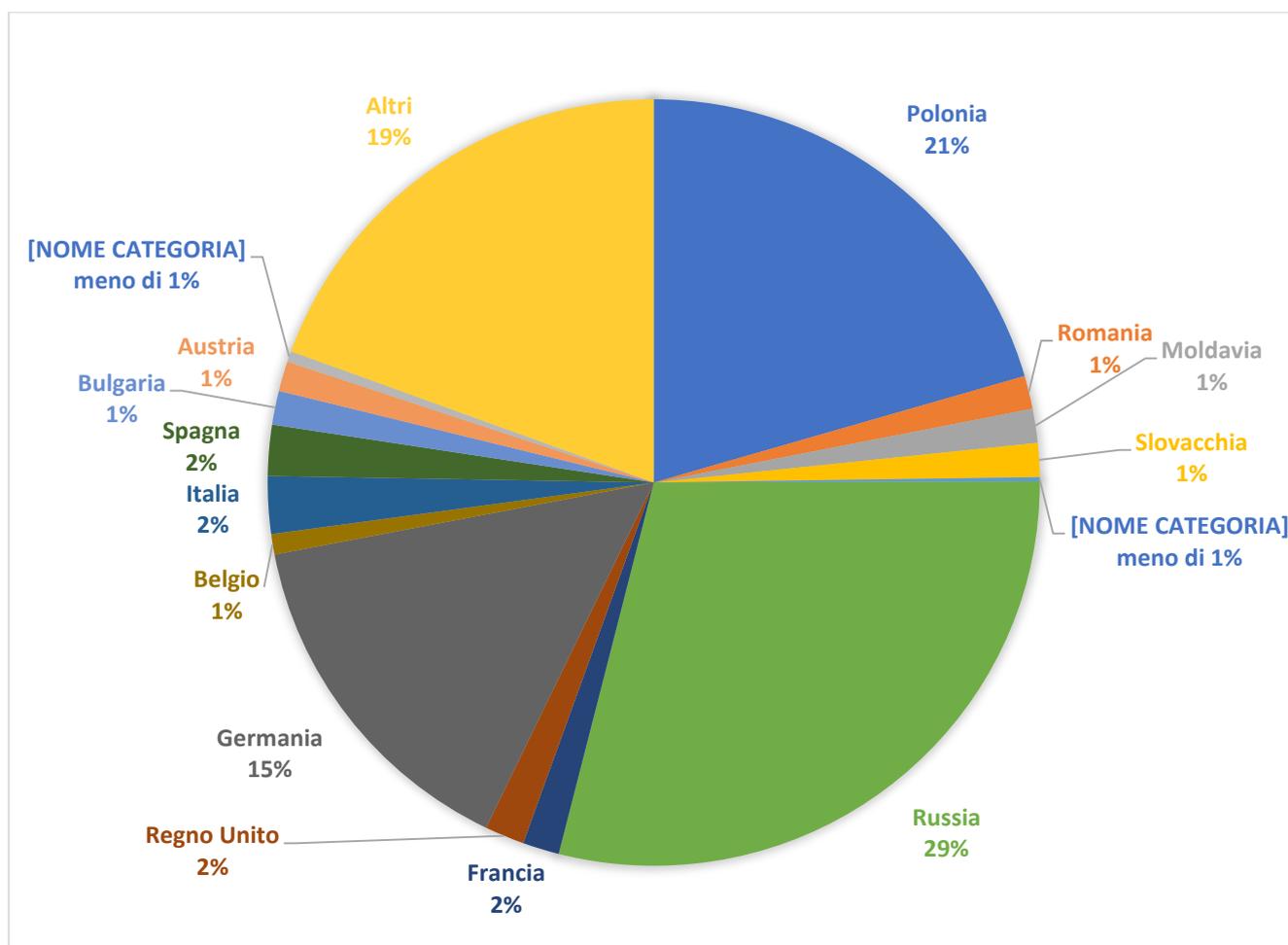
⁵³ ECHR, Unaccompanied migrant minors in detention, Factsheet, 2021, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Unaccompanied_migrant_minors_detention_ENG.pdf

⁵⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6731531-8975568%22%5D%7D>

⁵⁵ <http://www.vita.it/it/article/2022/04/13/caffo-ucraina-minori-a-rischio-scomparsa/162524/>

⁵⁶ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Dati al 19 luglio 2022.

Tabella 3. Rifugiati ucraini nei maggiori Paesi europei di arrivo



Fonte: UNHCR

Di questi rifugiati, prevalentemente costituiti da anziani, donne e bambini a causa dell'obbligo per gli uomini ucraini di rimanere nel Paese, **i minori rappresentano oltre il 40%, sulla base delle statistiche del governo ucraino**. Si tratta di minori non accompagnati e/o separati dai propri genitori, bambini evacuati da strutture di assistenza istituzionale e bambini accompagnati da adulti senza alcun tipo di parentela⁵⁷. Secondo le dichiarazioni del Ministero degli Esteri che ha istituito un organismo per seguire specificamente i problemi legati all'afflusso di minori, 40.000 minorenni ucraini sarebbero arrivati in Italia nei tre mesi successivi all'inizio della guerra, più o meno un terzo del totale⁵⁸. Si tratta di un tavolo di coordinamento sui minori ucraini, lanciato la scorsa settimana, presieduto dal Ministero per le pari opportunità e la famiglia e dal Ministero degli Esteri, che unisce la realtà delle istituzioni e quella delle organizzazioni della società civile italiana attive nella crisi⁵⁹.

Sicuramente vi è un rischio di dispersione e di scomparsa dei minori che ha allertato le istituzioni ucraine, quelle europee e le organizzazioni non governative. Il flusso migratorio è stato molto

⁵⁷ UNHCR, Regional Inter-Agency Child Protection Update – July 2022, in <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93981>

⁵⁸ https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/05/25/di-maio-40.000-minori-ucraini-arrivati-in-italia_184c4afd-2af9-47ca-9e1d-16afe1b47ef0.html

⁵⁹ https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2022/03/azione-della-farnesina-a-tutela-dei-minori-in-ucraina/

repentino e massiccio. Secondo UNICEF già al primo mese di guerra in Ucraina si è registrata la fuga di 4,3 milioni di bambini (sfollati rimasti in Ucraina e rifugiati in Paesi terzi), più della metà dei 7,5 milioni di bambini stimati nel Paese. Quasi 2 milioni di bambini sono entrati nei Paesi vicini già nel primo mese, con varie modalità molto spesso non coordinate, i restanti sono rimasti all'interno del territorio nazionale⁶⁰. Per Telefono Azzurro i minori alla frontiera, soprattutto nei primissimi giorni di guerra, sono usciti con facilità dal Paese, per l'assenza di controlli adeguati da parte delle autorità di polizia, "i bambini sono usciti dal Paese con dei quasi sconosciuti per non si sa quale destinazione"⁶¹. Difatti, Missing Children Europe identifica due sfide prioritarie nella protezione dei minori: l'identificazione di casi di bambini ucraini scomparsi e la registrazione dei minori che attraversano i confini ed entrano nell'UE. La direttiva dell'UE sulla protezione temporanea ha permesso alle persone di essere accolte ed assistite prontamente, inoltre sono state sin dai primi momenti aperte le frontiere dei Paesi UE confinanti in una prova di solidarietà congiunta⁶² portando alla possibilità di viaggiare senza visto nell'area Schengen per i beneficiari della protezione, con maggiore facilità di spostamento e un pericolo di dispersione. L'organizzazione segnala che, in ultimo, ci sono solo due punti di registrazione per i bambini:

1. Registrazione alla frontiera presso Stati membri limitrofi, quindi quando attraversano per la prima volta il confine.
2. Registrazione della residenza temporanea nel Paese di destinazione.

In particolare, se i sistemi in cui avviene la prima registrazione alle frontiere non sono tenuti a includere dati biometrici, si ostacola l'identificazione dei minori, col rischio di divenire invisibili e possibilmente vittime di tratta. La concitazione del momento potrebbe quindi aver portato ad una mancata registrazione del minore (ad esempio nei casi di spostamenti con autobus o con mezzi privati).

Vi è, secondo le organizzazioni del settore, un concreto rischio che i bambini vengano separati dalle loro famiglie, siano vittime di tratta e scompaiono, a causa delle condizioni strutturali nella gestione della migrazione ucraina:

- la mancanza di transito sicuro e coordinato verso gli Stati membri di destinazione;
- la carenza di accesso alle informazioni per i bambini;
- l'assenza di coordinamento tra attori pubblici e privati all'interno degli Stati membri;
- l'elevato coinvolgimento di attori privati senza formazione, supervisione e supporto adeguati⁶³.

Come evidenziato in una dichiarazione firmata da 14 organizzazioni della società civile, **una questione chiave per il trasferimento degli oltre 91.000 bambini dalle istituzioni statali ucraine è la mancanza di un sistema centralizzato di gestione delle informazioni transnazionale**, per tenere traccia di dove si trovano e per valutare le condizioni di sicurezza e benessere dei bambini

⁶⁰ <https://www.unicef.org/press-releases/more-half-ukraines-children-displaced-after-one-month-war>

⁶¹ Intervista a Ernesto Caffo, fondatore e presidente di Telefono Azzurro, <http://www.vita.it/it/article/2022/04/13/caffo-ucraina-minori-a-rischio-scomparsa/162524/>

⁶² https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_en

⁶³ Key recommendations to uphold the rights of Ukrainian children deprived of family care, in <https://missingchildreneurope.eu/download/joint-statement-key-recommendations-to-uphold-the-rights-of-ukrainian-children-deprived-of-family-care/?wpdmdl=3532&refresh=6230808fcfe391647345807>

presenti negli istituti⁶⁴. A questo si aggiunge la difficoltà di ricongiungimento familiare, quella di restare con gli adulti responsabili di riferimento, una volta giunti nello Stato di arrivo o per una assegnazione celere di un tutore legale come menzionato in precedenza.

In tema di istruzione, anche in questo caso, vi sono delle sfide concrete alla tutela dei diritti minorili, dovute al numero elevato degli arrivi e alla difficoltà di adattare i sistemi nazionali per garantire un'istruzione adeguata ai minori ucraini. I Paesi vicini all'Ucraina hanno sistemi scolastici funzionanti, ma con limitata capacità di accoglienza, come nel caso della Polonia. Secondo UNHCR vi sono alcune potenziali lacune e barriere legali e amministrative nell'accesso all'istruzione. I titolari di protezione temporanea in alcuni Paesi non ottengono permessi di soggiorno permanenti, ad esempio in Slovacchia, e in altri Stati, al rilascio della protezione temporanea, non vi è l'obbligo di iscrizione scolastica entro il periodo di tre mesi dal loro arrivo, oltre a non esserci un obbligo per gli Stati di organizzare corsi di lingua preparatori per i titolari di protezione temporanea. Fortunatamente, il Ministero ucraino ha realizzato un sistema online per dare ai bambini la possibilità di continuare a studiare fino alle scuole superiori e diplomarsi. Tuttavia non tutti i minori avranno facilità di accesso alle modalità online o disporranno delle tecnologie necessarie.

Per le iscrizioni nei Paesi di arrivo, i primi studi rilevano una bassa percentuale di iscrizioni dei bambini in Polonia (Stato che non impone l'iscrizione obbligatoria), segnale di una difficoltà o riluttanza dei genitori in una situazione caotica rispetto alla fine del conflitto. Le registrazioni sono a 528.549 in Polonia per minori ucraini (quasi il 40% del totale), ma l'80% degli iscritti non ha frequentato corsi di preparazione o di lingua in precedenza e non è chiaro se successivamente lo Stato ucraino riconoscerà i titoli acquisiti⁶⁵.

5.2 Sistema di tutela legale e procedure di accertamento dell'età: una sfida tutta europea

5.2.1 La tutela in Europa

Il diritto del minore ad un tutore o rappresentante è fondamentale per garantire tutti gli altri diritti di cui dispone. Secondo la Raccomandazione del 2019 del Consiglio d'Europa, citata in precedenza⁶⁶, il tutore nominato dallo Stato svolge un ruolo importante nella tutela dei diritti e dell'interesse superiore dei minori non accompagnati, informandoli, assistendoli, sostenendoli e, ove previsto dalla legge, rappresentandoli nei procedimenti dinanzi alle autorità statali. Difatti, il mandato di un tutore legale è quello di salvaguardare l'interesse superiore del minore, assicurarne il benessere generale ed esercitare la rappresentanza legale, integrando la limitata capacità legale che posseggono. Numerosi strumenti giuridici dell'UE richiedono agli Stati membri di nominare un tutore per i minori in contesti diversi, alcuni direttamente riguardanti i minori non accompagnati. Proprio il Piano d'azione del Consiglio d'Europa prevede, come in precedenza espresso, l'impegno del Comitato dei Ministri per monitorare l'esecuzione da parte degli Stati della Raccomandazione su una tutela effettiva e concreta per ogni minore migrante (risalente al 2019).

⁶⁴ Child 10, Missing Children Europe, JOINT RECOMMENDATIONS Protect children (at risk of) going missing, violence and exploitation due to the Russian war in Ukraine, March 2022.

⁶⁵ Ukraine situation: Regional CP SWG Meeting Minutes (18 July 2022), in <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94313>

⁶⁶ Si veda nota 8.

Sicuramente, un aiuto in questo senso può essere dato dal recente documento pubblicato dall'Agencia per i diritti fondamentali⁶⁷. Dal report risulta evidente come **vi sia una concezione profondamente diversificata di cosa sia un tutore legale per i minori non accompagnati**. L'approccio varia molto fra Stati membri, a partire dall'utilizzo della terminologia fra "tutore" e "rappresentante legale" e dal mandato assegnatogli/le. Spesso in alcuni Paesi membri i minori non accompagnati vengono affidati non ad una persona fisica ma ad un ente (enti di assistenza sociale, centri di accoglienza o altre autorità di tutela), specie nei casi di impossibilità dovuta a mancanza di tutori disponibili: una pratica che non accade per minori europei o nazionali.

Secondo i dati della FRA, inoltre, il carico dei tutori varia molto passando proprio per la diversità della sua natura da privato volontario a professionale, da 3 – come nel caso italiano – a 50 minori per singolo tutore – come nel caso tedesco. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno regolato normativamente il numero massimo di minori per tutore e nella pratica i numeri sono molto più alti: le ricerche FRA hanno segnalato 303 minori per tutore in una provincia della Bulgaria nell'inverno del 2020 per via di una mancanza di tutori disponibili. Inoltre, non in tutti gli Stati è presente una modalità per i reclami dei minori contro i proprio tutori (Danimarca e Lituania ad esempio).

Più della metà degli Stati UE attribuisce responsabilità di tutela alle autorità locali e, secondo l'Agencia, si potrebbero creare così delle disparità nel modo in cui i servizi di tutela sono implementati nelle diverse località. La FRA sottolinea come la condizione dei tutori sia stata molto professionalizzata negli ultimi anni: in 19 Stati⁶⁸ i tutori sono professionisti impiegati da istituti di tutela o altre autorità responsabili. Solo 2 Stati membri si affidano principalmente a tutori volontari e 6 Stati hanno tutori sia professionisti che volontari, mentre 5 Stati membri e la Serbia continuano ad assegnare come tutori il personale dei centri di accoglienza in cui si trovano i minori, una pratica che FRA segnala contraria al principio dell'indipendenza del tutore.

A differenza del caso italiano, dove è diretta e repentina per legge, la nomina dei tutori è generalmente collegata a una domanda di asilo negli altri Paesi e in 22 Stati viene prevista come misura di sostegno quando il minore è coinvolto nei processi di rimpatrio.

5.2.2. La procedura di accertamento dell'età

Se la presenza di un tutore è determinante per l'accoglienza e l'integrazione del minore non accompagnato, vi è un altro procedimento fondamentale per una tutela di un minore solo: l'identificazione della persona come minore, pertanto destinataria di specifiche disposizioni a garanzia della maggiore vulnerabilità. Senza questo riconoscimento iniziale, il ragazzo o la ragazza sono sin da subito ostacolati nei loro diritti. Ogni ordinamento nazionale deve disporre di una procedura di accertamento tale da garantire, con un margine di errore, una corretta identificazione del minore, procedura che deve essere multidisciplinare e attenta a non violare essa stessa i diritti della persona. Sebbene vi siano delle linee guida a livello internazionale, oltre al fondamentale lavoro del Comitato per i diritti dell'infanzia dell'ONU, **molto spesso i singoli Stati attuano in violazione dei diritti e adottano pratiche che non tutelano il minore o non lo riconoscono erroneamente come tale**. In tema di accertamento dell'età, si evidenziano i seguenti procedimenti giudiziari che hanno visto alcuni Paesi europei condannati per violazioni dei diritti dei minori fra il 2021 e il 2022.

⁶⁷ FRA, Fundamental Rights Agency, Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union – Developments since 2014, 2022.

⁶⁸ Nella ricerca sono compresi Macedonia del Nord e Serbia.

Nel mese di luglio 2022, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è espressa condannando **l'Italia**, con una sentenza su un caso risalente agli inizi del 2017, prima quindi dell'approvazione della Legge 47/2017: si tratta del caso Darboe e Camara c. Italia⁶⁹, due ragazzi giunti nel territorio italiano nel 2016 come minori non accompagnati e trasferiti, a 3 mesi dall'arrivo, in un centro per adulti. In particolare, uno di questi, l'unico che ha continuato il giudizio fino alla sentenza, ha lamentato come nel centro a Cona, in Veneto, gli sia stata consegnata una tessera sanitaria che riportava la data di nascita del 22 febbraio 1999. Un mese dopo, su richiesta della prefettura, un medico ha effettuato una visita per determinare la sua età, tramite esami radiografici del polso sinistro e della mano con metodo Greulich e Pyle, e lo ha dichiarato diciottenne. Il richiedente indicava di non essere stato informato delle modalità e della natura dell'esame e di non aver prestato consenso alla procedura, la quale non riportava nel verbale un'indicazione di margine di errore. La Corte ha riscontrato quindi diverse violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Violazione dell'articolo 8, paragrafo 1, CEDU, perché le autorità non hanno agito con la diligenza necessaria a tutelare il ricorrente quale minore non accompagnato richiedente protezione internazionale, non è stata infatti rispettata la presunzione di minoranza, visto il trasferimento in un centro di accoglienza per adulti e dato che le procedure attuate in seguito non prevedevano un'adeguata determinazione della sua età. Violazione dell'articolo 3 CEDU, riguardante tortura e trattamenti disumani o degradanti, per le condizioni di sovraffollamento nel centro adulti e la difficoltà ad accedere all'assistenza medica e psicologica di cui necessitava. Violazione dell'articolo 13 in relazione agli articoli 3 e 8 CEDU. Il denunciante non è stato in grado di accedere a un ricorso effettivo ai sensi della legge italiana per risolvere la sua situazione, difatti non vi era un rimedio specifico per le condizioni nel centro di accoglienza per adulti e i rimedi con riferimento alla procedura di accertamento dell'età del ricorrente si erano rivelati inefficaci⁷⁰.

Anche in **Belgio** vi sono medesimi problemi nelle garanzie alla base del procedimento di accertamento dell'età. Attualmente, presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è pendente un giudizio contro il Belgio per una procedura di accertamento che, secondo il richiedente, ha leso i suoi diritti come minore. Il ricorso riguarda infatti la decisione del settembre 2019 del servizio di tutela del Servizio federale di giustizia pubblica di interrompere la presa in carico del ricorrente, cittadino guineano giunto in Belgio nell'agosto 2019 come minore straniero non accompagnato. La decisione si è basata principalmente sui risultati di un triplice esame osseo (radiografie della clavicola, dei denti e del polso) effettuato sul ricorrente, i cui risultati indicano un'età di 21 anni e 7 mesi con un margine di errore di 2 anni. A tale conclusione del certificato, le autorità dell'Ufficio Immigrazione hanno provveduto a modificare i documenti rilasciati al ricorrente, in quanto richiedente protezione internazionale, sostituendo la data di nascita. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 8 CEDU, per l'impatto della decisione presa dal servizio di tutela sulla sua vita privata, violazione dell'art. 14 CEDU, per il mancato beneficio delle garanzie specifiche a tutela dei minori non accompagnati, violazione dell'art. 13 CEDU, per la mancanza di un ricorso effettivo che gli consenta di contestare sia il risultato del test osseo sia la decisione di porre fine alla tutela adottata sulla base di tale test⁷¹. Il Centro per i diritti umani dell'Università di Gent e il Centro per lo studio sociale delle migrazioni e dei rifugiati hanno presentato un intervento di terzi nel 2022, dinanzi alla Corte, per quanto riguarda il caso in questione (caso Fatoumata Diaraye BARRY c. Belgio), reiterando che le pratiche e procedure attuate sollevano alcune questioni importanti sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata e del divieto di discriminazione. In particolare, i due

⁶⁹ <https://www.refworld.org/docid/62e160514.html>

⁷⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%20>

⁷¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-213768%22%5D%7D>

istituti sostengono che, secondo i principali strumenti e organismi internazionali, l'utilizzo delle visite mediche è necessario solo quando non possono essere prodotti documenti di identità o altra prova e che i metodi medici basati sull'analisi ossea e sull'analisi dentale sono considerati imprecisi e non adeguati al rispetto della Convenzione di New York (CRC) anche da parte del Comitato CRC.

In **Spagna**, il medesimo Comitato CRC nel 2020 ha adottato 14 decisioni contro Madrid sulla questione della determinazione dell'età dei minori migranti non accompagnati. Gli esperti hanno riscontrato varie violazioni della Convenzione sui diritti dell'infanzia, in particolare il diritto all'identità, il diritto all'ascolto e il diritto a una protezione speciale, condannando l'uso della radiografia ossea nei casi riguardanti un MSNA⁷². Il minore, nel caso specifico, è stato giudicato diciannovenne e trattato quindi come adulto. Il richiedente ha fatto ricorso al Comitato per i diritti del fanciullo in quanto reclamava che, a seguito della decisione, era stato mandato in un centro di detenzione riservato agli adulti stranieri e malmenato con un bastone da una delle guardie. Con l'aiuto della Fundación Raíces, ong spagnola, il minore ha presentato il suo certificato di nascita all'autorità giudiziaria locale per dimostrare che aveva meno di 18 anni, ma non ha ricevuto risposta dal tribunale stesso. Secondo il Comitato, i documenti di identità, una volta disponibili, dovrebbero essere considerati validi salvo prova contraria, e si dovrebbe considerare l'interesse superiore del minore come principio prioritario durante tutto il processo di determinazione dell'età. Nel 2021, l'organismo delle Nazioni Unite è tornato a condannare la Spagna per la procedura di valutazione dell'età e per aver violato i diritti dei minori non accompagnati, obbligando una ragazza a sottoporsi a un esame genitale per valutare la sua età⁷³. La decisione in particolare riguardava un caso estremamente vulnerabile di una ragazza camerunese di sedici anni, sfuggita al matrimonio forzato e agli abusi sessuali. Tale procedura contrastava con la normativa di recente approvazione spagnola, la legge sulla protezione dei bambini dalla violenza adottata nel 2021, che stabilisce l'obbligo di applicare la presunzione di minore età, quando l'età non può essere determinata, e che nudi integrali, visite genitali o altri esami invasivi non possono essere effettuati in nessun caso, come affermato dalla stessa Corte Suprema spagnola⁷⁴.

6. I minori non accompagnati nel Regno Unito post-Brexit⁷⁵

Dalla tragedia dei campi di Calais, è sempre stato evidente il legame che unisce il Regno Unito all'Europa continentale per quanto riguarda il fenomeno migratorio e nello specifico quello dei minori soli. Gli accampamenti dei migranti nella Manica non sono scomparsi a seguito della Brexit e i migranti, molto spesso provenienti dall'Afghanistan e dalla Siria, proseguono i loro tentativi di oltrepassare il canale che separa la Francia e arrivare in territorio inglese. I numeri anche in questo caso sono in rapido aumento negli ultimi anni post-pandemia e sono stati motivo di discussione fra l'Unione Europea e il Regno Unito⁷⁶, con le richieste di accordi da parte del Governo inglese. L'aumento ha portato anche in questa frontiera europea ad un incremento della presenza di Frontex,

⁷²<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/10/spains-age-assessment-procedures-violate-migrant-childrens-rights-un?LangID=E&NewsID=26375>

⁷³<https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>

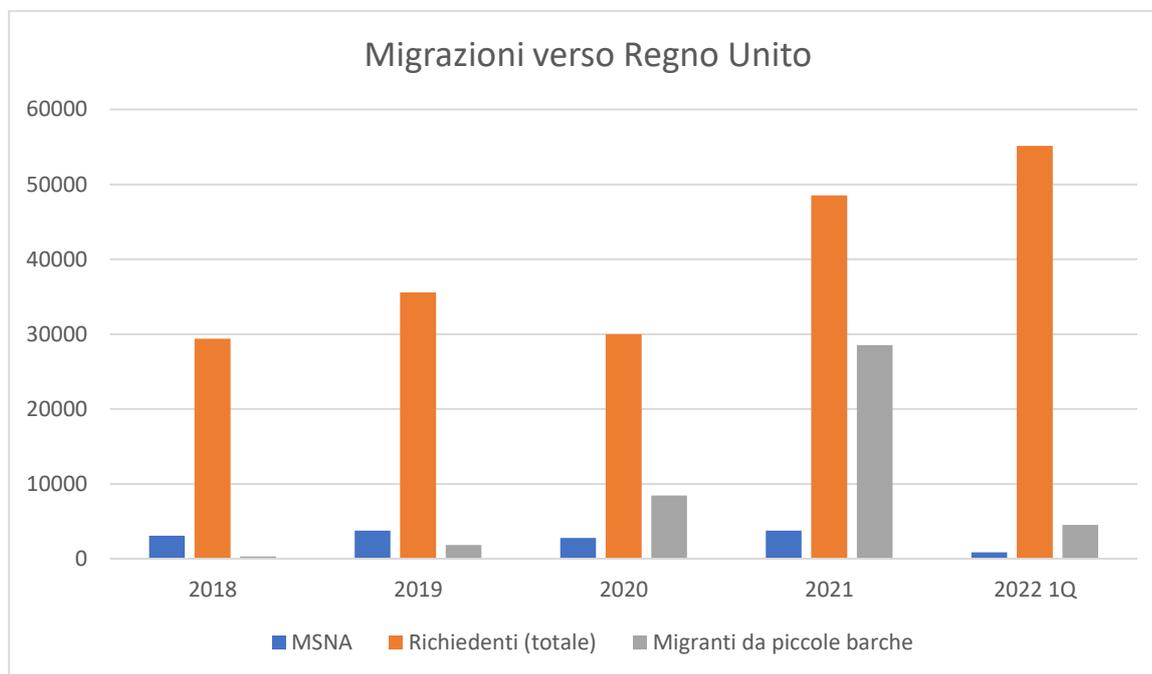
⁷⁴ Supreme Court, Judgment No 453/2014, 23 September 2014.

⁷⁵ Si ringrazia per il seguente capitolo l'interlocuzione con Mona Bani, direttrice di Revoke (ONG), Eva Barnsley, policy officer presso London Council, Alison Birch, leader practitioner presso After18 (ONG), Benny Hunter, coordinatore progetto presso Da'aro Youth Project (ONG), Susanna Corona Maioli, Dottoranda presso UCL - University College London, Sara Ortiz, social worker presso TACT Care, Jo Wilding esperta MSNA e avvocat.

⁷⁶<https://it.euronews.com/2021/11/26/johnson-parigi-riprenda-i-migranti-che-traversano-la-manica>

l'agenzia preposta alla protezione dei confini dell'UE⁷⁷. Il Regno Unito ha dichiarato che il numero di migranti cosiddetti irregolari è triplicato negli ultimi anni⁷⁸, dalle 299 persone del 2018, alle 1.843 nel 2019, 8.466 nel 2020 e 28.526 nel 2021, arrivate tramite piccole imbarcazioni in vari porti inglesi. Per la precisione, nel 2021 sono arrivate 1.034 barche con una media di 28 persone a bordo. Il 2022 conferma l'andamento: da gennaio a marzo, secondo i dati ufficiali, 4.540 persone sono arrivate nel Regno Unito. In generale più o meno la metà sono di nazionalità afghana, iraniana e irachena⁷⁹. I minori stranieri non accompagnati sono una percentuale consistente del complessivo totale: nel 2018, 3.063 in totale, nel 2019 3.775, mentre nel 2020 2.773 e nel 2021 3.762 minori non accompagnati hanno presentato richiesta di asilo⁸⁰.

Tabella 4. Migranti verso il Regno Unito per categorie o modalità di arrivo



Fonte: Dati ufficiali del Governo inglese⁸¹

Nel 2019 la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza Khan c. Francia⁸², aveva stabilito che le autorità francesi non avessero fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro per adempiere all'obbligo di protezione e cura che incombe allo Stato nei confronti

⁷⁷<https://it.euronews.com/2021/11/28/migranti-un-aereo-di-frontex-pattugliera-la-manica>

⁷⁸<https://www.gov.uk/government/statistics/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2021/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2021>

⁷⁹<https://www.gov.uk/government/statistics/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-march-2022/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-march-2022>

⁸⁰<https://media.refugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2022/03/11092823/Children-in-the-Asylum-System-Feb-2022.pdf>

⁸¹ Si veda la sezione *statistics*, del sito ufficiale del Governo inglese. <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-year-ending-december-2021/how-many-people-do-we-grant-asylum-or-protection-to#:~:text=There%20were%2048%2C540%20asylum%20applications,number%20for%20almost%20two%20decades.>

⁸²ECHR, case Khan v. France, 28 February 2019, in <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6342401-8297140%22%7D>

di un minore straniero non accompagnato illegalmente presente sul territorio. Il caso riguardava il comportamento omissivo delle autorità francesi verso un minore straniero non accompagnato nel contesto dello smantellamento dei campi improvvisati allestiti nella parte meridionale della “lande de Calais”. Com'è noto, numerose persone che speravano di chiedere asilo nel Regno Unito vivevano da molti anni in tende o accampamenti precari, in condizioni di sovraffollamento e in assenza dei servizi igienici più elementari. Il ricorrente si è visto riconosciuto il mancato rispetto da parte delle autorità del loro dovere di proteggere i minori soli con un'adeguata forma di collocamento, definendo l'operato francese in violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti inumani o degradanti), ritenendo che, in ragione della mancata adozione da parte delle autorità francesi dell'azione richiesta, il ricorrente si sia trovato in una situazione equivalente a un trattamento degradante, avendo vissuto per diversi mesi nell'accampamento informale a Calais. Oltre alle condanne europee nei confronti della Francia per la situazione di Calais, il Regno Unito ha dovuto fronteggiare internamente la difficoltà di attuare un sistema efficace ed efficiente che permettesse ai minori soli il ricongiungimento familiare nello Stato inglese. Il *Dubs Amendment*⁸³, procedura dismessa dal Governo nel 2020, aveva precisamente tale scopo ed era rappresentativo di una cooperazione bilaterale franco-inglese in questo settore.

Ad oggi i minori soli sono privi di uno strumento che li aiuti nei loro sforzi di ricongiungimento con i propri familiari residenti nel Regno Unito. Come affermato da alcuni esperti, al momento, ai sensi del *Immigration Rules*, i minori non hanno diritto al ricongiungimento con i propri genitori o fratelli, le regole consentono solo il ricongiungimento del coniuge o del figlio minore, in presenza di determinate e specifiche condizioni che implicano per esempio che il genitore o il parente in questione sia l'unica persona legalmente responsabile per il minore o che entrambi i genitori siano nel Regno Unito⁸⁴. Inoltre, come stabilito al paragrafo 319X, parte 8, del *Immigration Rules*, i parenti adulti, non genitori, a cui è stato concesso lo status di rifugiato o che sono beneficiari di protezione umanitaria, possono chiedere la riunificazione per un minore, solo laddove vi siano gravi e convincenti considerazioni familiari o altre considerazioni che rendano indesiderabile l'esclusione del bambino e si garantisca una cura adeguata del minore (requisiti di manutenzione e alloggio I familiari). Disposizioni molto rigide che prevedono come unica eccezione che qualora i requisiti delle norme sull'immigrazione non siano soddisfatti, ma vi siano circostanze eccezionali per cui un rifiuto comporterebbe una violazione del diritto dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita familiare) da parte dello Stato inglese, ai richiedenti può comunque essere concesso un permesso al di fuori delle regole⁸⁵. Tuttavia, secondo alcuni esperti, presentare una domanda al di fuori del *Immigration Rules* è molto complicato e complesso, richiede una assistenza legale e pochi sono gli avvocati del patrocinio legale che accetterebbero per via della lunghezza della procedura e dell'eccezionalità della stessa. Vi sono pertanto concreti ostacoli, anche per ottenere la rappresentanza legale nei casi al di fuori delle *Immigration Rules*, che evidenziano una problematica legata al campo di azione della normativa menzionata e delle modalità in cui è strutturata l'assistenza legale. Il problema con la Brexit si è ulteriormente aggravato.

In questo senso, con l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, viene a mancare l'obbligatorietà della procedura Dublino III per il ricongiungimento dei minori con un familiare. Tuttavia, alcune delle disposizioni specifiche in materia di ricongiungimento familiare del regolamento Dublino sono state "salvate" dal *UE Exit Regulations 2019*, le cosiddette "disposizioni

⁸³ <https://www.rescue.org/uk/article/what-dubs-amendment>

⁸⁴ <https://www.gov.uk/settlement-refugee-or-humanitarian-protection/family-reunion>

⁸⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684049/lotr-compelling-compassionate-grounds-v1.0ext.pdf

di risparmio". Ciò significa che i trasferimenti di persone in cerca di asilo in Europa per ricongiungimento familiare nel Regno Unito, compresi i minori non accompagnati, possono ancora avvenire ai sensi delle disposizioni di Dublino per un limitato periodo di tempo.

Tale difficoltà di ingresso sicura e legale per i minori soli, si è palesata anche nella crisi ucraina che ha visto il Regno Unito supportare i migranti ucraini con forme di accoglienza specifiche. Tuttavia, per i MSNA, solo a partire dal giugno 2022, il Governo inglese ha previsto l'ingresso anche se i minori avevano già richiesto un visto. Secondo il *Homes for Ukraine Scheme* fino a giugno non era permesso entrare nel Regno Unito senza un genitore o un tutore legale. Ad oggi si prevede finalmente tale possibilità previo controllo severo degli sponsor e consenso dei genitori, sicuramente in tale cambiamento hanno avuto un ruolo le pressioni da parte delle organizzazioni del settore e le richieste degli stessi minori, costretti paradossalmente a restare in Ucraina o in Stati di transito in una situazione di rischio e vulnerabilità, oltre il venir meno della stabilità dello stesso Governo inglese⁸⁶.

Una volta entrati nel Regno Unito, i minori non accompagnati richiedono il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione umanitaria che dà luogo alla concessione di un permesso di soggiorno per 5 anni. Secondo la sezione 55 del Borders, Citizenship and Immigration Act 2009⁸⁷, il Ministero dell'Interno deve garantire che le procedure riguardanti l'immigrazione siano assolute tenendo conto della necessità di salvaguardare e promuovere il benessere dei bambini nel Regno Unito. Nei casi di revoca di permesso, sebbene l'interesse superiore di un bambino non sia un fattore per valutare se il suo stato di protezione e il permesso di soggiorno, o quello dei suoi genitori, debba essere revocato, è necessario tenere conto dell'obbligo della sezione 55 nel considerare se un altro permesso possa essere concesso⁸⁸.

In termini di lunghezza delle procedure, il Regno Unito palesa alcuni elementi preoccupanti. La durata delle procedure è nella maggioranza dei casi superiore a un anno, fino anche a due, sebbene il Ministero dell'Interno avesse predisposto in passato un obiettivo – non raggiunto - di "standard di servizio" di 6 mesi. Un ulteriore elemento critico risulta essere quello della mancata differenziazione in termini di priorità, dei minori rispetto al totale dei richiedenti. I procedimenti dei minori seguono pertanto il normale iter che si riflette tuttavia in una perdita di chance maggiore per un minore che, nel frattempo, potrebbe diventare adulto. I minori aspettano più di un anno una decisione sulle loro domande di asilo e in quel margine di tempo, anche se adulti, non possono iniziare un'integrazione lavorativa, con la possibilità quindi di avere esperienze nel mercato del lavoro e acquisire competenze utili per il loro futuro, non possono inoltre accedere a forme di assistenza sociale.

L'accoglienza presenta, inoltre, una problematica relativa alla forte presenza di minori in determinati punti di arrivo e in specifiche città, le quali soffrono maggiormente della gestione di un flusso ingente di minori non accompagnati rispetto al resto del Paese. La contea di Kent e la città di Londra sono alcune delle zone maggiormente coinvolte nell'accoglienza dei minori, la prima per le evidenti ragioni geografiche legate alla città di Dover. Proprio per via di questa collocazione dei minori disomogenea nel Paese si sono palesati negli ultimi anni problemi notevoli, che hanno comportato un intervento a livello nazionale. Innanzitutto, il tema già menzionato dei minori posti negli hotel, al di fuori del sistema di accoglienza. Tale uso degli hotel gestiti dal Ministero degli

⁸⁶ <https://www.gov.uk/government/news/homes-for-ukraine-scheme-to-begin-processing-applications-from-unaccompanied-children>

⁸⁷ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/section/55>

⁸⁸ <https://infed.org/mobi/every-child-matters-change-for-children/>

Interni per i minori soli risale all'agosto 2020, quando il Kent County Council ha annunciato che avrebbe smesso di fornire assistenza ai minori non accompagnati, adducendo che avevano raggiunto la capacità massima⁸⁹. Secondo le organizzazioni del settore, l'uso degli hotel da parte delle autorità governative può portare a violazioni dei diritti dei minori e alla scomparsa di questi, come già segnalato. Il problema delle scomparse si unisce alla questione legata al *trafficking*, con circa 10.000 bambini e adulti oggetto di *trafficking* verso il Regno Unito e costretti a delinquere, sfruttati sessualmente o sottoposti a servitù domestica, secondo un rapporto congiunto del 2021 del Commissario indipendente per la lotta alla schiavitù del Governo e dell'organizzazione Every Child Protected Against Trafficking (ECPAT UK). Tra il luglio 2021 e il febbraio 2022 1.251 minori erano stati collocati dal Home Office in hotel⁹⁰, in violazione, secondo alcuni esperti, del *Children Act*.

Proprio in considerazione di tale problematica, **il Governo ha recentemente introdotto il *National Transfer Scheme (NTS)*, con il trasferimento dei bambini da località con afflusso maggiore verso aree con minore affluenza.** Meccanismo inizialmente volontario è diventato successivamente obbligatorio dal 2022, seppur si è dichiarato come forma temporanea. Ad oggi, pertanto, ogni autorità locale nel Regno Unito ha l'obbligo di accogliere minori non accompagnati. Tuttavia, alcune specifiche devono essere evidenziate per comprendere come funziona il sistema. Difatti, solo un'autorità locale che sostiene un numero di MSNA pari o superiore allo 0,07% della sua popolazione infantile complessiva è in grado di richiedere il trasferimento del minore con il NTS. La percentuale calcolata per ciascun ente locale non include i *care leaver*, i minori che risiedono ma non sono responsabilità giuridica dell'ente, i giovani precedentemente valutati maggiorenni, ma con un procedimento di valutazione dell'età pendente. Non tutti i MSNA rientrano nel NTS. I minori non accompagnati che non hanno presentato domanda di asilo non ricadono nel regime di trasferimento, così come i minori arrivati nel Regno Unito poco prima del compimento dei 18 anni (poiché non potranno chiedere di entrare nel programma di supporto *care leaver*)⁹¹. Si prevede una valutazione del supremo interesse del minore, che come specificato nella policy ufficiale, tenga in conto numerosi elementi, fra cui condizioni di vulnerabilità o diritto all'istruzione. Tuttavia, come specificato nel medesimo documento, per la legislazione nazionale le autorità locali non hanno un dovere specifico di prendere decisioni nell'interesse superiore del minore, avendo piuttosto il dovere di salvaguardare e promuovere il benessere di un bambino, che intrinsecamente richiede alle autorità locali di tenere conto del suo interesse superiore ai sensi della sezione 1 del *Children and Social Work Act*⁹².

Per facilitare la realizzazione del NTS, sono stati messi a disposizione ulteriori 20 milioni di sterline al fine di supportare le autorità locali. Qualsiasi autorità che ospita un minore trasferito nell'ambito del programma riceve un contributo di finanziamento di £143 per minore per notte. Inoltre, è stato aumentato il contributo per tutti i *care leaver*, ex MSNA, da £240 a persona a settimana a £ 270 a persona a settimana⁹³. Si specifica che i *care leaver* che rientrano nel programma di supporto apposito sono titolati a ricevere il supporto delle autorità locali fino ai 25 anni⁹⁴. Per quanto

⁸⁹ECPAT, *Outside the frame: Unaccompanied children denied care and protection*, 2022.

⁹⁰ <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2022-02-18/125192/>

⁹¹ Home Office, *National Transfer Scheme Protocol for Unaccompanied Asylum Seeking Children*, 2021.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ <https://www.gov.uk/government/news/national-transfer-scheme-to-become-mandatory-for-all-local-authorities>

⁹⁴ Home Office, *Extending Personal Adviser support to all care leavers to age 25* Statutory guidance for local authorities, 2018.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/683701/Extending_Personal_Adviser_support_to_all_care_leavers_to_age_25.pdf

concerne il NTS, il timore è che i minori siano trasferiti in località periferiche con scarso accesso a risorse e a supporto in primo luogo legale, in particolare in un sistema come quello inglese ove non è prevista la *guardianship* da parte di un tutore (solo in Scozia è parzialmente in vigore un sistema di tutori).

Il procedimento di accertamento dell'età è inoltre problematico per le medesime ragioni già menzionate in alcuni Stati: il *Nationality and Borders Act 2022*⁹⁵ difatti prevede metodi di valutazione dell'età, come ad esempio radiografie dentali, con un procedimento non in linea con principi di garanzia dei diritti minorili e con criteri di autonomia. Le decisioni sulla valutazione dell'età, quando errate, hanno un grave impatto nella vita dei minori non accompagnati che spesso si sentono bloccati e respinti dall'autorità, manchevole di procedure *child oriented*.

7. Conclusioni

Nella panoramica delle recenti disposizioni normative e delle policy approvate in Europa e in alcuni Stati europei emergono alcuni elementi comuni e altri di interesse per una comparazione fra Paesi. L'orientamento delle istituzioni e organizzazioni europee verso una prospettiva maggiormente *child friendly* sembra indicare la via verso una affermazione, almeno nel contesto europeo, del minore non accompagnato come minore, in primo luogo, prima che come migrante. Al tempo stesso le esperienze nazionali, fra criticità e aspetti innovativi, come evidenziato nel caso inglese, mostrano possibili modelli di interesse per comprendere come migliorare la gestione del fenomeno MSNA. Si pensi alla recente approvazione del *National Transfer Scheme* nel Regno Unito che armonizza l'accoglienza dei minori in tutto il territorio.

All'interno dell'Unione Europea, sembra inoltre affermarsi, per lo meno nelle migrazioni interne al continente, come quella ucraina, una forma nuova di collaborazione fra Stati, che ha permesso l'approvazione di una direttiva temporanea, mai concretizzatasi in precedenza. Sarà necessario che le istituzioni europee e nazionali muovano da questo risultato per diffondere un'idea di gestione delle migrazioni, anche nei casi provenienti dal resto del mondo, maggiormente solidaria, rivalutando le pratiche ai confini dell'Unione Europea, troppo spesso in violazione dei diritti umani e dei principi internazionali in tema di accoglienza e asilo. Le circostanze, favorevoli in questo senso, potrebbero forse aumentare le *chance* di una approvazione, finalmente dopo anni di impasse e critiche, di una nuova normativa sulle migrazioni e asilo per un governo migliore del fenomeno. Difatti, proprio il maggiore coordinamento evidenziato nella gestione della crisi ucraina ha portato recentemente alla proposta della Commissione di un nuovo pacchetto di misure per rafforzare il coordinamento nella migrazione legale, misure che vedranno come beneficiari proprio quanti sono stati costretti ad uscire dal Paese ucraino⁹⁶. Sarebbe necessario promuovere una collaborazione maggiore a livello UE in tutto il settore delle migrazioni e dell'asilo, competenza condivisa con gli Stati e ancora troppo legata alle singole volontà degli Stati UE.

Ad oggi, per i minori stranieri non accompagnati, quello verso l'Europa, è ancora un viaggio pericoloso e pieno di insidie, per la mancanza di mezzi sicuri di ingresso, mentre, anche una volta giunti in Europa, non si è certi di avere poi riconosciuti i propri diritti. Difatti, nella progressiva

⁹⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/36/contents/enacted>

⁹⁶ <https://www.politico.eu/article/eu-commission-proposal-migration-pact-t-ukraine/>

armonizzazione delle pratiche nazionali, vi sono ancora due sfide che devono essere raccolte a livello europeo e di singoli stati membri: la diffusione di una procedura di accertamento dell'età che rispetti gli standard scientifici e internazionali, la garanzia di vedersi assegnato un tutore, non solo quando si presenti una domanda di asilo, ma sin dal momento di arrivo.

Come si è analizzato, il sistema di tutela dei diritti umani a livello europeo, un sistema multilivello che vede il ruolo importante delle Corti, Corte EDU e CGUE, ma anche del Comitato europeo per i Diritti Sociali, fortunatamente vigila per correggere e condannare le condotte nazionali che si pongono in contrasto con il rispetto dei diritti e principi alla base della stessa Unione Europea (ma anche del Consiglio d'Europa). Tuttavia, è necessario uno sforzo nazionale che funzioni preventivamente, per evitare che vi siano storture nel sistema di accoglienza e che queste possano essere solo identificate e condannate dagli organi giudiziari europei e nazionali. Deve essere pertanto premiato, ad esempio, il lavoro delle agenzie come la FRA, che monitora e guida gli Stati nella costruzione di un sistema di tutela effettivo ed efficace, e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che si è impegnato, quest'anno, a monitorare l'esecuzione della propria Raccomandazione in tema di tutela risalente al 2019. Un lavoro laborioso e lungo che sicuramente porterà dei risultati concreti nella vita dei minori non accompagnati.

8. Bibliografia

Bhabha J., Time for a reset: Implications for child migration policies arising from COVID-19, OIM, 2020.

Council of Europe, The best interests of the child: A dialogue between theory and practice, Strasbourg, 2016.

Council of Europe, Age assessment for children in migration, A human rights-based approach, Strasbourg, 2020.

EASO, EASO practical guide on age assessment, 2018.

ECHR, Unaccompanied migrant minors in detention, Factsheet, 2021.

ECHR, Protection of minors, Factsheet, 2022.

ECPAT UK and Missing People, When Harms Remains, 2022.

ECPAT, Outside the frame: Unaccompanied children denied care and protection, 2022.

EPRS, European Parliament, Unaccompanied migrant children in Greece, February 2022

EPRS, European Parliament, Vulnerability of unaccompanied and separated child migrants, April 2021

Eurochild, Save The Children, Terre des hommes, Promoting and Protecting the rights of children in migration through the MFF 2021-2027, 2020.

FRA, Fundamental Rights Agency, Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union – Developments since 2014, 2022.

FRA, Council of Europe, Handbook on European law relating to the rights of the child, 2022.

FRA, Relocating unaccompanied children: Applying good practices to future schemes, Luxembourg, Publications Office, 11 May 2020.

FRA, ECtHR, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Luxembourg, Publications Office, 17 December 2020.

FRA, Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking, June 2014.

KIND, Child Circle, Note on Unaccompanied Children Fleeing from Ukraine, March 2022.

IRC, International Rescue Committee, A chance for a better future Supported independent living and the protection of unaccompanied children in Greece, 2021.

Refugee Council, Children in the Asylum System, 2022.

Scissa C., La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici, ASGI, 2022.

Wildin J. Dembour A, Whose best interests? Exploring Unaccompanied Minors' Rights through the Lens of Migration and Asylum Processes (MinAs), 2015.

UK Border Agency, Every Child Matters – Change for Children, 2009.

UNHCR, UNICEF, IRC, The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe, 2017.

UNHCR, 2021 UNHCR BEST INTERESTS PROCEDURE GUIDELINE: assessing and determining the best interest for the child, 2021.