

Cinzia Valente

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
(University of Modena and Reggio Emilia, Italy)
e-mail: cinzia.valente@unimore.it

ORCID: 0000-0002-8964-9150

DOI: 10.15290/mhi.2020.19.01.13

Minori stranieri non accompagnati: ordinamenti a confronto¹

ABSTRACT

Unaccompanied Children: comparing European legal systems

The contribution aims to illustrate the evolution of national and European legislation on the subject of the protection of unaccompanied minors; the effectiveness of the Italian discipline and the French one in a comparative perspective as well as the European strategy are the core of the analysis. The adoption of the Italian Law 7 Aprile 2017 n. 47, so called Zampa Law, represents an important step towards the recognition of a complete protection of migrant child in the national background; the study on the enforcement of the reform will allow the evaluation of the Italian legal system's efficiency. On the other hand, I will analyze the remedies offered by the French system; in this context the regulation concerning children in civil code gets along with different legal sources. Particular attention will be paid to the state of art in the European context looking for common rules or guidelines. The analysis of national and European results will be the objective of some conclusive remarks.

Key words: child, migration, law, Europe, critical points

¹ Il presente contributo è elaborato nell'ambito della ricerca finanziata – project granted by European Commission, Grant decision n. 2017-1903/001-001 – relativa al progetto Jean Monnet dal titolo “Unaccompanied children: national and European protection”, cod. 587039-EPP-1-2017-1-IT-EPP-JMO-MODULE, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, responsabile scientifico prof.ssa Maria Donata Panforti. In particolare, si tratta di un compendio della relazione svolta al convegno 8 novembre 2018 e di quella svolta al convegno 10 maggio 2019.

Minori migranti

Il presente contributo ha lo scopo di illustrare l'evoluzione della legislazione italiana sul tema della tutela dei minori stranieri non accompagnati, al fine di verificare l'efficacia di tale disciplina nel contesto europeo attraverso una analisi comparativa con il sistema francese nonché con le esigenze di tutela promosse dalle politiche comunitarie.

La promulgazione della Legge 7 aprile 2017 n. 47, c.d. Legge Zampa², consente di inserire l'ordinamento italiano nell'elenco dei sistemi giuridici che nel panorama europeo si è dotato di una disciplina *ad hoc* per la protezione dei minori migranti che giungono in un paese straniero senza una figura adulta di riferimento.

Il dibattito che ha guidato l'*iter* di approvazione della legge è stato articolato e spinto dalla urgente necessità di intervenire in tale area per essere il sistema italiano approdo di importanti flussi migratori che inevitabilmente coinvolgono anche i minori³.

La condizione giuridica del minorenne straniero precedente l'adozione della Legge Zampa era caratterizzata dalla sovrapposizione di disposizioni di diversa origine e natura⁴ e si presentava inorganica nel suo complesso⁵.

² "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", pubblicata in Gazzetta Ufficiale (G.U. Serie Generale n.93 del 21-04-2017) e reperibile al seguente indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>.

³ Gli ultimi dati rilevati dal Governo, a seguito del censimento reso possibile proprio grazie alla entrata in vigore della riforma, nell'agosto 2020 rivelano la presenza di 5.540 minori sul territorio italiaNo. È rilevante la circostanza che la maggior parte dei minori ha una età compresa tra i 16 ed i 17 anni tali da rappresentare circa l'80% degli ingressi. Si vedano i dati <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-agosto-2020.pdf>

⁴ Ricordiamo a titolo di esempio: l. 4 maggio 1983 n. 184; l. 28 febbraio 1990 n. 39; l. 6 marzo 1998 n. 40; d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (c.d. Testo Unico Immigrazione), DPCM 9 dicembre 1999 n. 535; D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394; l. 30 luglio 2002 n. 1489; d. lgs. 19 novembre 2007 n. 251; d. lgs. 25 gennaio 2008 n. 25; l. 15 luglio 2009 n. 94; d. lgs. 4 marzo 2014 n. 24; DPCM 10 novembre 2016 n. 234; d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142. Sul tema si veda: M. Giovannetti, *l'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Bologna, 2008; C. De Robbio, *Stranieri e diritto: immigrazione, diritti umani e misure di prevenzione; soggiorno e permanenza nello Stato; lavoro, famiglia e tutela dei minori; reati e trattamento processuale; procedure di espulsione*, Pisa, 2018; L. Barone, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore 2016.

⁵ A. Cordiano, *Diritti sociali e diritto privato: il caso dei minori stranieri non accompagnati fra rete di protezione e complessi intrecci istituzionali*, [in:] C. Fratea, I. Quaranti, *Minori e immigrazione: quali diritti?*, Napoli, 2015, 67; A. Polli, *I minori stranieri non accompagnati in Italia. Protezione, accoglienza, integrazione: la dimensione quantitativa del fenomeno*, [in:] *I minori stranieri in Italia*, R. Cadin, L. Manca, V. R. Pellegrini, Roma 2014, 127 ss.; P. Morozzo Della Rocca, *Gli interventi a protezione dei minori stranieri o appartenenti a gruppi minoritari*, [in:] *Tutela civile del minore e diritto sociale*

La stessa definizione di minore straniero non accompagnato⁶ era “adattata” alle specifiche esigenze settoriali, quando si disciplinavano ambiti ristretti (si pensi alla tutela umanitaria, al procedimento di accertamento dell’età, al permesso di soggiorno, ecc.); la protezione garantita al minore richiedente asilo spesso correva parallela a quella del migrante pivo di una figura adulta di riferimento.

I riferimenti normativi, *ante* riforma, erano quelli dell’area del diritto dell’immigrazione che, nel sistema italiano, ha sempre rappresentato un settore dominato dal compromesso tra esigenze di regolamentazione dei flussi migratori e tutela effettiva dei migranti, con alternanza di “politiche”, più o meno severe, nei confronti dello straniero, in ragione delle mutevoli esigenze di garanzia, anche, della sicurezza nazionale.

Tali norme non sono a lungo riuscite ad assicurare il livello di protezione di cui necessita il minore quando alla vulnerabilità, propria dello *status*, si associano ulteriori elementi di fragilità quali la condizione di straniero (con quanto consegue anche solo semplicemente ai problemi linguistici, culturali, di integrazione, di accesso ai servizi sanitari, scolastici, servizi di assistenza, ecc.) e l’assenza di un adulto di riferimento che possa assumerne la responsabilità anche di cura ed educazione.

Tale circostanza ha imposto, a lungo, di integrare tali disposizioni con quelle proprie del diritto dei minori cercando un coordinamento, non sempre riuscito, e che ha lasciato ampi margini di discrezionalità oltre che lacune difficili da colmare con gli strumenti a disposizione; nonostante i principi sanciti dalla normativa internazionale ed europea a tutela dei diritti fondamentali⁷ dei fanciulli, il rischio della sovrapposizione delle fonti normative e di “anomalie” interpretative è stato consistente.

della famiglia, L. Lenti, Milano 2012, 470 ss.; O. Lupo, *Disposizioni a favore dei minori*, [in:] *Codice degli stranieri commentato. Testo unico dell’immigrazione spiegato articolo per articolo e annotato con la giurisprudenza*, U. Terraciano, O. Lupo, Santarcangelo di Romagna 2011, 750-784; J. Moyersoen, G. Tarzia, *L’evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati*, “Cittadini in Crescita” 2002, 3-4, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.minoriefamiglia.it/download/moyersoen-tarzia.pdf>

⁶ Si precisa che sebbene nei testi normativi si utilizzi la nozione di minore straniero non accompagnato non è inusuale l’utilizzo di altre definizioni quali “*children on the move*” o “*separated children*”; la prima nozione è utilizzata più genericamente per il minore migrante accompagnato mentre la seconda indica il minore migrante separato da entrambi i genitori o dal legale rappresentante essendo tuttavia possibile individuare un adulto appartenente alla famiglia (generalmente un parente). Nel presente contributo ci si riferirà al minore migrante che attraversa i confini nazionali in cerca di protezione o di migliori opportunità di vita senza un adulto di riferimento per lui legalmente responsabile.

⁷ Cfr. R. Pisillo Mazzeschi, P. Pustorino, A. Viviani, *Diritti umani degli immigrati tutela della famiglia e dei minori*, Napoli 2010; R. Bertozzi, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati: pratiche e modelli locali in Italia*, Milano 2005.

Il difetto di una disciplina specifica e organica ha creato problemi quando, con l'intento di colmare la lacuna normativa, si è dovuto ricorrere, per la tutela dei minori, all'applicazione estensiva o analogica di norme dettate per altre finalità che non sempre ha generato a soluzioni idonee. Da un lato, l'impiego di disposizioni relative ai minorenni non era in grado di tenere in debita considerazione l'aspetto "internazionale" tipico di tali situazioni e, dall'altro, l'utilizzo delle regole inerenti il diritto dei migranti non sempre era capace di privilegiare il benessere del minore, principio cardine della tutela minorile. L'adeguamento del sistema normativo interno agli *standard* europei e sovranazionali e alla tutela del minore derivante dall'adesione del sistema italiano alle convenzioni internazionali, tra le quali la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo 1989, è apparso, prima della nuova normativa, un traguardo, talvolta, di difficile realizzazione.

La riforma introdotta con la legge Zampa è stata, da molti, considerata la soluzione alle incertezze, alle difficoltà e ai dubbi normativi precedentemente sollevati.

Ci si propone di verificare, nei paragrafi che seguono, l'efficacia di tale disciplina attraverso l'analisi delle sue concrete applicazioni a livello interno e l'idoneità ad essere modello di riferimento anche in ambito sovranazionale.

La tutela del minore straniero non accompagnato in Italia: punti di forza e criticità

La legge Zampa⁸ fornisce una definizione completa ed esaustiva di minore straniero non accompagnato (art. 2)⁹ che elimina qualsiasi distinzione riferibile alla presentazione o meno di domanda di protezione internazionale e si propone di introdurre una disciplina organica per la loro tutela che ha il merito, immediatamente riconosciuto dalla comunità scientifica, di avere ratificato il principio, tanto importante quanto indiscusso, della parità di diritti tra minori

⁸ Sul tema la bibliografia è ampia a titolo di esempio: T. Bruno, *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47*, Piacenza 2017; C. Cascone, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci e ombre*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, 2, p. 1 ss.; T. Guarnier, *La condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati in Italia: inadeguatezze e rischi del sistema di accoglienza*, [in:] *Temi attuali sui diritti sociali in un'ottica multidisciplinare*, M. C. De Cicco, A. Latino, Napoli 2016, p. 267 ss.; P. Morozzo Della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Sant'Arcangelo di Romagna 2018.

⁹ Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

stranieri e minori italiani (art. 1) espressamente sancendo, in un testo normativo, il carattere di vulnerabilità del minore.

Postulato immanente nel nostro ordinamento per discendere da principi sovranazionali (art. 2, 3 Convenzione ONU¹⁰, art. 24 Carta Nizza, solo per citare le “carte fondamentali” a tutela dei minori più importanti) la cui consacrazione nella riforma elimina qualsiasi possibilità di equivoco e rappresenta il principio guida che, associato alla tutela “prioritaria” del benessere del minore, dovrebbe impedire qualsiasi manipolazione della normativa in oggetto.

E in effetti *prima facie* la regolamentazione appare incentrata – se trascuriamo la tecnica del rinvio per alcune disposizioni che vanno a modificare o implementare altri atti normativi – sulla risoluzione dei problemi emersi con la precedente legislazione e sulla copertura normativa del fenomeno ad ampio raggio.

Una più attenta analisi e la messa in opera di tale legge, a distanza di alcuni anni dalla sua promulgazione, rende, tuttavia, manifesto qualche limite che, ad ogni modo, non inficia la validità dei principi fondamentali posti alla base della riforma.

Dopo la definizione e la proclamazione del principio di pari trattamento la legge prosegue sancendo il divieto di respingimento (art. 3), identificando le misure di accoglienza (art.4), prevedendo procedimenti di identificazione del minore (art. 5), istituendo la figura del tutore volontario (art. 11) e riconoscendo altri diritti essenziali del minore (accesso alle strutture sanitarie, all’istruzione, diritto di ascolto e di difesa, artt. 14-16); si chiude con norme specifiche per il minore vittima di tratta o richiedente protezione internazionale (artt. 17-18).

La tutela del benessere del minore è affermata con forza e trova conferma anche nella necessità di provvedere ad un immediato scambio di informazioni e documentazione con il paese di origine del minore (art. 6), salvo il caso in cui vi sia richiesta di protezione internazionale; tanto risulta utile sia per l’identificazione del minore che per valutare la necessità di un eventuale rimpatrio assistito laddove sia la scelta migliore per la sua salute psico-fisica.

Contrariamente a quanto accadeva nella vigenza della precedente regolamentazione¹¹, una visione puerocentrica permea l’intera disciplina e, rispetto al precedente sistema normativo, alcune aree di intervento hanno fatto registrare significativi miglioramenti.

¹⁰ Tanto era stato oggetto di specifica menzione anche Committee on the Rights of the Child (Thirty-ninth session 17 May – 3 June 2005) in occasione del GENERAL COMMENT NO. 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

¹¹ L. Miazzi, G. Perin, *Legge 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri in Diritto*, “Immigrazione e cittadinanza” 2009, 4, p. 127; L. Miazzi, *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell’integrazione*, “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza” 2002, 3, p. 68 ss.

Si pensi al sistema di accoglienza che, prima, interamente gestito dagli Enti locali faceva fatica a sopportare i costi del mantenimento dei minori agevolando soluzioni che portavano spesso al respingimento degli sbarchi; il nuovo sistema di accoglienza invece si caratterizza per essere regolato su scala nazionale in centri dedicati esclusivamente ai minori con personale dedicato a quelle specifiche esigenze¹².

Sebbene i problemi non siano completamente risolti e l'ausilio dei centri locali rimane un elemento presente per fare fronte alle numerose richieste, neanche agevolate da una equa distribuzione dei minori che rimangono concentrati nelle regioni del sud Italia, il nuovo sistema appare astrattamente idoneo a soddisfare nell'immediatezza le prime necessità di "ricovero" del minore.

Rispetto al passato¹³ sono aumentate le competenze del personale nei centri di accoglienza che vedono il minore affiancato dal mediatore culturale e da eventuali specialisti (sebbene non sia sviluppato ancora un sistema di accoglienza specifico per minori fragili).

Una semplificazione importante è senza dubbio quella che ha sostituito il regime delle precedenti plurime tipologie di permessi di soggiorno con soltanto due modelli: quello per minore età (di fatto utilizzato nella maggior parte dei casi) e quello per motivi familiari (legato al possibile affidamento familiare del minore).

La criticità che si lega a simile aspetto è il raggiungimento della maggiore età e la mancata previsione di norme di "collegamento" al fine di consentire o quanto meno agevolare l'automatica permanenza nel territorio. Accade, dunque, che il compimento degli anni diciotto e il venire meno del *favor minoris* possa impedire la concessione del permesso di soggiorno se non vi siano diverse ragioni.

Anche il tema dell'accertamento della identità e della età dello straniero rintracciato sul territorio ha subito importanti modifiche. Se precedentemente alla riforma l'accertamento era svolto in maniera discontinua sul territorio e con procedure locali differenti, la Legge Zampa ha scandito anche temporalmente la necessità di identificare il minore ed appurare la sua età biologica soprattutto al fine di verificare l'applicabilità o meno della riforma¹⁴.

Si è sancito il principio della minore invasività delle misure da utilizzare per l'accertamento sempre accompagnate dall'informativa allo stesso e dall'acqui-

¹² La riforma prevede che una volta rintracciato il minore nel territorio italiano questo sia collocato in un centro di prima assistenza dove coadiuvato dal mediatore culturale e dal tutore se già nominato – diversamente il responsabile del centro ne farà le veci – nel termine di 10 dovrà essere identificato. Decorso il termine di 30 giorni il minore dovrà essere collocato in un centro di seconda accoglienza – SIPROIMI – o presso una famiglia affidataria.

¹³ G. Candia, F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia, *Minori erranti. L'accoglienza ed i percorsi di protezione*, Roma, 2009; M. Giovannetti, *Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori non accompagnati*, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza" 2008, 2.

¹⁴ In caso di dubbio si applica il principio più favorevole al minore così che si presume la minore età; in tal senso anche Consiglio di Stato, 29 dicembre 2017 n. 6191.

sizione del suo consenso; in questa fase il minore dovrebbe essere sempre coadiuvato dal tutore e dal mediatore. Psicologi e specialisti, inoltre, lo affiancano nel delicato compito di costruzione della identità con lo scopo di comprendere le motivazioni che hanno spinto il minore ad affrontare il viaggio, quella esperienza e le aspettative per il futuro.

In questo delicato procedimento la collaborazione del tutore con le istituzioni (Prefetture, forze di polizia, istituzioni straniere, consolato, ecc.) svolge un ruolo fondamentale; competenze linguistiche e sociali sono essenziali per il conseguimento di buoni risultati e la gestione di eventuali conflitti.

Le procedure di accertamento sono state uniformate¹⁵ solo a distanza di anni dalla promulgazione della legge ed erano fino ad oggi affidate alle prassi locali così che si registravano rilevanti differenze nei diversi servizi di accoglienza dove spesso si rischiava di rallentare le operazioni di controllo.

In data 9 luglio 2020 è stato approvato il Protocollo multidisciplinare¹⁶ che grazie all'intervento di diversi professionisti (l'assistente sociale, lo psicologo dell'età evolutiva, sempre alla presenza del mediatore culturale, fino al pediatra) fornisce un'assistenza complessiva al minore.

Una conquista fondamentale è stata l'introduzione della figura del tutore volontario.

Si tratta di colui che assume l'onere di rappresentare il minore in ambito sostanziale e giudiziale ma soprattutto di recepire tutte le esigenze dello stesso e di tradurle in atti giuridicamente rilevanti mediante la presentazione di istanze, domande, ecc. e dunque curare, ad esempio, la presentazione della richiesta di protezione internazionale, permesso di soggiorno, iscrizione al servizio sanitario, iscrizione scolastica.

Il ruolo di interprete delle esigenze del minore avvicina molto la figura del tutore a quella genitoriale tanto da considerarlo una sorta di "genitore sociale" la cui nomina deve rispondere a carattere di tempestività (per assicurare una

¹⁵ Sulla situazione *ante riforma* si segnala G. Savio, *I metodi di accertamento dell'età cronologica dei sedicenti minori stranieri tra giurisprudenza e prassi applicative*, in *Questione Giustizia on line*, 5 marzo 2015. Un modello di riferimento era il Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 3 marzo 2016.

¹⁶ Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati reperibile in www.minori.gov.it. Tale atto prevede una serie di fasi: colloquio sociale (condotto dall'assistente sociale con l'ausilio del mediatore e volto ad acquisire notizie sulla storia e biografia personale); valutazione psicologica (condotta dallo psicologo o dal neuropsichiatra infantile con l'ausilio del mediatore e finalizzato a valutare il grado di maturazione psicologica del minore); visita pediatrica auxologica (per le misurazioni antropometriche, maturazione corporea e sviluppo puberale); il tutto utilizzando modalità non invasive. Un momento importante è quello della comunicazione al minore di tutte le informazioni inerenti la fase di accertamento dell'età in una lingua per lui comprensibile così come sarà allo stesso resa nota la relazione multidisciplinare redatta ad esito degli accertamenti.

tutela immediata ed effettiva), imparzialità (dovendo rispondere solo delle esigenze del minore), qualità (nel senso di competenze in ambito di promozione dell'interesse del minore), responsabilità (dovendo rispondere del suo operato), partecipazione (nel senso di predisposizione ad ascoltare e rispettare le necessità del minore e tradurle in atti concreti indirizzati al suo benessere); il tutto nel rispetto del principio di non discriminazione.

L'accertamento dei requisiti utili alla nomina avviene a seguito di procedura ad evidenza pubblica (bando regionale) per l'inserimento presso il Tribunale per i minorenni.

Tra i spesso requisiti compaiono (oltre alla cittadinanza italiana, la "ineccepibile condotta" sotto il profilo morale e l'assenza di provvedimenti di decadenza/limitazione dalla responsabilità genitoriale) il possesso di specifico titolo di studio (almeno diploma di scuola secondaria), qualità professionali e personali utili allo svolgimento dell'incarico conseguite attraverso formazioni specifiche, conoscenza delle lingue straniere, esperienze di assistenza o educative.

A seguito di preselezione il candidato viene ammesso alla formazione specifica, all'esito della quale viene iscritto nell'elenco per la nomina; sono previsti ulteriori momenti formativi.

La criticità in questo contesto è ancora una volta riconducibile alla carenza dei protocolli attuativi anche in ordine alla nomina e ai requisiti dei tutori. A correttivo di tale situazione con la modifica apportata nel dicembre 2017, il riconosciuto ruolo dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza¹⁷ ha consentito allo stesso di elaborare in questo ambito Linee Guida¹⁸ per la selezione, formazione e iscrizione negli elenchi dei tutori volontari.

Manca ancora la disciplina di alcuni aspetti di particolare importanza quali l'istituzione della copertura assicurativa per la responsabilità civile dei tutori, permessi lavoro per l'espletamento dell'incarico e il rimborso delle spese (essendo l'incarico completamente gratuito). Così come rimane incertezza sui criteri di stima relativi al numero dei tutori necessari a fare fronte alle esigenze dei minori presenti nel territorio; accade che il numero più nutrito di "abilitati" (Emilia Romagna) non risieda nella zona che registra il maggior numero di minori (Sicilia).

È evidente che lo svolgimento di tale incarico non può essere condotto a distanza in quanto è necessaria vicinanza morale ma anche fisica. Solo il contatto quotidiano potrà garantire l'instaurarsi di un rapporto efficace. Accade così che laddove il numero dei tutori è ridotto rispetto alle necessità reali, si richieda la disponibilità dello stesso tutore a coadiuvare più minori, con il rischio di livellare verso il basso l'efficienza del servizio.

¹⁷ F. Albano, *Minori stranieri non accompagnati nella prospettiva dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, "Minorigiustizia" 2017, 3, p. 57.

¹⁸ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>

Sebbene la disciplina introdotta con la legge Zampa abbia raggiunto buoni risultati, avendo fatto chiarezza, su alcuni principi generali, rimangono degli aspetti critici¹⁹, quali quelli relativi alle limitazioni introdotte con il c.d. decreto sicurezza²⁰ che rischiano di vanificare l'opera di integrazione sociale dei minori al raggiungimento della maggiore età; anche il problema legato alla disponibilità delle risorse economiche rappresenta un elemento in grado di minare l'efficacia della riforma.

Una disomogenea applicazione della riforma, dovuta alla parziale mancanza dei protocolli attuativi, rischierebbe di vanificare gli sforzi tesi a garantire un trattamento uniforme creando divari che potrebbero compromettere l'efficacia della riforma.

Si pensi ad esempio che l'accesso al servizio sanitario (per rendere effettivo il diritto alla salute), se da un lato è finalmente slegato dal permesso di soggiorno, dall'altro richiede per la "registrazione" nel sistema sanitario il rilascio del codice fiscale e la residenza; talvolta i ritardi nell'espletamento di simili attività propedeutiche (soprattutto quando non è ancora nominato il tutore) rischiano di lasciare inattuata la tutela apprestata dalla legge. Diverse sono le prassi registrate nelle varie Regioni per accelerare la soluzione di tale problema così che

¹⁹ Il tema della tutela processuale che inizialmente era stato oggetto di discussione per avere lasciato inalterato il sistema binario, tra Giudice Tutelare e Tribunale per i minorenni (sul punto si veda C. Cascone, *Brevi riflessioni in merito alla legge 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, op. cit., p. 11), è stato risolto con la modifica apportata dal d. lgs. 22 dicembre 2017 n. 217 n. 220 che affida al secondo la competenza "esclusiva". In questa stessa direzione si era espressa anche prima del "correttivo" la giurisprudenza di legittimità: Cass. 7 dicembre 2017 n. 29514 contra Cass. 26 aprile 2017 n. 10212. Sugli aspetti critici si veda E. Cukani, *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, "Consulta on line" 2019, 2, p. 256 ss.

²⁰ D. L. 4 ottobre 2018 n. 113; si veda anche Circolare Ministero dell'Interno, 27 dicembre 2018. Si tratta dello stesso atto legislativo che, tra l'altro, ha abrogato il permesso di soggiorno per protezione umanitaria introducendo invece quello per protezione speciale; tale modifica ha creato una serie di difficoltà nel coordinamento di tale normativa con quella sui minori stranieri non accompagnati nel passaggio che segna il raggiungimento della maggiore età ai fini del mantenimento delle misure di accoglienza. Occorrerà valutare i singoli casi ed operare le dovute distinzioni rispetto alla eventuale disposizione di proseguo amministrativo (disposto dal Tribunale per i minorenni per autorizzare un prolungamento al fine di favorire la conclusione del processo di inserimento sociale finalizzato alla autonomia) che generalmente consente la permanenza in strutture SIPROIMI; in mancanza occorrerà valutare lo status e verificare se il soggetto fosse o meno già inserito in SIPROIMI. Per semplificare si può dire che il richiedente asilo potrà rimanere fino alla definizione del procedimento di accertamento dello stato di rifugiato, i titolari di status di rifugiato potranno rimanere nella struttura SIPROIMI per un periodo di 6 mesi, quelli con permesso per cure mediche o casi speciali saranno accolti nel SIPROIMI per adulti, gli ex minori stranieri non accompagnati che hanno richiesto la conversione del permesso di soggiorno non avranno garantita alcuna accoglienza. Si veda sul punto la Scheda per tutori e operatori elaborata da ASGI <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/07/Scheda-accoglienza-MSNA-dopo-i-18-anni.pdf>. una critica al decreto sicurezza: L. F. Peris Cancio, *Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati*, "Minorigiustizia" 2019, 1, 75 ss.

anche nella fase applicativa la legge stessa potrebbe creare disparità di trattamento legate alla diversa collocazione geografica del minore.

Efficacia già messa a rischio dalla difficoltà nella gestione di numeri importanti che spesso impediscono il rispetto dei 30 giorni previsti dalla legge per il trasferimento del minore dal centro di prima accoglienza a quello di seconda accoglienza o alla famiglia affidataria; circostanza pure aggravata dalla disomogenea distribuzione dei minori sul territorio che vedono alcune regioni gravate in misura maggiore rispetto ad altre che avrebbero a disposizione un più alto numero di tutori disponibili.

Un ulteriore elemento che merita di essere segnalato riguarda il ricorso all'affidamento che è rimasto un rimedio quasi completamente inattuato (in parte anche per la mancata efficace politica di divulgazione e formazione delle famiglie affidatarie) con grave danno non solo al minore, che rimane sprovvisto di una famiglia "sostitutiva", con quanto consegue in ordine a migliori possibilità di cura ed educazione, ma anche a detrimento degli obiettivi di integrazione ed inclusione. Tale ultimo programma spesso rimane inoperante anche in ragione del breve periodo disponibile: la gran parte dei minori registrati è già diciassettenne e destinata ad "uscire" dalla protezione offerta dalla legge Zampa quasi immediatamente, se non vi sia, come spesso accade, un "proseguo amministrativo".

Si sarebbe forse potuta ipotizzare una soluzione "intermedia" tra la seconda accoglienza e l'affidamento familiare, capace di offrire ai minori "grandicelli" soluzioni più adatte alla loro raggiunta autonomia ma capaci di aiutarli nel processo di inserimento sociale; sono molti i programmi piloti avviati dalle Regioni e/o da enti locali o associazioni²¹ ma anche in questo caso manca coordinamento e uniformità.

In estrema sintesi si può sostenere che la riforma abbia portato l'ordinamento italiano su un livello di protezione dei minori stranieri non accompagnati adeguato sotto il profilo astratto, ma che necessita ancora di un perfetto adeguamento sotto il profilo pratico anche alla luce delle problematiche emerse in sede di prime applicazioni.

²¹ Si veda ad esempio la soluzione offerta da Fondazione Casa della Carità, che mette a disposizione appartamenti per ospitare i minori dai 16 ai 18 anni seguiti da operatori (<http://www.casadellacarita.org/minori-non-accompagnati.html>); Famiglia Santa Gemma è una comunità che accoglie minore dai 3 ai 17 anni (<https://www.famigliasantagemma.it/accolgenza-per-minori-stranieri-non-accompagnati>); il Consorzio cooperative sociali di Salerno che raccoglie varie comunità che offrono accoglienza ai minori (www.consorziorada.it) o ancora il servizio predisposto dal Comune di Reggio Emilia mediante un modello organizzativo che coinvolge le comunità educative residenziali.

Il minore non accompagnato nel sistema francese: una disciplina in costruzione

La condizione del minore straniero non accompagnato nel sistema francese risente, come in quello italiano, delle politiche sociali e nazionali in tema di immigrazione²².

Non vi è un unico testo normativo di riferimento, ma occorre coordinare disposizioni di diversa natura²³ come gli articoli del codice civile in tema di minori, leggi di dettaglio circolari ed atti “amministrativi”. Un aggiornamento della disciplina esistente è stato effettuato nel 2016, in occasione della riforma sulla protezione dei minori, in generale, che ha poi portato all’adozione di circolari e decisioni ministeriali anche in tema di minori stranieri²⁴.

Non esiste, dunque, una definizione unica di questo fenomeno che viene generalmente ricavata dal combinato disposto della nozione di minore (contenuta nel codice civile, art. 388) e quella di isolamento²⁵ (art. 1, arret 17 novembre 2016).

L’attenzione dedicata al fenomeno migratorio minorile ha sollevato, anche in questo ordinamento, il problema della doppia vulnerabilità derivante dalla

²² B. Masson, *Mineurs isolés étrangers: le sens d’une appellation*, “Migrations Société” 2010, 22, p. 115 ss.; G. Perin, *Il trattamento giuridico dei minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età: uno sguardo comparato all’esperienza francese*, in “MinoriGiustizia” 2008, 3; F. Julien-Laferrière, *Droit des étrangers*, Paris 2000.

²³ Il sistema francese distingue la posizione del minore richiedente protezione internazionale da quella del minore non richiedente; nella prima ipotesi vi sono norme più specifiche. Si veda: B. Lavaud Legendre, A. Tallon, *Mineurs et traite des etres humains en France. De l’identification a la prise en charge. Quelles pratiques? Quelles protections?*, “Chronique Sociale” 2016, p. 252.

²⁴ Si può fare riferimento a: LOI n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l’enfant; décret 2016-840 du 24 juin 2016; Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l’abri, d’évaluation et d’orientation; Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille; Arrêté du 23 septembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif à la composition et aux règles de fonctionnement du comité de suivi du dispositif national de mise à l’abri, d’évaluation et d’orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille; Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l’évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille; Circulaire interministerielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l’État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels; Circulaire du ministère de la Justice du 1er novembre 2016 relative à la mise en oeuvre exceptionnelle d’un dispositif national d’orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la lande de Calais; Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d’évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d’un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes

²⁵ “La personne est considérée comme isolé lorsqu’aucune personne majeure n’en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de voir durablement confier l’enfant, notemment es saisant le juge competent”.

minore età (nonché dal sesso, dalla situazione economica, dalla sistemazione, ecc.) e dall'essere un minore "solo". L'aspetto della "solitudine" (più che l'assenza di persone legalmente responsabili) è stato a lungo caratteristica dominante in tale sistema che li definiva "*mineur isolé étranger*"²⁶. Solo con la riforma del 2016 tale definizione è stata sostituita da quella di "*mineur non accompagné*", volendo in tal modo focalizzare l'attenzione sulla condizione di fanciullo o adolescente piuttosto che sulla nazionalità.

In ogni caso, ci si riferisce a soggetti di età inferiore a 18 anni che non hanno la nazionalità francese e che si trovano sul territorio senza rappresentanti legali.

Lo *status* di minore conferisce il riconoscimento dei diritti tipici del fanciullo (in particolare quello del minore in pericolo²⁷) e, *in primis*, il divieto di discriminazione e la tutela del suo benessere.

Il minore straniero beneficia di garanzie sostanziali (condizioni materiali e morali adeguate, diritto all'istruzione²⁸, alla salute²⁹, alla tutela da maltrattamenti, diritto ad esprimere la propria opinione ed essere ascoltato, ecc.) come di quelle procedurali.

Nonostante la disorganicità delle fonti, si delinea con chiarezza la necessità di garantire al minore giuste condizioni in rapporto alla sua età³⁰.

L'accertamento della minore età diviene, anche in questo sistema, il presupposto per l'accesso alla tutela "rafforzata".

²⁶ H. Fulchiron, P. Malaurie, *Droit de la famille*, 7 ed., Paris 2020; H. Fulchiron, *La circulation des personnes et de leur statut dans un monde globalisé*, 2019; L. Aït Ahmed, E. Gallant, H. Meur, *Quelle protection pour les mineurs non accompagnés ? Actes du colloque du 21 juin 2018*, 2019; D. Senovilla Hernandez, *Analyse d'une catégorie juridique recente: le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé*, "Revue Européenne des Migrations Internationales" 2014, 30, 1, p. 17 ss.

²⁷ Art. 375 code civile e l. 221-1 Code de l'Action Sociale et des Familles (CAFS): "*La santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises*".

²⁸ L'obbligo scolastico è fissato ai 16 anni e l'accesso alla istruzione non può essere condizionato dalla nazionalità o dalla lingua; si veda *Circulaire n. REDE1236612C du 2 Octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés*.

²⁹ Al suo arrivo il minore può beneficiare dell'assistenza medica dello stato senza soddisfare alcuna condizione di anzianità sul territorio francese; se è collocato presso un terzo può beneficiare dell'assicurazione per malattie del terzo o la Protezione universale per le malattie (PUMA); quando è affidato ai servizi sociali beneficia gratuitamente delle cure mediche e della protezione malattie.

³⁰ In tal senso si è espressa Commission National Consultative des droits de l'homme, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2003 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (disposition nationale de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)* in *Commission National Consultative des droits de l'homme, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2003 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (disposition nationale de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)* in <https://www.cncdh.fr>.

La prima criticità è emersa proprio in relazione alle procedure di determinazione dell'età che, in ragione della circolare 31 maggio 2013 (sulle modalità di presa in carico dei minori stranieri³¹ e del protocollo tra Stato e Dipartimenti³²) ammette indagini mediche ed in particolare ossee; al di là, della inattendibilità di simili risultanze³³, per limiti scientifici dell'esame radiografico sollevata da diverse parti, il Comitato Nazionale Etico si era già espresso sulla sua inutilizzabilità, in linea con il Comitato dei Diritti del Fanciullo³⁴ del 2009.

Si è rivelato come i test ossei si accompagnano spesso, per il completamento dell'indagine diagnostica, ad altri esami fisici che includono lo sviluppo puberale, senza tuttavia fornire certezze sull'esito; il comitato aveva dunque *“recommande en consequence qu'il soit mis fin a tout examen phisique pour conclure a la minorité ou a la majorite d'un jeune isole etranger”*.

Presa di posizione alquanto severa se si pensa che la direttiva 2013/32/UE lasciava espressamente spazio alla legislazione nazionale in ordine agli accertamenti medici.

La questione è stata caratterizzata da un clima di sospetto introdotto dal testo delle leggi di riferimento e dalla loro interpretazione³⁵ che delinea un quadro nel quale la minore età deve essere dedotta sia dal colloquio con il minore sia dagli eventuali documenti, di cui occorre verificare l'autenticità e, solo in via residuale, in caso di dubbio persistente, attraverso indagini mediche.

Il rischio dell'eventuale falsità dei documenti, prodotti dal minore o acquisiti dal paese di origine, porterebbe a valorizzare gli approfondimenti degli esami medici, ma a detrimento del benessere del minore.

La circolare interministeriale del 25 gennaio 2016 ha affrontato tale problematica con indicazioni di dettaglio nella scelta dei parametri di riferimento, individuando gli strumenti disponibili per l'accertamento dell'età; il colloquio³⁶ con il minore è il primo *step* da affrontare in quanto diretto a verificare la provenienza ed acquisire dati relativi alla famiglia (composizione, età e luogo di abitazione), accertare le competenze linguistiche, il grado di scolarizzazione, comprendere i dettagli del viaggio e i progetti futuri come le aspettative del minore; tutti elementi utili, insieme alla valutazione generale delle sembianze fisiche, a fornire una idea sull'età.

³¹ Circulaire JUSF1314192C du 31 mai 2013 *relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers: dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation*.

³² *Protocole du 31 mai 2013, Dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers* sottoscritto dal Ministro degli interni, Ministro degli Affari Sociali e Salute e Ministro della Giustizia con il presidente de l'ADF.

³³ *Judge des Tutelles de Limonges*, 3 octobre 2003, n. 2003/121.

³⁴ Comitato dei diritti del fanciullo 22 giugno 2009 – osservazioni finali: France, CRC/C/FRA/CO/4 § 87.

³⁵ M. Blondel, *Le mineur isolé étranger demandeur d'asile en France: entre nécessité de protection et résistance sécuritaire*, in *La revue des Droits de l'Homme*, 2018, 13.

³⁶ Secondo i parametri indicate nell'arret 17 novembre 2016 pris en application du decret n. 2016-840 du 24 juin 2016.

Tale fase è contestuale a quella della verifica dei documenti presentati dal minore³⁷ o all'acquisizione di quelli necessari per l'identificazione dello stesso³⁸.

Solo a seguito dell'analisi di simili dati si potrà immaginare, persistendo il dubbio, di accedere ad accertamenti clinici sempre attuabili solo a seguito di consenso del minore (che includono dati clinici, riscontri sull'apparato dentale e quello osseo, ecc.) ed in presenza di equipe medico-legale, con la precisazione che detti esami devono essere disposti dall'autorità giudiziaria.

In altre parole, si deve procedere dapprima alla valutazione "sociale" del minore in base alle sue dichiarazioni e poi alla procedura di verifica documentale (servizi di polizia, frontiere e prefetture); solo in caso di dubbio si attiva la fase degli accertamenti medici³⁹ che includono, ad oggi, anche le indagini radiologiche⁴⁰ (ma non più quelli di valutazione della maturazione sessuale).

Rimane tuttavia una disomogeneità nella applicazione di simile procedura a livello locale⁴¹.

È fermo, comunque, il principio in base al quale in caso di dubbio, la minore età si presume⁴².

Quanto all'accoglienza⁴³, è necessario che il minore sia collocato immediatamente in un luogo di ricezione provvisorio⁴⁴ (e d'urgenza) in gestione ai Servizi Dipartimentali per l'aiuto sociale ai minori ed entro 5 giorni si proceda alla sua successiva sistemazione⁴⁵ (questo è il lasso di tempo in cui dovrebbe svolgersi l'accertamento dell'identità e dell'età del minore).

³⁷ Conseil D'Etat, 13 dicembre 2002, n. 232013 che dichiara come l'insieme di indizi corroborati dalle circostanze renderebbero inutili anche le indagini documentali.

³⁸ Art. 47 code civil.

³⁹ Si precisa che, con riferimento agli accertamenti medici, è stata posta l'attenzione sulla necessità di acquisire il consenso informato del minore in osservanza delle norme vigenti in materia (artt. 1111-4 e 1111-2 del codice della salute pubblica). A. Gelblat, R. Medard Inghilterra, *L'interet supérieur de l'enfant: radiographie d'une exigence constitutionnelle*, in *La Reveu des droit de l'homme*, 2019, 19.

⁴⁰ Loi n. 2016-297 du 14 mars 2016, art. 43.

⁴¹ Si segnala in proposito il progetto pilota per l'uniformazione della procedura di accertamento dell'età e di accoglienza promosso da CNAPE, Rapport. Accompagner & accueillir les mineurs non accompagnés. Au regard de leur besoins, 2018 in https://www.infomie.net/I MG/pdf/1_cnape_rapport_accompagnement_accueil_mna_2018.pdf

⁴² Questo è il contenuto della circolare 25 gennaio 2016 che si pone in linea con il Comitato dei Diritti del Fanciullo 2016 (Comitato dei diritti del fanciullo 23 febbraio 2016 – osservazioni finali: France, CRC/C/FRA/CO/5).

⁴³ D. Attias, L. Khaiat, *Les enfants non accompagnés. L'Etat du droit et des bonnes pratiques en France*, "Société de législation comparée" 2017, 11, p. 236.

⁴⁴ Decret n. 2016-840 di 26 juin 2016 e art. L. 221-2-2 CAFS

⁴⁵ È bene sottolineare che al momento in cui il minore viene ricevuto alla frontiera può essere oggetto di un provvedimento di allontanamento e rinvio al paese di origine. Nelle more di tale decisione il minore viene trattenuto presso una zona di attesa nella quale il minore potrà comunque svolgere una domanda di asilo. Si noti che la c.d. zona di attesa è sottoposta a disciplina speciale che si sottrae

Il Consiglio Dipartimentale provvederà poi alla segnalazione al Procuratore della Repubblica per ottenere il relativo provvedimento di sistemazione (e prima di riconoscimento di minore età). Seguono l'adozione della misura di assistenza educativa e la collocazione del minore sotto la protezione legale del Servizio Sociale di assistenza (ASE⁴⁶) presso un Dipartimento locale.

Il minore potrà essere collocato in diverse strutture (dedicate ai minori stranieri o miste, talvolta in appartamenti o camere d'albergo, soprattutto nella sistemazione provvisoria) o più raramente presso una famiglia.

È questa un'altra delle criticità del sistema francese che registra differenze nell'accoglienza dei minori e rischia talvolta di apparire inappropriato ai bisogni dei bambini.

Manca, inoltre, nel sistema in oggetto una organica previsione che, a tutela dei minori, preveda l'inserimento di personale specializzato e qualificato nei servizi per la gestione del minore; il riferimento è al mediatore culturale, agli educatori, ecc.

Né vi è una compiuta regolamentazione del problema della rappresentanza del minore.

Se l'istituto della tutela⁴⁷ (come disciplinata dal codice civile artt. 373 e 390 *code civil*) trova applicazione nei casi di incapacità e assenza dei genitori, le tempistiche necessarie ad avviare e concludere tale procedimento non sono confacenti alle esigenze di celerità che caratterizzano la nomina di un responsabile del minore.

Questo è anche il motivo per il quale nell'ipotesi, invece, "più grave" in cui il minore abbia svolto domanda di asilo, trova applicazione l'istituto dell'amministratore *ad hoc*⁴⁸, se tradizionalmente viene nominato quando sorge un conflitto di interessi tra minore e legale rappresentante, è oggi impiegato per svolgere un ruolo di rappresentanza ed assistenza immediata, previa formazione, nel caso specifico del minore straniero⁴⁹.

In conclusione, rimane anche nell'ordinamento francese la consapevolezza che occorre continuamente adattare la legislazione all'evoluzione sociale, continuando a realizzare quanto possibile per garantire il benessere del minore⁵⁰, tendendo all'armonizzazione delle prassi sul territorio, tramite una gestione che

al divieto di respingimento ed è anche particolarmente criticata per la limitazione di libertà cui sottopone il soggetto che viene "ospitato".

⁴⁶ Art. L. 112-3 CAFS.

⁴⁷ Le funzioni sono quelle "tipiche" ossia la rappresentanza giudiziale, la gestione ed amministrazione dei beni e la cura del minore e la rappresentanza di diritto sostanziale.

⁴⁸ Loi n. 2002- 305 du 4 mars 2002 relative a l'autorité parentale.

⁴⁹ Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 6 février 2001, 98-21.598.

⁵⁰ Ministère de la Justice, *Rapport annuel d'activité 2019, Mission mineurs non accompagnés*, mai 2020 in www.justice.gouv.fr; D. Bonnet, D. Delanoe, D. Senovilla, A. Vuattoux, L. Carayon, J. Mattiussi, S. Przibyl, F. Zuccow, *www.justice.gouv.fni, Jeunes en migration, entre defiance et protection*, 17 mars 2020.

deve coinvolgere lo Stato ed il Consiglio Dipartimentale a livello centrale, favorire la riduzione delle differenze tra Dipartimenti anche sotto il profilo della distribuzione del numero dei migranti e della riduzione dei tempi di accertamento dell'età e di accoglienza è un altro obiettivo da raggiungere.

Le esigenze sono quelle di una riflessione nazionale⁵¹ per un approccio organico al fenomeno⁵² (che non trascuri anche il problema della disponibilità delle risorse economiche) e tenga conto della necessità di predisporre di un programma individualizzato per ciascun minore con l'aiuto di un tavolo di discussione con competenze tecniche specifiche.

Le politiche europee

Nel contesto sovranazionale sono state molte le azioni promosse per la tutela dei minori anche stranieri non accompagnati.

Non si può trascurare di dire, tuttavia, che è assente, a livello europeo, una disciplina organica e completa.

Se certamente devono trovare applicazione i principi "generali" contenuti nella Carta Europea dei Diritti Fondamentali a tutela dei minori, e prima ancora il Trattato dell'Unione Europea che espressamente promuove la protezione dei minori, queste regole non sono sufficienti a garantire una tutela effettiva che tenga conto delle particolari condizioni del minore migrante.

Alcune altre fonti secondarie sono intervenute solo su specifiche questioni.

Ricordiamo le direttive 2013/32/EU e la 2013/33/EU rispettivamente sul riconoscimento e revoca dello status di rifugiato e sulle relative misure di accoglienza; anche l'adozione del Regolamento Europeo 604/2013 che svolge un ruolo fondamentale con riferimento ai richiedenti protezione internazionale⁵³ non affronta il tema dei minori stranieri non accompagnati in tutte le sue sfumature.

In ogni caso, tali strumenti ribadiscono principi essenziali tra i quali il benessere del minore quale criterio guida nelle scelte che lo coinvolgono.

Ma le specifiche esigenze di tutela legate alla particolare vulnerabilità dello stesso sono molteplici e vanno dalla necessità di preservarlo da violenze, abusi,

⁵¹ Quanto alle problematiche finanziarie si veda la proposta di legge *Proposition de loi n° 1716 relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs étrangers isolés* in http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1716_proposition-loi#tocUniqueId0.

⁵² È questo uno degli obiettivi del *Rapport d'information* al senato il 28 giugno 2017 n. 598 dalla Commissione degli Affari Sociali. Medesime preoccupazioni vengono espresse nelle *Recommandations de bonnes pratiques professionnelles, L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits "mineurs isolés étrangers"* elaborate da Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et medico-sociaux.

⁵³ Ed ancora si ricordano le direttive 27 gennaio 2003 (2003/9/EC), 29 aprile 2004 (2004/83/EC) e 1 dicembre 2005 (2005/85/CE).

e quella di garantire il diritto alla famiglia (e dunque ad essere riunito a quella di origine), a quella di chiedere asilo, quello di essere ascoltato, prima ancora di essere informato, di essere accolto in luoghi consoni alle sue esigenze, di avere un legale rappresentante, se sprovvisto.

Occorre, dunque, tornare indietro nel tempo alla risoluzione europea⁵⁴ del 1997 per rintracciare un più specifico riferimento ai minori stranieri non accompagnati e leggere che “*obiettivo della presente risoluzione è stabilire orientamenti per il trattamento di tali minori non accompagnati riguardo a questioni quali le condizioni di accoglienza, soggiorno e rimpatrio e, per i richiedenti asilo, al disbrigo delle procedure applicabili*”.

Sebbene non abbia valore vincolante e non contenga una disciplina direttamente applicabile, questo atto fissa alcune tutele minime che hanno trovato larga applicazione nei vari ordinamenti quali l'accesso alle cure mediche, l'assistenza legale, la rappresentanza, l'accesso all'istruzione.

Il limite intrinseco di tale strumento è la mancanza di concrete indicazioni per dare attuazione a simili principi; la natura dell'atto, da una parte, e le limitate “competenze” della Unione Europea sul tema dell'immigrazione, dall'altra, non possono lasciare spazio ad una disciplina di dettaglio, senza scavalcare l'autonomia dei singoli stati, ai quali rimane infatti la facoltà di impedire l'accesso e la permanenza illegale sul territorio anche con riferimento al minore.

È quest'ultimo forse il precetto che, a seguito dei mutamenti sociali e dell'evoluzione del concetto di benessere del minore e del principio di solidarietà che permea ormai ogni settore del diritto, parrebbe risultare anacronistico⁵⁵.

Non sono mancate ulteriori iniziative volte a proseguire una strategia per sviluppare una politica comune europea a protezione dei diritti dei minori, che trova un concreto messaggio nella comunicazione del Consiglio e del Parlamento Europeo del 2006⁵⁶.

Più di recente ancora l'Action Plan (2010-2014) sui minori non accompagnati mette a fuoco le varie aree di intervento (prevenzione della tratta, garanzie sull'accoglienza, *standard* di protezione, strumenti per favorire l'unità familiare, misure di eventuale rimpatrio).

⁵⁴ Risoluzione del Consiglio, 26 giugno 1997, sui minori non accompagnati che hanno nazionalità in un paese terzo (97/C 221/03).

⁵⁵ Per una critica si veda: R. Farrugia, K. Touzenis, *The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum seeking children in Europe*, [in:] *Migrations alone. Unaccompanied and separated children's migration to Europe*, J. Kanics, D. Senovilla Hernández and K. Touzenis, UNESCO 2010, p. 37 ss.

⁵⁶ Communication from the European Commission, COM(2006) 367 final, *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*, Brussels 4 July 2006.

Anche la Commissione Europea⁵⁷ ha sottolineato l'importanza dell'adeguata accoglienza del minore⁵⁸ e del ricongiungimento familiare⁵⁹, oltre alla necessità di instaurare una serie di garanzie procedurali (accertamento dell'età, tutela, domanda di asilo, ecc.).

Peraltro, le misure di protezione del minore non possono trascurare l'aspetto della integrazione sociale che contribuisce a garantire uno sviluppo fisico e mentale adeguato.

Nonostante le "indicazioni" che in diversi contesti vengono offerte a livello europeo, sul fenomeno migratorio minorile, si registrano considerevoli differenze tra i diversi ordinamenti accomunati spesso dalla mancanza di atti legislativi organici per i minori stranieri non accompagnati.

Solo pochi sistemi, tra i quali l'Italia, hanno elaborato leggi dedicate mentre gli altri adattano le norme dettate per i migranti in generale (che spesso tendono alla tutela dei confini nazionali) in combinato disposto con quelle relative all'area minorile, mutuando le norme a tutela dell'abbandono, dello stato di necessità o del pericolo, come nel sistema francese.

Nei casi in cui si registri la presenza di leggi "speciali" queste attengono più che altro alla disciplina dei minori richiedenti asilo (ancora la Francia) o solo addirittura specifici aspetti di tale più ristretta area⁶⁰.

I temi cruciali sui quali una certa uniformità andrebbe ricercata sono quelli dell'accoglienza, delle procedure di identificazione del minore, della nomina di un "rappresentante" dello stesso⁶¹ e del trattamento successivo al raggiungimento della maggiore età.

⁵⁷ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *The protection of children in migration*, COM(2017) 211 final, Brussels, 12 April 2017.

⁵⁸ Si veda il report della European Union Agency for Fundamental Rights, *Revolting unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, Publications Office of the European Union, 2020. Ha ad oggetto specifico la questione della ricollocazione dei minori e dunque le procedure messe in atto per il trasferimento con quanto consegue in termini di coordinamento tra i Paesi (di provenienza e di destinazione), identificazione del minore, nomina del tutore, procedura di accertamento dell'età. A questo ultimo proposito si richiamano le Linee Guida della European Asylum Support Office 2018 (reperibili in www.easo.europa.eu) che ribadiscono il principio di minore invasività delle misure di accertamento, della necessità di acquisire un consenso informato dal minore e del principio *in dubio pro minore*.

⁵⁹ Si veda Council of Europe, *Family reunification for refugee and migrant children. Standards and promising practices*, 2020.

⁶⁰ Si veda sul punto J. Kanics, D. Senovilla Hernández, *Protected or merely tolerated? Models of reception and regularization of unaccompanied and separated children in Europe*, [in:] *Migrations alone. Unaccompanied and separated children's migration to Europe*, J. Kanics, D. Senovilla Hernández and K. Touzenis, UNESCO 2010, p. 3 ss. Un aspetto che viene sottolineato è anche quello relativo alla raccolta dei dati che assume rilevanza non solo a fini statistici, ma anche per i risvolti sulla organizzazione dei servizi; particolarmente utili potrebbero essere i dati sulla "scomparsa" dei minori presi in carico magari all'approssimarsi della maggiore età.

⁶¹ F. Morgano, *Unaccompanied minors (UAMS) in the European Union*, "Osservatorio Nazionale sui minori stranieri non accompagnati" 2020, 4, p.1 e ss.; S. Sulima, *Children on the move in Europe*,

Non si trascura ovviamente il riconoscimento, essenziale, dei diritti fondamentali quali ad esempio la salute, l'istruzione, le relazioni familiari, ma tali principi discendono dall'adesione dei paesi europei alla Convenzione ONU 1989 oltre che dalla Carta Europea dei diritti fondamentali e dovrebbero pertanto essere già assicurati in ciascun ordinamento, (condizioni presenti sia nel sistema italiano che in quello francese).

Si tratta al più di rendere effettivi diritti già "acquisiti" e predisporre gli strumenti per la loro attuazione concreta.

Il tema dell'accoglienza si è sviluppato, nel corso degli ultimi anni, in tutti i paesi interessati, come prima destinazione o come ricollocazione, da consistenti flussi migratori.

Si adottano sostanzialmente due modelli: quello che prevede centri specializzati (come l'Italia) e quello che inserisce i minori stranieri in strutture miste con minori locali (Francia).

Se il primo ha l'indubbio vantaggio di offrire un servizio più "tecnico" con personale specializzato, il secondo favorisce una migliore integrazione tra pari.

Non mancano peraltro sistemi in cui all'accoglienza in centri "generali" si associa quella in centri specializzati solo per i minori richiedenti protezione internazionale.

In ogni caso, qualunque sia il modello di accoglienza, in tutti gli ordinamenti, si è dovuto affrontare il tema dell'identificazione del minore in quanto le procedure dell'accertamento dell'età, come dell'identità, sono proiezioni dei diritti fondamentali che ne costituiscono la base; elementi significativi anche a livello europeo per l'attenzione che negli ultimi anni hanno ricevuto.

In questo ambito si registrano le prassi più varie⁶²: dalla mancanza di qualsiasi procedimentalizzazione del fenomeno, alla creazione di linee guida o protocolli (sia in Italia che in Francia), all'adozione di veri e propri atti aventi efficacia normativa.

Variano le modalità di acquisizione delle informazioni sul minore, la valutazione dei documenti in possesso del minore o il loro reperimento presso gli enti stranieri, la tipologia di accertamenti sanitari, ammissibili per l'individuazione dell'età, le garanzie riconosciute in queste procedure al fanciullo, la valenza del suo consenso.

between biopolitics ad human rights protection, [in:] B. Scutaru, S. Paoli, *Child migration and biopolitics: old and new experiences in Europe*, 2020.

⁶² EMN (European Migration Network), *Policies, Practices and Data on Unaccompanied Minors in the EU Member States and Norway*, Synthesis Report, 2015. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/policies-practices-and-data-unaccompanied-minors-eu-member-states-and-norway_en.; House of Lords, European Union Committee, *Children in Crisis: Unaccompanied Migrant Children in the EU*, 2016, in <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/lddeucom/34/34.pdf>; C. Menjivar, *Undocumented and unaccompanied: children of migration in the European Union and the United States*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2019, 45, p. 197 ss.

Negli ordinamenti analizzati il tema della protezione dei migranti è anche legato a quello della ricerca di una soluzione durevole nel tempo; i minori stranieri sono spesso vicini alla maggiore età così che la tutela loro riservata è destinata ad avere un termine molto breve. Il programma di inserimento sociale non può essere efficace se è destinato a concludersi nell'arco di pochi mesi; la pianificazione dovrebbe assicurare, anche al raggiungimento della maggiore età, soluzioni sostenibili e svincolate dalla necessità di procurarsi un permesso di soggiorno (*residence permit*) che non sempre è previsto nei diversi ordinamenti.

Occorre creare un progetto di lunga durata che possa anche implicare la valutazione della ricollocazione del minore nel paese in cui si trovano altri parenti o in un paese terzo o, l'avviamento di procedure che consentano la permanenza al raggiungimento della maggiore età⁶³.

La pianificazione rappresenta un altro modo per garantire il benessere del minore, assicurandogli un progetto di vita.

In tutte queste fasi la presenza di un tutore è imprescindibile; non solo per la gestione degli aspetti patrimoniali, che in questi casi è assolutamente secondaria, ma per la cura del minore nella sua evoluzione psico-fisica.

È questo un altro dei limiti di una carente legislazione uniforme⁶⁴; non solo si riscontrano differenze terminologiche nell'individuazione del soggetto deputato alla presa in carico del minore e difformità sostanziali⁶⁵.

Taluni ordinamenti prediligono la nomina di amministratori *ad hoc* il cui compito è limitato a specifici ambiti (ad esempio la presentazione della domanda di asilo, come in Francia), in altri casi, più frequenti, si provvede alla nomina di un "tutore" ossia un legale rappresentante "generale" del minore⁶⁶ e in altri

⁶³ La Corte di giustizia Europea (12 aprile 2018 n. 550 – causa C – 550/16) ha chiarito come il minore straniero non accompagnato che ha presentato domanda di protezione internazionale può chiedere il ricongiungimento familiare anche in caso di raggiungimento della maggiore età se il procedimento si è avviato prima. Il caso riguardava l'ipotesi di un minore non accompagnato che presentata domanda di asilo e in attesa dell'esito della stessa aveva raggiunto la maggiore età così che la richiesta di ricongiungimento familiare risultava stata presentata dopo il compimento dei 18 anni. La Corte ha specificato che esigenze di pari trattamento impongono di tenere conto ai fini della tutela assicurata al minore di considerare il momento della presentazione della domanda di protezione internazionale al fine di evitare che le lungaggini delle procedure nazionali possano vanificare la protezione riconosciuta dalle direttive comunitarie (in particolare della direttiva 2003/86 CE).

⁶⁴ C. Farrow, *A review of European research findings on children in migration*, [in:] S. Swärd, L. Bruun, *Conference Report: Focus on Children in Migration – From a European Research and Method Perspective*, Warsaw 2007, p. 6 ss.

⁶⁵ Si veda European Union Agency for Fundamental Rights, *Guardianship system for children deprived of parental care in the European Union. With a particular focus on the role in responding to child trafficking*, Publications Office of the European Union, 2015.

⁶⁶ S. Alikhan, M. Floor, *Guardianship Provision Systems for Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Europe: Initial Mapping*, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees, Bureau for Europe, 2007 in <http://www.unhcr.org/ua/img/uploads/docs/Guardianship%20>

ancora si è prevista una figura più specifica quale il tutore volontario⁶⁷ (come in Italia).

Le soluzioni adottate dagli ordinamenti nazionali sono ancora divergenti in un settore nel quale l'obiettivo da tutelare è il benessere del minore e che rischia di essere messo in discussione, soprattutto, nelle ipotesi in cui, a seguito di ricollocazione, il minore passi da un regime più favorevole ad uno meno.

La creazione di *standard* uniformi è il presupposto per proteggere la vulnerabilità dei minori migranti.

Conclusioni

Le questioni giuridiche e sociologiche legate alla gestione dei minori stranieri non accompagnati sono ancora attuali ed estremamente urgenti⁶⁸.

Sebbene la normativa italiana registri ancora alcune inefficienze, lo sforzo di organizzare la materia è apprezzabile; si pensi che gli *standard* prospettati a livello europeo⁶⁹ in tema di procedure per l'accertamento dell'età sono quasi completamente raggiunti, si è raggiunta una certa organicità nella disciplina, ci si è allineati alla posizione degli altri paesi quanto al riconoscimento formale dei diritti, si è istituita una figura apposita per la rappresentanza e protezione del minore.

Il sistema francese, pure, ha operato nella direzione della salvaguardia dei diritti dei minori, adattando rimedi di diritto comune ed introducendo, al tempo stesso, specifiche disposizioni; sebbene la disciplina risulti più disorganica (ed in ambiti ristretti lacunosa) i principi fondamentali risultano rispettati.

Comune ad entrambe le esperienze è la incompletezza degli strumenti operativi.

Se come spesso accade la regolamentazione astratta non trova un esatto riscontro nella applicazione pratica delle disposizioni, nella materia dei minori stranieri non accompagnati questo *gap* rischia di rendere, più che in ogni altra area del diritto, inefficiente il sistema, mettendo a repentaglio valori fondamentali del fanciullo garantiti a livello costituzionale e sovranazionale.

Procedures%20Europe_ 2007_ENG.doc; si veda anche B. Van Keirsbilck, *Working Paper on the Implementation of Guardianship Systems in 12 European Countries*, Brussels, Defence for Children International – Belgium, 2005.

⁶⁷ Si tratta del caso italiano che ha introdotto tale nuova figura con la legge Zampa, come più sopra illustrato. Sullo stato della tutela prima della riforma si veda *National Report. Italy*. Aprile 2016 in http://www.defenceforchildren.it/files/RAPPORTO_NAZIONALE_SG.pdf; C. Drigo, La tutela legale: l'esperienza dell'Ufficio del Pubblico Tutore del Veneto, in *Peace Human Rights*, 2, 2009, in: http://unipd-centrodirittumani.it/it/pubblica_zioni/La-tutela-legale-lesperienzedellUfficio-del-Pubblico-Tutore-del-Veneto/925.

⁶⁸ S. Valletta, *Profili costituzionali per la tutela dei minori stranieri*, 2016.

⁶⁹ Conseil de l'Europe, *Determination de l'age: politiques, procedures et pratiques des tats membres du Conseil de l'Europe respectueues des droit de l'enfant dans le contexte de la migration*, 2017, in <https://rm.coe.int/determination-de-l-age-politiques-procedures-et-pratiques-des-etats-me/168074b724>.

Il successo della legislazione in tale settore dipende dal continuo monitoraggio delle condizioni sociali al fine di valutare la loro efficacia e, in mancanza, attuare correttivi.

Gli strumenti elaborati dalla legislazione nazionale come quella eventualmente sovranazionale, necessitano della cooperazione di plurime figure professionali, delle istituzioni come della collaborazione del minore.

È importante che il soggetto tragga vantaggio dalle previste modalità di educazione scolastica e formazione attuate a livello nazionale; si richiede, in altre parole, un coinvolgimento attivo del soggetto interessato al fine di rendere efficienti gli strumenti di integrazione.

Tale cooperazione, ovviamente, deve essere ispirata dal comune intendimento della ricerca del miglior modo di assicurare il benessere del minore⁷⁰.

In questo contesto, i rimedi utili al raggiungimento di tali obiettivi appaiono il rafforzamento della figura del tutore come persona in grado, da un lato, di tradurre le esigenze del minore in atti giuridicamente rilevanti e, dall'altro, di sostituire la figura genitoriale sia sotto il profilo della cura materiale che morale; la creazione di un legame di fiducia che pone il tutore nelle condizioni di "leggere" i bisogni del minore.

Indispensabile dovrebbe essere anche la promozione dell'affidamento familiare che, sostituendo l'accoglienza in struttura, faciliterebbe la creazione di rapporti reali e vincoli affettivi necessari allo sviluppo armonioso della persona. Soluzione che peraltro consentirebbe il mantenimento della relazione con la famiglia d'origine, quando possibile.

Tali traguardi andrebbero raggiunti in modo uniforme, quanto meno a livello europeo, attraverso la cooperazione di stati, istituzioni e organizzazioni internazionali⁷¹.

Le differenze che si registrano negli ordinamenti favoriscono, infatti, un movimento migratorio disomogeneo⁷² laddove spinge i minori a scegliere luoghi di destinazione con legislazione più favorevole, aggravando le risorse umane ed economiche di taluni stati che hanno adottato una politica solidaristica più efficiente, mentre, al tempo stesso, incoraggia l'immigrazione irregolare in paesi che mantengono regole più rigide⁷³.

⁷⁰ Si veda il contributo di R. Rordorf, *Flussi migratori e globalizzazione*, in *Minorigiustizia*, 2019, 1, p. 93.

⁷¹ E. Papoutsis, *The Protection of Unaccompanied Migrant Minors Under International Human Rights Law: Revisiting Old Concepts and Confronting New Challenges in Modern Migrant Flows*, "American University International Law Review" 2020, 35, 2.

⁷² B. Parusel, *Unaccompanied minors in the European Union – definitions, trends and policy overview*, "Social works and society international on line journal" 2017, 15, 1, p. 1.

⁷³ N. Eba Nguema, *La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe*, "La Revue des Droits de l'Homme" 2015, 7, p. 1 ss.

Bibliography

- Aït Ahmed L., Gallant E., Meur H., *Quelle protection pour les mineurs non accompagnés ? Actes du colloque du 21 juin 2018*, 2019.
- Albano F., *Minori stranieri non accompagnati nella prospettiva dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, "Minorigiustizia" 2017, 3.
- Alikhan S., Floor M., *Guardianship Provision Systems for Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Europe: Initial Mapping*, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees, Bureau for Europe, 2007 in http://www.unhcr.org/ua/img/uploads/docs/Guardianship%20Procedures%20Europe_2007_ENG.doc
- Attias D., Khaiat L., *Les enfants non accompagnés. L'Etat du droit et des bonnes pratiques en France*, "Société de législation comparée" 2017, 11.
- Barone L., *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: tra norma giuridica e agire sociale*, 2016.
- Bertozzi R., *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati: pratiche e modelli locali in Italia*, Milano 2005.
- Blondel M., *Le mineur isolé étranger demandeur d'asile en France: entre nécessité de protection et résistance sécuritaire*, „La Revue des Droits de l'Homme" 2018, 13.
- Bruno T., *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47*, Piacenza 2017.
- Candia G., Carchedi F., Giannotta F., Tarzia G., *Minori erranti. L'accoglienza ed i percorsi di protezione*, Roma 2009.
- Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci e ombre*, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza" 2017, 2, p. 1.
- Cittadini in crescita, 3-4/, 2002, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.minoriefamiglia.it/download/moyersoent-tarzia.pdf>.
- CNAPE, *Rapport. Accompagner & accueillir les mineurs non accompagnés. Au regard de leur besoins*, 2018, https://www.infomie.net/IMG/pdf/1_cnape_rapport_accouplement_accueil_mna_2018.pdf.
- Communication from the European Commission, COM(2006) 367 final, *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*, Brussels 4 July 2006.
- Conseil de l'Europe, *Determination de l'age: politiques, procédures et pratiques des Etats membres du Conseil de l'Europe respectueuses des droits de l'enfant dans le contexte de la migration*, 2017, <https://rm.coe.int/determination-de-l-age-politiques-procedures-et-pratiques-des-etats-me/168074b724>
- Cordiano A., *Diritti sociali e diritto privato: il caso dei minori stranieri non accompagnati fra rete di protezione e complessi intrecci istituzionali*, [in:] *Minori e immigrazione: quali diritti?*, C. Fratea, I. Quaranti, Napoli 2015.
- Council of Europe, *Family reunification for refugee and migrant children. Standards and promising practices*, 2020.

- Cukani E., *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, “Consulta on line” 2019, 2.
- Bonnet D., Delanoe D., Senovilla D., Vuattoux A., Carayon L., Mattiussi J., Przibyl S., Zucconi F., *Jeunes en migration, entre defiance et protection*, 17 mars 2020.
- De Robbio C., *Stranieri e diritto: immigrazione, diritti umani e misure di prevenzione; soggiorno e permanenza nello Stato; lavoro, famiglia e tutela dei minori; reati e trattamento processuale; procedure di espulsione*, Pisa 2018.
- Drigo C., *La tutela legale: l’esperienza dell’Ufficio del Pubblico Tutore del Veneto*, “Peace Human Rights” 2009, 2.
- Eba Nguema N., *La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe*, “La Revue des droits de l’Homme” 2015, 7.
- EMN (European Migration Network), *Policies, Practices and Data on Unaccompanied Minors in the EU Member States and Norway*, Synthesis Report, 2015 in https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/policies-practices-and-data-unaccompanied-minors-eu-member-states-and-norway_en
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The protection of children in migration*, COM(2017) 211 final, Brussels, 12 April 2017.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Guardianship system for children deprived of parental care in the European Union. With a particular focus on the role in responding to child trafficking*, Publications Office of the European Union, 2015.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Reconciling unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, Publications Office of the European Union, 2020.
- Farrow C., *A review of European research findings on children in migration*, [in:] *Conference Report: Focus on Children in Migration – From a European Research and Method Perspective*, S. Swärd, L. Bruun, Warsaw 2007.
- Farrugia R., Touzenis K., *The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum seeking children in Europe*, [in:] *Migrating alone. Unaccompanied and separated. Children’s migration to Europe*, J. Kanics, D. Senovilla Hernández, K. Touzenis, UNESCO 2010.
- Fulchiron H., *La circulation des personnes et de leur statut dans un monde globalisé*, 2019.
- Fulchiron H., Malaurie P., *Droit de la famille*, 7 ed., Paris 2020.
- Gelblat A., Medard Inghilterra R., *L’interet superieur de l’enfant: radiographie d’une exigence constitutionnelle*, “La Revue des Droit de l’Homme” 2019, 19.
- Giovannetti M., *l’accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Bologna 2008.
- Giovannetti M., *Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori non accompagnati*, “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza” 2008, 2.

- Guarnier T., *La condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati in Italia: inadeguatezze e rischi del sistema di accoglienza*, [in:] *Temi attuali sui diritti sociali in un'ottica multidisciplinare*, M. C. De Cicco, A. Latino, Napoli 2016.
- House of Lords, European Union Committee, *Children in Crisis: Unaccompanied Migrant Children in the EU*, 2016, in <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/34/34.pdf>.
- Julien- Laferriere F., *Droit des etrangers*, Paris 2000.
- Kanics J., Senovilla Hernández D., *Protected or merely tolerated? Models of reception and regularization of unaccompanied and separated children in Europe*, [in:] *Migrations alone. Unaccompanied and separated children's migration to Europe*, J. Kanics, D. Senovilla Hernández, K. Touzenis, UNESCO 2010.
- Lavaud Legendre B., Tallon A., *Mineurs et traite des etres humains en France. De l'identification a la prise en charge. Quelles pratiques? Quelles protections?*, *Chronique sociale* 2016.
- Lupo O., *Disposizioni a favore dei minori*, [in:] *Codice degli stranieri commentato. Testo unico dell'immigrazione spiegato articolo per articolo e annotato con la giurisprudenza*, U. Terraciano, O. Lupo, Santarcangelo di Romagna 2011.
- Masson B., *Mineurs isoles etrangers: le sens d'une appellation*, "Migrations Societè" 2010, 22,.
- Menjivar C., *Undocumented and unaccompanied: children of migration in the European Union and the United States*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2019, 45.
- Miazzi L., Perin G., *Legge 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri in Diritto*, "Immigrazione e Cittadinanza" 2009, 4.
- Miazzi L., *Minori non accompagnati nelle legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza" 2002, 3.
- Ministere de la Justice, *Rapport annuel d'activitè 2019, Mission mineurs non accompagnes*, mai 2020 in www.justice.gouv.fr.
- Morgano F., *Unaccompanied minors (UAMS) in the European Union*, "Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati" 2020, 4.
- Morozzo Della Rocca P., *Gli interventi a protezione dei minori stranieri o appartenenti a gruppi minoritari*, [in:] *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, L. Lenti, Milano 2012.
- Morozzo Della Rocca P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Sant' Arcangelo di Romagna 2018.
- Moyersoen J., Tarzia G., *L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati*, "Cittadini in Crescita" 2002, 4.
- Papoutsis E., *The Protection of Unaccompanied Migrant Minors Under International Human Rights Law: Revisiting Old Concepts and Confronting New Challenges in Modern Migrant Flows*, "American University International Law Review" 2020, 35, 2.

- Parusel B., *Unaccompanied minors in the European Union – definitions, trends and policy overview*, “Social Works and Society International on line Journal” 2017, 15, 1.
- Perin G., *Il trattamento giuridico dei minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età: uno sguardo comparato all’esperienza francese*, “Minorigiustizia” 2008, 3.
- Peris Cancio L. F., *Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati*, “Minorigiustizia” 2019, 1.
- Pisillo Mazzeschi R., Pustorino P., Viviani A., *Diritti umani degli immigrati tutela della famiglia e dei minori*, Napoli 2010.
- Polli A., *I minori stranieri non accompagnati in Italia. Protezione, accoglienza, integrazione: la dimensione quantitativa del fenomeno*, [in:] *I minori stranieri in Italia*, R. Cadin, L. Manca, V. R. Pellegrini, Roma 2014.
- Rordorf R., *Flussi migratori e globalizzazione*, “Minorigiustizia” 2019, 1.
- Savio G., *I metodi di accertamento dell’età cronologica dei sedicenti minori stranieri tra giurisprudenza e prassi applicative*, “Questione Giustizia on line” 2015, 5 marzo.
- Senovilla Hernandez D., *Analyse d’une categorie juridique recente: le mineur etranger non accompagnè, separè ou isolè*, “Revue Europeenne des Migrations Internationales” 2014, 30, 1.
- Sulima S., *Children on the move in Europe, between biopolitics ad human rights protection*, [in:] *Child migration and biopolitics: old and new experiences in Europe*, B. Scutaru, S. Paoli, 2020.
- Valletta S., *Profili costituzionali per la tutela dei minori stranieri*, 2016.
- Van Keirsbilck B., *Working Paper on the Implementation of Guardianship Systems in 12 European Countries*, Brussels 2005.

SUMMARY

Unaccompanied Children: comparing European legal systems

The Italian legal system has adopted the so called Zampa law, an organic regulation expressly dedicated to unaccompanied minors, which has substituted the previous legislation; the latter included rules of family law concerning minors, immigration law and specific rules, as well as international protection without a universally recognized definition of migrant minors. Zampa law recognizes the fundamental rights of the child both at substantive and procedural level (i.e., the right to equal treatment, the right to health, education, identity, to be informed, to express one's opinion, etc.). The dedicated shelter system and the appointment of a voluntary guardian provide additional guarantees. The French system has kept the previous legislation unaltered, updating it; it applies general rules provided for minors together with those contained in “special” laws. The lack of uniform law at European level has

imposed numerous interventions in order to stimulate diverse legal systems to draw up rules taking into account the vulnerability of migrant children. The developed principles have sometimes been introduced through specific acts limited to detailed topics; on other occasions, they have been fixed through soft law instruments. The crucial issues remain those of immigration policies, procedures for identifying the child and the appointment of a guardian; on these topics important divergences enroll even between the Italian and French systems. The Italian legislation still shows some inefficiencies but many of the European standards (especially in terms of age assessment procedures) are almost completely achieved; a certain organicity in the discipline has been reached; there has been formal recognition of rights, including the appointment of a legal representative (*tutore volontario*) of the minor. The French system has also operated for the protection of the minors' rights, but the discipline is incoherent (lacking in limited areas). In any case, a common element is the incompleteness of the operational tools. In conclusion, the cooperation of states, institutions and international organizations is needed to ensure the well-being of the migrant child. The different national regulations favor an unequal migratory movement and push minors to choose places of destination with more favorable legislation; this aggravates the human and economic resources of the systems that have adopted a more efficient solidarity policy while at the same time encourages irregular immigration in countries with stringent rules.