



SANIeSALVI

**COSA POSSONO FARE GLI STATI PER GARANTIRE IL RISPETTO
DELL'INTERESSE SUPERIORE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI E
SEPARATI IN EUROPA**

Traduzione non ufficiale

SANIeSALVI

Questa pubblicazione congiunta a cura di UNHCR e UNICEF è stata finanziata dal Diana Princess of Wales Memorial Fund.

Il progetto è stato coordinato dall'Ufficio per l'Europa dell'UNHCR, in stretta collaborazione con la Divisione della protezione internazionale dell'UNHCR, con la Divisione di programma e la Divisione dati, ricerca e policy presso l'UNICEF.

La pubblicazione ha beneficiato degli stimoli e della competenza di una vasta gamma di soggetti attivi nella protezione dell'infanzia negli Stati membri dell'UE e nei paesi dell'EFTA, tra cui organizzazioni internazionali, organizzazioni governative e non-governative, istituzioni del mondo accademico e di tutela dei minori. Al fine di raccogliere informazioni per la redazione di questo documento sono inoltre state organizzate occasioni di consultazione a livello nazionale con i rappresentanti governativi, la società civile ed i difensori civici dei minori. Si intende ringraziare tutti gli esperti che sono stati disposti ad incontrarci per condividere con noi le loro opinioni.

Questa pubblicazione è stata redatta da Christina Jespersen, con il contributo tecnico e di ricerca di Nadine Finch. Andrea Vonkeman, Senior Policy Officer dell'Ufficio per l'Europa, ha coordinato lo sviluppo di questa pubblicazione.

Un ringraziamento particolare va ai colleghi dell'UNHCR presenti nei diversi uffici nazionali, così come ai Comitati nazionali dell'UNICEF, che hanno contribuito fornendo consigli attraverso esempi tratti dalle prassi nazionali.

Foto di copertina: © UNHCR / H. Davies

© UNHCR/UNICEF, ottobre 2014

Layout & Design: BakOS DESIGN

INDICE

1. Introduzione e panoramica generale

- 1.1 Contesto
- 1.2 Comprendere la mobilità dei minori
- 1.3 Rendere operativo il principio dell'interesse superiore
- 1.4 Obiettivo di questo documento

2. Quadro normativo e operativo

- 2.1 Diritto internazionale
- 2.2 Diritto e politiche regionali
- 2.3 Altri testi operativi

3. Definizione dei concetti

4. Applicazione del principio dell'interesse superiore negli Stati europei

- 4.1 Arrivo e identificazione preliminare
- 4.2 Accesso al territorio e identificazione
- 4.3 Registrazione e documentazione
- 4.4 Presa in carico da parte dei servizi statali di protezione dell'infanzia
- 4.5 Programmazione del percorso
- 4.6 Applicazione del principio dell'interesse superiore nelle procedure di asilo e di immigrazione
- 4.7 Trovare una soluzione duratura
- 4.8 Monitoraggio

5. Conclusioni

Figure

Figura 1: Dalla teoria alla pratica: applicare il principio dell'interesse superiore

Figura 2: Dall'arrivo a una soluzione duratura: applicare il principio dell'interesse superiore

Box

Box 1: Misure di tutela

Box 2: Detenzione

Box 3: Attori e soggetti coinvolti nella tutela del minore

Box 4: Rispetto dell'interesse superiore del minore nell'ambito di flussi migratori misti su larga scala

Box 5: Suscitare fiducia

Box 6: Partecipazione del minore

Box 7: Rintracciare la famiglia

Box 8: Accertamento dell'età

Box 9: Applicare un approccio olistico

Box 10: Raccogliere informazioni

Box 11: Riservatezza e condivisione dei dati

Box 12: Elenco non esaustivo di elementi relativi all'interesse superiore

Box 13: Dare il giusto peso agli elementi che determinano l'interesse superiore

Box 14: Bilanciare l'interesse superiore con altre considerazioni

Box 15: Garanzie minime in caso di rimpatrio

Box 16: Diventare maggiorenni

1 INTRODUZIONE E PANORAMICA GENERALE

1.1 Contesto

Negli ultimi anni il numero di minori non accompagnati o separati che arrivano in Europa è aumentato. Nel 2012 sono stati complessivamente 13.320 i minori che hanno presentato domanda di asilo nell'Unione europea (UE) e nei seguenti paesi appartenenti all'Associazione europea di libero scambio (EFTA): Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Un numero in crescita rispetto alle 12.225 domande presentate nel 2011¹ ed alle 10.845 del 2010. Nel 2013 sono state presentate 12.430 domande.² Queste cifre, tuttavia, rappresentano solo una parte del numero totale di minori non accompagnati e separati che si trovano fuori dal loro paese di origine o di residenza abituale e che sono presenti nei paesi dell'UE e dell'EFTA.³ Molti minori non accompagnati e separati non si registrano presso le autorità perché non sono in grado di farlo oppure perché hanno paura, o ancora, perché sono stati consigliati da familiari, da altri minori o dai trafficanti di proseguire il loro viaggio verso un'altra destinazione. Un altro elemento preoccupante è costituito dal fatto che alcuni minori non sono in grado di contattare le autorità perché sono controllati dai loro trafficanti e sono destinati allo sfruttamento sessuale, lavorativo o di altra natura in Europa. Altri minori non accompagnati o separati potrebbero non apparire nelle statistiche perché non presentano domanda di protezione internazionale, o perché sono stati sottoposti a procedure specifiche dedicate a minori vittime di tratta.

I minori non accompagnati e separati lasciano i loro paesi d'origine per una serie di motivi. Essi possono essere in fuga da persecuzioni, conflitti armati, sfruttamento e povertà. Possono essere stati inviati dai membri della loro famiglia o aver deciso da soli di partire – sia per garantire la loro sopravvivenza, sia per ricevere qualche forma di istruzione o cercare un lavoro. Possono essere stati separati dalla loro famiglia durante la fuga oppure può accadere che stiano cercando di ricongiungersi ai genitori o ad altri membri della famiglia., o ancora, possono essere vittime di tratta. Spesso si tratta in realtà di una combinazione di fattori.

Tuttavia, indipendentemente dalle circostanze e dai motivi che li hanno indotti a spostarsi, tutti i minori non accompagnati e separati condividono due caratteristiche fondamentali. In primo luogo, sono minori e devono innanzitutto essere trattati come tali. In secondo luogo, in quanto minori temporaneamente o definitivamente privati del loro ambiente familiare di sostegno, hanno diritto a forme specifiche di protezione e assistenza.⁴

¹ Dati Eurostat citati in: Commissione Europea, *Commission Staff Working Document on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors*. In accompagnamento al documento: *Report from the Commission to the Council and the European Parliament Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors COM(2012) 554 finale*, 28 settembre 2012, consultabili in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/GC5Zy2>

² Le statistiche Eurostat per il 2012 e il 2013 sono consultabili in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/W5bgmY>

³ Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (European Agency for Fundamental Rights, FRA), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, dicembre 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e539f1c2.html>. Si veda anche per l'Unione Europea: Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 - 2014)*, 6 maggio 2010, COM(2010) 213/3, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>. Si veda anche in italiano: *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1417976722977&uri=CELEX:52010DC0213>

⁴ Si veda art. 20 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convention on the Rights of the Child*, 20 novembre 1989, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1577, p. 3, consultabile in inglese all'indirizzo:

D'altra parte, il numero relativamente elevato di minori non accompagnati e separati in arrivo o in movimento all'interno dell'Europa pone agli Stati sfide molto concrete. Tra queste si annoverano le pressioni sulle risorse per garantire ai nuovi arrivati una presa in carico e un sostegno adeguati, per ritrovare le famiglie e per determinare l'interesse superiore del minore nella ricerca di una soluzione duratura. La presenza di questa tipologia di minori mette anche alla prova gli Stati rispetto ai loro sforzi di onorare gli impegni assunti nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CDI), della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e attraverso le direttive e i regolamenti dell'UE.

A livello pratico, la questione dei minori non accompagnati e separati in Europa pone problemi complessi che richiedono alle agenzie governative di trovare nuovi modi di lavorare insieme, attraverso collaborazioni innovative e coinvolgendo nuovi partner. Il presente documento ha lo scopo di contribuire a questi sforzi concentrandosi sul modo in cui gli Stati possono rendere operativo il principio dell'interesse superiore di cui all'articolo 3.1 della CDI, in cui si afferma, che "in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente."

1.2 Comprendere la mobilità dei minori

La ricerca ha indagato le vulnerabilità specifiche e le esigenze di protezione dei minori che migrano da soli. Uno studio condotto da UNICEF, dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), insieme ad alcune ONG partner,⁵ ha esplorato le dinamiche della mobilità tra i minori e i giovani in Africa occidentale migliorando la comprensione di questo fenomeno in espansione. Uno studio dell'UNHCR del 2014 ha esplorato tali dinamiche in relazione ai minori che partono dall'America centrale e dal Messico.⁶ Uno studio transnazionale dell'UNHCR ha documentato i movimenti dei minori lungo una importante via di transito nella UE, che passa attraverso Grecia, Italia e Francia, suggerendo di colmare alcune lacune nella protezione attraverso il miglioramento delle prassi nell'ambito dell'accoglienza, dell'orientamento e della presa in carico.⁷ Diversi studi dell'UNICEF hanno evidenziato la situazione dei minori vittime di tratta in Europa.⁸ In particolare lo studio *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*⁹ propone specifiche raccomandazioni politiche relative alle misure volte a rispettare il superiore interesse del minore, ivi compresa la necessità di formalizzare queste misure utilizzando una migliore procedura per la determinazione dell'interesse superiore (Best Interests Determination, BID). Uno studio condotto dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (Fundamental Rights Agency, FRA) ha evidenziato in quali problemi specifici di protezione incorrono

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>. Si veda anche in italiano: *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, consultabile all'indirizzo: http://www.unicef.it/Allegati/Convenzione_diritti_infanzia_1.pdf.

⁵ PLAN, WARO, ENDA, Jeunesse Action, AMWCY, ILO, Terre des hommes Foundation, IOM, Aide à l'Enfance–Suède, UNICEF WCARO, *Which Protection for Children Involved in Mobility in West Africa? Our positions and recommendations, Project of Joint Regional Study on the Mobility of Children and Youths in West Africa*, giugno 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/Y1fk7q>.

⁶ UNHCR, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection*, marzo 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html>

⁷ UNHCR, *Protecting children on the move*, luglio 2012, consultabile in inglese all'indirizzo:

<http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>. Si veda anche in italiano *Proteggere i minori in transito*, consultabile all'indirizzo:

https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac700002/assets/53a165e90b80eeaac70003dc/3Proteggere_i_Minori_in_Transito.pdf.

⁸ Per una sintesi si veda UNICEF, *Child Trafficking in Europe. A Broad Vision to Put Children First*. ottobre 2007, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf

⁹ UNICEF, Innocenti Research Centre, *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*, dicembre 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_countries.pdf

questi minori non accompagnati e separati.¹⁰ Inoltre, uno studio congiunto OHCHR-UNICEF sull'attuazione giudiziaria dell'articolo 3 della CDI ha dato evidenza alla giurisprudenza sul principio dell'interesse superiore applicato alle questioni riguardanti i minori migranti.¹¹ Due studi commissionati dall'UNHCR nel 2010,¹² in cui viene esaminata la situazione dei minori afgani che arrivano in Europa, hanno sottolineato la necessità di mettere in atto una migliore procedura di determinazione dell'interesse superiore (BID) nei paesi industrializzati. Questi studi hanno anche riconosciuto che, le Linee guida dell'UNHCR 2008 sulla determinazione del superiore interesse del minore¹³ ed il Manuale operativo dell'UNHCR per l'implementazione delle linee guida UNHCR sulla determinazione dell'interesse superiore,¹⁴ sono stati elaborati in riferimento a specifiche situazioni in cui l'UNHCR ed i suoi partner stavano direttamente occupandosi di offrire protezione, pertanto non sono applicabili senza un adattamento sostanziale agli Stati industrializzati, in cui in genere i sistemi di protezione nei confronti dei minori, i sistemi di asilo e di immigrazione sono maggiormente sviluppati.

1.3 Rendere operativo il principio dell'interesse superiore

Negli ultimi anni, sono stati compiuti notevoli sforzi al fine di incorporare il principio del superiore interesse nelle politiche e nella legislazione. Il processo è stato in gran parte determinato dall'incorporazione della CDI a livello nazionale, ma anche attraverso politiche regionali, come nel caso del Piano d'azione della Commissione europea (2010-2014) sui minori non accompagnati.¹⁵

In questo Piano d'azione, la Commissione ha riconosciuto la necessità di un approccio comune nell'UE volto a proteggere tali minori, sottolineando la necessità di individuare una soluzione duratura. Ciò può assumere la forma del rimpatrio e reintegrazione nel paese di origine, la concessione dello status di protezione internazionale o di un altro status giuridico, che consenta ai minori di integrarsi con successo nel paese di residenza o in un paese terzo. La soluzione più appropriata, tuttavia, può essere determinata solo valutando ciò che rappresenta l'interesse superiore del singolo minore.

UNICEF e UNHCR desiderano sostenere gli Stati nell'individuazione delle modalità ottimali per adempiere alle loro responsabilità di proteggere i diritti e gli interessi dei minori non accompagnati e separati in Europa. I minori che si trovano senza la protezione dei genitori dipendono dagli Stati per la difesa dei loro diritti. Diventa sempre più complesso, e allo stesso tempo sempre più urgente, trovare i modi attraverso cui realizzare questo obiettivo.

¹⁰ Agenzia Europea per i diritti fondamentali, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report*, dicembre 2010, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

¹¹ UNICEF, *Judicial Implementation of Article 3 of the Convention on the Rights of the Child in Europe: The case of migrant children including unaccompanied children*, giugno 2012, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/513ae842.html>

¹² UNHCR, *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, giugno 2010, PDES, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c21ae2a2.html>. UNHCR, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-seeking Children in Sweden*, giugno 2010, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4c19ec7f2.html>

¹³ UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, maggio 2008, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

¹⁴ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*, novembre 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

¹⁵ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 - 2014)*, 6 maggio 2010, COM(2010) 213/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>. Si veda anche in italiano: *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1417976722977&uri=CELEX:52010DC0213>

Secondo quanto previsto dal suo Statuto,¹⁶ l'UNHCR ha il mandato di fornire protezione internazionale e trovare soluzioni durature¹⁷ per la difficile situazione dei rifugiati. Vista la percentuale significativa di minori tra i migranti forzati e considerato che essi si trovano ad affrontare rischi di protezione unici, dare risposta alle loro esigenze specifiche rappresenta una priorità fondamentale. L'impegno dell'UNHCR per la protezione dei migranti forzati di minore età è stato ribadito nel documento *A Framework for the Protection of Children*, pubblicato nel giugno 2012.¹⁸ Il documento pone la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza al centro del mandato di protezione dell'UNHCR e si fonda sulla politica dell'UNHCR, sulle linee guida esistenti in materia di protezione dei minori, oltre che sulle Conclusioni del Comitato esecutivo relative a questo tema.¹⁹

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha dato **mandato all'UNICEF** di battersi per la tutela dei diritti dei minori, contribuire a soddisfare i loro bisogni fondamentali ed ampliare le loro opportunità di sviluppare il loro pieno potenziale. L'UNICEF è guidata dalla CDI e si impegna affinché i diritti dei minori diventino obblighi di legge, garantendo i principi etici e le norme internazionali di comportamento nei confronti dei minori. L'UNICEF si impegna a garantire una protezione speciale per i minori più svantaggiati. La difesa dei diritti dei minori è una funzione fondamentale sia di UNICEF in quanto organizzazione internazionale, sia dei Comitati nazionali dell'UNICEF nei paesi industrializzati. Come descritto nella Strategia di protezione dei minori dell'UNICEF,²⁰ "l'UNICEF promuoverà la protezione dei minori attraverso azioni di advocacy sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo attraverso ricerche e prove, attraverso i partenariati esistenti e nuove opportunità di sviluppo."

¹⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 dicembre 1950, A/RES/428(V), <http://goo.gl/9ma5cX>, ("Statuto dell'UNHCR"). Si veda anche in italiano: Statuto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, consultabile all'indirizzo:

http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164250b80eeaac7000130/Statuto_UNHCR.pdf

¹⁷ Si veda art. 1 dello Statuto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, adottato dalla Risoluzione 428 (V) 14 dicembre 1950 dell'Assemblea generale, A/RES/428(V). Lo Statuto dà esplicito mandato all'Alto Commissariato affinché assicuri la protezione dei rifugiati anche "appoggiando le iniziative di enti pubblici e le iniziative private per quanto riguarda il libero rimpatrio dei rifugiati o la loro assimilazione in nuove comunità nazionali" (art. 8 (c)) e invita gli Stati a cooperare nel favorire l'assimilazione dei rifugiati, in particolare facilitandone la naturalizzazione (art. 2 (e)). In relazione al reinsediamento in un paese terzo, si veda art. 9 dello Statuto dell'UNHCR; si veda anche art. 2 (f) sui titoli di viaggio e altri documenti che facilitano il reinsediamento; art. 2 (g) e 8 (e) sul trasferimento dei beni dei rifugiati in un paese terzo.

Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, dicembre 1950, A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>. Si veda anche in italiano: Statuto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, consultabile all'indirizzo:

http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164250b80eeaac7000130/Statuto_UNHCR.pdf

¹⁸ UNHCR, *A framework for the Protection of Children*, giugno 2012, consultabile in inglese all'indirizzo:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

¹⁹ Cfr. *UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, febbraio 1997 consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, maggio 2008, consultabile in inglese all'indirizzo:

<http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, UNHCR, *UNHCR Guidelines on International Protection N.8: Child Asylum Claims under Articles 1(A) 2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, dicembre 2009, HCR/GIP/09/08, consultabile in inglese all'indirizzo:

<http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html> (si veda anche in italiano: *Linee guida sulla protezione internazionale n. 8. Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, consultabile all'indirizzo:

http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1642f0b80eeaac7000143/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf), UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, novembre 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> e Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion N.107 on Children at Risk*, 5 ottobre 2007, No 107(LVIII) – 2007, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

²⁰ UNICEF, *Child Protection Strategy*, maggio 2008, consultabile in inglese all'indirizzo:

http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf

1.4 Obiettivo di questo documento

Questo documento si pone l'obiettivo di supportare gli Stati dell'UE e dell'EFTA nel far sì che l'applicazione del principio dell'interesse superiore - nei casi di minori non accompagnati e separati presenti nel proprio territorio - diventi una considerazione preminente. Il presente documento riconosce che l'applicazione di questo principio può assumere molte forme diverse e pertanto non cerca di imporre un insieme di strutture o di procedure. D'altra parte suggerisce alcuni elementi che gli Stati possono scegliere di incorporare in modo da adempiere agli standard e agli obblighi normativi internazionali.

Nel riconoscere gli importanti passi avanti che sono stati compiuti e la varietà delle esperienze già sperimentate, il presente documento prende spunto da esempi di pratiche in atto negli Stati membri dell'UE e in altri Stati. Queste pratiche degne di nota forniscono un fermo immagine di uno specifico arco temporale e sono state selezionate per mostrare alcune possibili modalità di organizzare le procedure, così da ispirare altri modi attraverso cui i sistemi di protezione dei minori possono continuare a svilupparsi, a fronte della continua evoluzione dei bisogni e dei requisiti dei sistemi. Nel momento in cui questo documento viene pubblicato, sono numerosi gli Stati che stanno formulando o avviando procedure e strutture finalizzate ad implementare il principio dell'interesse superiore, si auspica che il presente documento possa avere un impatto su tali sforzi.

Il presente documento si rivolge innanzitutto ai politici ed alle istituzioni pubbliche e private all'interno dei paesi dell'UE e dell'EFTA, al fine di cercare di istituire o di migliorare i provvedimenti necessari per identificare i minori non accompagnati e separati, per assegnare primaria importanza al loro interesse superiore, anche quando si tratta di individuare soluzioni durature adatte alla loro condizione. Il presente documento potrebbe essere di interesse anche per altri attori dei sistemi di protezione dei minori, tra cui avvocati, assistenti sociali, rappresentanti/tutori, difensori civici e difensori dei diritti dei minori.

Pertanto, anche se il documento si fonda sul quadro legale e politico sviluppato a livello regionale, il principio dell'interesse superiore sancito dall'articolo 3 della CDI si applica in tutti gli Stati che hanno ratificato la CDI. Di conseguenza questo documento può essere di ispirazione anche per altri paesi che stanno sviluppando o migliorando i loro sistemi di protezione dei minori, di protezione internazionale e d'immigrazione.

2 QUADRO NORMATIVO E OPERATIVO

I diritti dei minori non accompagnati e separati sono sanciti tanto nel diritto internazionale che nel diritto regionale ed all'interno del contesto europeo sono ulteriormente resi operativi attraverso specifiche politiche e linee guida. Anche se una discussione giuridica più ampia trascende lo scopo di questo documento, questa sezione descrive brevemente il quadro giuridico relativo all'interesse superiore, al fine di fornire uno strumento di facile consultazione ed un promemoria della base giuridica su cui esso si fonda.

2.1 Diritto internazionale

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CDI),²¹ adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, è stata ratificata da tutti i paesi membri delle Nazioni Unite (tranne tre)²².

È il principale strumento giuridico in materia di protezione dei minori. Essa incarna quattro principi generali:

- **L'interesse superiore** del minore (articolo 3)
- **Non discriminazione** (articolo 2)
- **Il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo** (articolo 6)
- **Ascolto delle opinioni del minore** (articolo 12)

Oltre a questi quattro principi, la CDI prevede una serie di diritti fondamentali che comprendono tra gli altri, la necessità di fornire protezione da abusi, sfruttamento ed abbandono, nonché l'importanza dello sviluppo fisico ed intellettuale del minore. Assegna particolare attenzione al ruolo della famiglia nel fornire assistenza al minore, alle esigenze specifiche di protezione dei minori privati del loro ambiente familiare e dei figli di richiedenti asilo e rifugiati.

Il Comitato sui diritti dell'infanzia pubblica dei Commenti generali al fine di fornire agli Stati una guida autorevole concernente l'interpretazione e l'attuazione della CDI. I commenti più rilevanti in relazione ai minori non accompagnati e separati sono: il Commento generale n. 6 alla CDI, relativo al trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori dal loro paese di origine,²³ il Commento generale n. 12 alla CDI relativo all'ascolto delle opinioni del minore,²⁴ il Commento generale n. 14

²¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Convention on the Rights of the Child*, 20 novembre 1989, Nazioni Unite, serie dei trattati, vol. 1577, p. 3, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>. Si veda anche in italiano: *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, consultabile all'indirizzo: http://www.unicef.it/Allegati/Convenzione_diritti_infanzia_1.pdf.

²² Somalia, Sud Sudan e Stati Uniti d'America.

²³ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6 (2005) alla CDI: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 settembre 2005, CDI/GC/2005/6, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

²⁴ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.12 (2009) alla CDI: The right of the child to be heard*, 20 luglio 2009, CDI/C/GC/12, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>

alla CDI sull'interesse superiore del minore²⁵ ed il Commento generale n. 5 alla CDI relativo alle misure generali di implementazione.²⁶

2.2 Diritto e politiche regionali

Il quadro normativo del Consiglio d'Europa in materia di protezione dei diritti umani è costituito da vari strumenti; tra i più rilevanti si possono segnalare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)²⁷ e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Convenzione antitratta).²⁸

L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁹ stabilisce che i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere e che i loro interessi devono rappresentare una considerazione preminente in tutte le azioni che li riguardano, siano esse compiute da autorità pubbliche o da istituzioni private.

Nel maggio 2010, in risposta al programma di Stoccolma,³⁰ che definisce le priorità dell'UE per il settore della giustizia, libertà e sicurezza, tra cui il controllo delle frontiere e la garanzia della protezione internazionale per le persone vulnerabili per il periodo 2010-2014, la Commissione Europea ha elaborato un piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014).³¹ Questi documenti presentano un approccio comune a livello di UE per quanto riguarda l'accoglienza e l'individuazione di soluzioni durature nei confronti di tali minori. Il piano d'azione non è vincolante per gli Stati membri dell'UE. Tuttavia, si fa notare in particolare che gli strumenti legislativi dell'UE in materia di asilo, immigrazione e tratta di esseri umani riguardano direttamente o indirettamente la situazione specifica dei minori non accompagnati e prevedono inoltre la tutela obbligatoria dei loro diritti.³²

La strategia di lotta contro la tratta dell'UE contiene anche importanti disposizioni per portare avanti l'interesse superiore del minore, in particolare per quanto riguarda i minori vittime di tratta degli esseri

²⁵ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.14 (2013) alla CDI: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 maggio 2013, CDI/C/GC/14, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

²⁶ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.5 (2003) alla CDI: General Measures of Implementation*, 27 novembre 2003, CDI/GC/2003/5, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>

²⁷ Consiglio d'Europa, *Council of Europe Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by The Protocols Nos. 11 and 14*, 4 novembre 1950, ETS 5, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>

²⁸ Consiglio d'Europa, *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 16 maggio 2005, CETS 197, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fded544.html>

²⁹ Unione Europea, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 ottobre 2012, 2012/C 326/02; si veda anche in italiano Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>

³⁰ Commissione Europea, *Final communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens, Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, 24 aprile 2010 COM(2010) 171, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/rssDN>. Si veda anche in italiano: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0171&qid=1417993862600>

³¹ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 - 2014)*, 6 maggio 2010, COM(2010) 213/3, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>. Si veda anche in italiano: *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1417976722977&uri=CELEX:52010DC0213>

³² Alla fine del periodo previsto dal Piano d'azione sui minori non accompagnati 2010-2014, il Consiglio europeo valuterà lo stesso Piano d'azione. In una Risoluzione del 12 settembre 2013, il Parlamento europeo ha richiesto che vengano sviluppate linee guida strategiche sulla situazione dei minori non accompagnati presenti nell'UE (2012/2263(INI), consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/IUkqmqj>

umani, dà inoltre mandato all'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea di sviluppare un modello rivolto ai tutori e legali rappresentanti di minori vittime di tratta.³³

Diverse direttive e regolamenti comunitari in materia di cittadini di paesi terzi, comprese le persone potenzialmente bisognose di protezione internazionale, fanno esplicito riferimento ai diritti dei minori in generale ed al principio dell'interesse superiore in particolare. Tra questi, in ordine cronologico:

- la Direttiva sul ricongiungimento familiare³⁴
- la Direttiva sui permessi di soggiorno per le vittime di tratta degli esseri umani³⁵
- la Direttiva sui rimpatri³⁶
- la Direttiva antitratta³⁷
- la Direttiva sui permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo³⁸
- Il Codice frontiere Schengen³⁹

Relativamente alla seconda fase l'UE ha adottato cinque strumenti che vanno a completare il Sistema europeo comune di asilo (CEAS):

- la Direttiva sulle qualifiche rifiuta⁴⁰

³³ Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/Ytfu4O>

³⁴ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, 3 ottobre 2003, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/8uRUl>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&qid=1417994507686&from=IT>.

³⁵ Consiglio dell'Unione Europea, *Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration who cooperate with the competent authorities*, 6 agosto 2004, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/m1Dd4z>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0081&rid=3>

³⁶ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2008/115/EC of the European parliament and of the council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, 24 dicembre 2008, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/b4mct>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&rid=1>

³⁷ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, OJ L 101, 15 aprile 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/qNBHYk>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036&rid=1>

³⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (Text with EEA relevance)*, 19 maggio 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/6w0I7L>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale (Testo rilevante ai fini del SEE)*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0051&rid=1>

³⁹ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regulation (EU) No 610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), the Convention implementing the Schengen Agreement, Council Regulations (EC) No 1683/95 and (EC) No 539/2001 and Regulations (EC) No 767/2008 and (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council*, 29 giugno 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/XPjE1b>. Si veda anche in italiano: *Rettifica del regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio*, consultabile all'indirizzo: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0610R\(02\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0610R(02)&rid=1).

- i Regolamenti Dublino e EURODAC rifusi⁴¹
- la Direttiva sulle procedure rifusa⁴²
- la Direttiva sull'accoglienza rifusa⁴³

Questi strumenti giuridici e politici confermano saldamente il principio dell'interesse superiore, fornendo importanti garanzie e stabilendo gli standard a cui gli Stati membri dell'UE dovranno conformarsi. I Regolamenti sono entrati in vigore a gennaio del 2014. Per quanto riguarda le direttive, il recepimento nel diritto nazionale è previsto entro il 20 luglio del 2015.

⁴⁰ Consiglio dell'Unione Europea, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, OJ L 337, December 2011, pp. 9-26, consultabile in inglese all'indirizzo:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f197df02.html>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta* (rifusione), consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&rid=1>

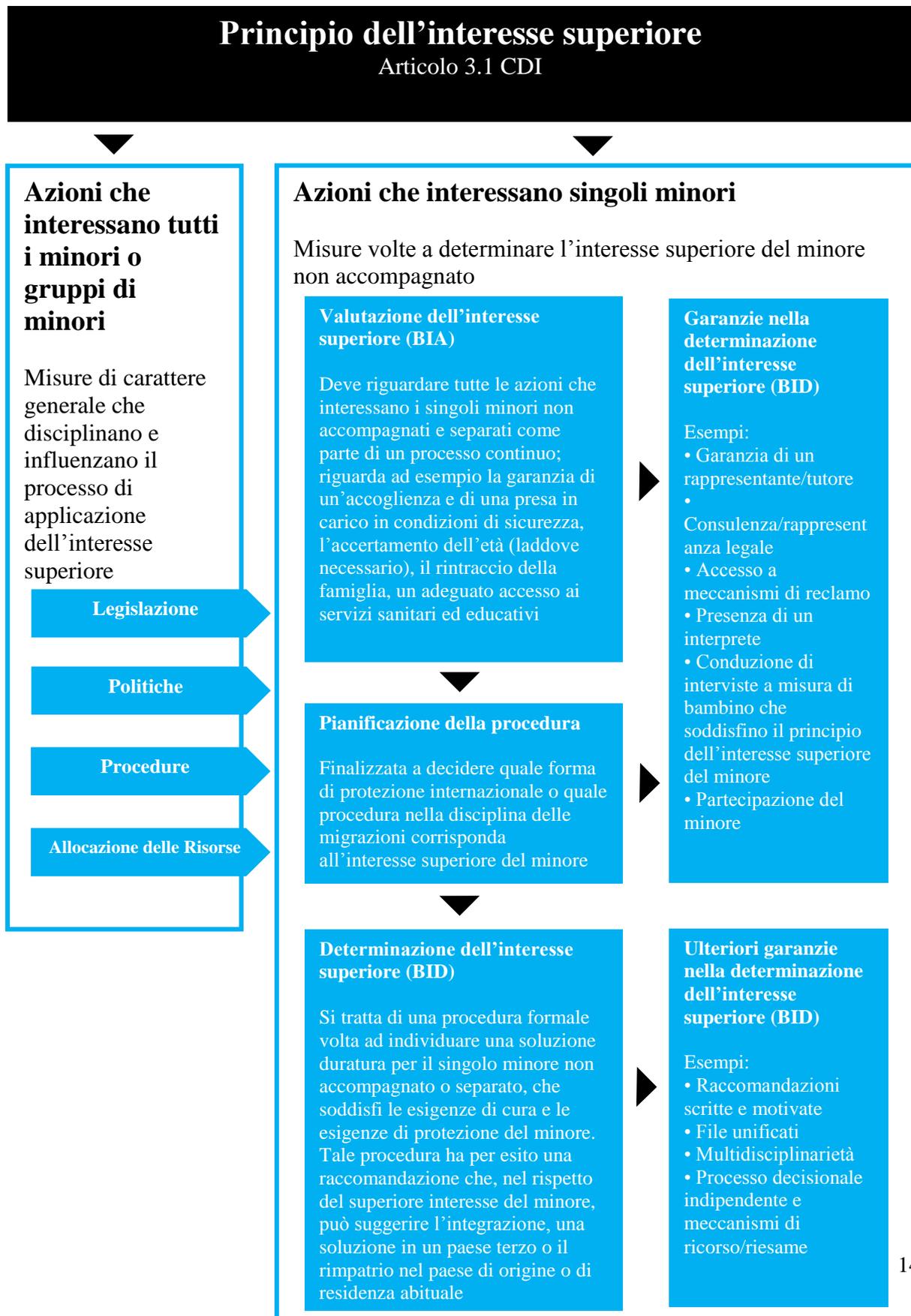
⁴¹ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 29 giugno 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/XnJ2mV> (si veda anche in italiano: *Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (rifusione), consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&rid=1>); e Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast)*, 29 giugno 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/W0nYKA> (si veda anche in italiano: *Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&rid=1>).

⁴² Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 giugno 2013, L 180/60, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/pdfid/51d29b224.pdf>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&rid=1>

⁴³ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 26 giugno 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/rn9hMT>. Si veda anche in italiano: *eDirettiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&rid=3>

Figura 1:

Dalla teoria alla pratica: applicare il principio dell'interesse superiore



2.3 Altri testi operativi

Questo documento trae spunto anche da altri testi di natura operativa, principalmente linee guida elaborate da UNICEF e UNHCR in merito all'attuazione dei loro rispettivi mandati specificamente connessi ai minori non accompagnati e separati. Vengono inoltre contemplate anche dichiarazioni approvate da altre organizzazioni o dichiarazioni sviluppate congiuntamente. Tra questi testi si annoverano:

- Minori rifugiati: Linee guida dell'UNHCR per la protezione e la presa in carico (1994)⁴⁴
- Conclusione n. 107 del Comitato Esecutivo dell'UNHCR sui minori a rischio⁴⁵
- Linee guida dell'UNHCR per la determinazione dell'interesse superiore del minore (2008)⁴⁶
- Linee guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale n. 8: Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati⁴⁷
- Manuale operativo dell'UNHCR per la determinazione dell'interesse superiore del minore (2011)⁴⁸
- UNHCR, *A Framework for the Protection of Children* (2012)⁴⁹
- Indicazioni dell'UNHCR sulla protezione dei minori: procedure a misura di bambino (di prossima pubblicazione)
- Linee guida dell'UNICEF sulla protezione dei minori vittime di tratta (2006)⁵⁰
- Guida dell'UNICEF sulla protezione dei diritti dei minori vittime di tratta in Europa (2006)⁵¹
- Strategia dell'UNICEF sulla protezione dei minori⁵²
- Accertamento dell'età: nota tecnica dell'UNICEF (2013)⁵³
- Commento congiunto delle Nazioni Unite sulla Direttiva dell'UE sulla tratta⁵⁴
- Dichiarazione sulle buone prassi (4a edizione) emanata dal Programma per i minori separati in Europa (SCEP) (approvata da UNICEF e UNHCR)⁵⁵

⁴⁴ UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Geneva, 1994, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html>

⁴⁵ Executive Committee of the High Commissioner's programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 ottobre 2007, N.107 (LVIII) consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/4717625c2.html>

⁴⁶ UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, maggio 2008, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>

⁴⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection N.8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, dicembre 2009, consultabile in inglese all'indirizzo:

<http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>. Si veda anche in italiano: *Linee guida sulla protezione internazionale n. 8. Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, consultabile all'indirizzo:

http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1642f0b80eeaac7000143/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf

⁴⁸ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, novembre 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

⁴⁹ UNHCR, *A framework for the Protection of Children*, giugno 2012, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

⁵⁰ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, settembre 2006, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

⁵¹ UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/rJCicC>

⁵² UNICEF, *Child Protection Strategy*, maggio 2008, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf

⁵³ UNICEF, *Age Assessment: A Technical Note*, gennaio 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>

⁵⁴ UNHCR, OHCHR, UNICEF, UNDOC, UN Women and ILO, *Joint UN Commentary on the EU Directive. A Human Rights-Based Approach. Prevent, Combat, Protect: Human Trafficking*, novembre 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/okpWUB>

⁵⁵ Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, marzo 2010, 4a edizione rivista, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

3 DEFINIZIONE DEI CONCETTI

Il presente documento fa riferimento al **principio dell'interesse superiore** nel contesto dell'articolo 3.1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CDI), che afferma:

“In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche che private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.”

Il principio dell'interesse superiore si applica a tutti i minori, senza discriminazioni, anche ai minori non accompagnati e separati a rischio che si trovano al di fuori del proprio paese di origine.⁵⁶ Si applica a tutti i minori, indipendentemente dal fatto che siano cittadini, stranieri, cittadini dell'Unione europea, cittadini di paesi terzi o apolidi.

Ai sensi dell'articolo 1 della CDI, si intende per **fanciullo** ogni essere umano avente un'età inferiore ai 18 anni, salvo che sulla base della legislazione allo stesso applicabile, la maggiore età non sia stata raggiunta prima. Una persona di età inferiore ai 18 anni è quindi da considerarsi come un minore, indipendentemente dal suo livello di maturità, a meno che le leggi applicabili ai minori stabiliscano diversamente.

Il principio dell'interesse superiore si applica alle azioni che riguardano i minori intesi come gruppo, ad esempio quando uno Stato stabilisce le proprie leggi o le proprie politiche, o nel momento in cui alloca le risorse ed a tutte le azioni che riguardano i minori intesi singolarmente (cfr. Figura 1, “Dalla teoria alla pratica: applicare il principio dell'interesse superiore”).

Nel suo Commento generale n. 14⁵⁷ alla CDI, il Comitato sui diritti dell'infanzia definisce l'interesse superiore del minore come un concetto che combina tre diversi aspetti:

- **Un diritto sostanziale:** il diritto del minore a che venga valutato il suo interesse superiore e che esso riceva considerazione preminente.
- **Un principio legale:** il che significa che se una disposizione di legge è aperta a più di una interpretazione, deve essere scelta l'interpretazione che soddisfa più efficacemente l'interesse superiore del minore.
- **Una regola procedurale:** ogni volta che viene presa una decisione che influenzerà un singolo minore, un gruppo di minori o i minori in generale, il processo decisionale deve includere una valutazione del possibile impatto (positivo o negativo) della decisione sul minore in questione.

I concetti di **valutazione dell'interesse superiore** (BIA) e di **determinazione dell'interesse superiore** (BID) possono essere intesi come parte dello stesso processo, che inizia, in via di principio, non appena un minore non accompagnato o separato viene individuato e finisce quando il minore ha raggiunto una soluzione duratura, in risposta alla sua situazione di separazione e di spostamento dal

⁵⁶ Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia, *Commento generale n.6 (2005) alla CDI: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 settembre 2005, CDI/GC/2005/6, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>; Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 ottobre 2007, N.107 (LVIII) – 2007, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

⁵⁷ Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell'infanzia, *Commento generale n.14 alla CDI: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 May 2013, CDI/C/GC/14, art. 3, para. 1, para. 6, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

paese di origine o dal luogo di residenza abituale (cfr. Figura 2, “Dall’arrivo a una soluzione duratura: applicare il principio dell’interesse superiore”).

La **valutazione dell’interesse superiore** (BIA) descrive una procedura semplice e continua per decidere quali azioni immediate sono nell’interesse superiore di un singolo minore, ad esempio in termini di protezione e di interventi di cura. La valutazione dell’interesse superiore può avvenire in diversi frangenti, ogni qual volta sia prevista o venga intrapresa un’azione che può avere un impatto sul minore. Tale valutazione può avvenire attraverso interviste e consultazioni con il minore, così come attraverso il reperimento di informazioni aggiuntive, laddove necessario, da parte di professionisti che abbiano le necessarie competenze, conoscenze e capacità in materia di protezione dei minori. Se opportuno la valutazione può anche contemplare la considerazione di elementi specifici della situazione del minore. Questo processo può essere nominato diversamente all’interno dei diversi sistemi di protezione dell’infanzia, come ad esempio “valutazione della protezione del minore”, “valutazione del caso”, ecc. Le caratteristiche principali di queste valutazioni consistono nel fatto che devono essere olistiche e condotte da personale con rilevante esperienza professionale. Il Comitato sui diritti dell’infanzia ha anche notato che la valutazione dell’interesse superiore dovrebbe, idealmente, “considerare che le capacità del minore si evolveranno” e prendere pertanto “... in considerazione misure che possono essere riviste o modificate di conseguenza, invece di prendere decisioni definitive o irreversibili.”⁵⁸

La **determinazione dell’interesse superiore** (BID) descrive una procedura più formale per prendere decisioni importanti che avranno un impatto fondamentale sul futuro sviluppo di un minore. Così come avviene per la valutazione dell’interesse superiore, è necessario che professionisti qualificati conducano interviste e consultazioni con il minore. A causa dell’importanza di tali decisioni la determinazione dell’interesse superiore può avvenire però solo dopo aver raccolto informazioni approfondite sul minore nel corso della procedura dell’interesse superiore e garantendo un elevato grado di controllo ed indipendenza. La valutazione di ciò che costituisce il superiore interesse del minore è quindi un prerequisito per prendere una decisione relativa al minore in questione.

Il Commento generale n. 14, par. 20 alla CDI indica che non è necessario che ogni azione intrapresa da uno Stato debba includere un processo completo e formale di valutazione e determinazione del superiore interesse del minore. Tuttavia, nel caso in cui una decisione abbia un impatto importante su uno o più minori, è necessario offrire un maggiore livello di protezione e procedure dettagliate. Con ciò si intende che, maggiore è l’impatto di una decisione sul minore e sul suo sviluppo futuro, maggiori sono le garanzie procedurali che devono essere messe in atto al fine di prendere tale decisione. Vi è quindi una **progressione nel livello o nel numero di garanzie** messe in atto. Nel caso di decisioni che implicano conseguenze di portata inferiore per il minore può essere sufficiente condurre una valutazione dell’interesse superiore (BIA), mentre se si tratta di prendere decisioni più importanti il comportamento dovrà essere più formale, con rigorose garanzie procedurali, che corrispondono alla cosiddetta determinazione dell’interesse superiore (BID).

BOX 1: MISURE DI TUTELA

⁵⁸ Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell’Infanzia, *Commento generale n.14 alla CDI: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 May 2013, CDI /C/GC/14, para. 84., consultabile in inglese all’indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

Il principio dell'interesse superiore del minore viene trattato nel Commento generale n. 14 alla CDI

“Nel caso in cui una decisione abbia un impatto rilevante su un minore o su più minori, è necessario offrire un maggiore livello di protezione e procedure dettagliate in modo tale da tenere in considerazione il loro interesse superiore.”

Di seguito sono riportati alcuni esempi di misure di tutela che gli Stati europei possono mettere in atto:

Rappresentante o tutore indipendente: I minori non accompagnati o separati si trovano in netto svantaggio senza la protezione dei genitori e hanno bisogno del sostegno di un proprio rappresentante che sia indipendente dai soggetti che decidono in merito alla loro richiesta di protezione e che li possa aiutare ad esigere i loro diritti. L'assenza di un potenziale conflitto di interessi assicura che la protezione dei diritti del minore non entri in conflitto con qualsiasi altro ruolo o mandato istituzionale che il tutore potrebbe altrimenti ricoprire. Alcuni studi⁵⁹ dimostrano che i minori apprezzano la presenza di un rappresentante indipendente e spesso richiedono un rapporto più personale con questa persona.⁶⁰

Informazioni a misura di bambino: È necessario che i minori comprendano le implicazioni di un procedimento, le diverse opzioni disponibili e quali siano i loro obblighi. Hanno anche bisogno di informazioni che consentano loro di esprimere la propria opinione e di comprendere quale e quanto peso abbiano le loro stesse opinioni. Per raggiungere tale livello di comprensione, le informazioni disponibili devono essere impartite in modo e in circostanze tali che il minore sia in grado di valutare appieno la situazione, in accordo con la sua età e il suo livello di maturità.⁶¹

Accesso in via prioritaria alla procedura: Ciò rispetta il fatto che il fattore tempo è più rilevante per i minori alla luce della traiettoria relativamente breve del loro sviluppo. Tuttavia, ciò non dovrebbe comportare un'accelerazione dell'esame del caso a scapito del rispetto dei diritti del minore, o della necessità di un tempo sufficiente affinché il minore acquisisca fiducia nell'ambiente, esprima le proprie opinioni e riceva un sostegno ed informazioni adeguate in merito alle opzioni disponibili.⁶²

Rappresentanza e consulenza legale: Il minore ha diritto ad una consulenza e ad una rappresentanza legale indipendente, soprattutto in riferimento alle decisioni che hanno un impatto fondamentale sul suo futuro.⁶³

Decisioni scritte e motivate: La decisione scritta su ciò che viene considerato il superiore interesse del minore deve descrivere il modo in cui è stata raggiunta la valutazione/determinazione dell'interesse superiore, ivi compreso il peso che è stato assegnato a ciascuno dei fattori considerati. Non sarà sufficiente affermare che gli interessi sono stati valutati e determinati. Come base per la decisione si deve tener conto di ogni fattore e di come ciascuno di essi è stato preso in considerazione, oltre che il peso che gli è stato assegnato.⁶⁴

Interpretariato: Per comprendere pienamente quanto sta avvenendo ed avere l'opportunità di collaborare, il minore ha bisogno di un interprete nella sua lingua madre o in una lingua di sua comprensione.⁶⁵

Revisione delle decisioni: Le decisioni che riguardano la protezione internazionale o la procedura di immigrazione possono normalmente essere impugnate.⁶⁶ In caso di un cambiamento di circostanze (rintraccio della famiglia, o il fatto che non sia stato possibile per lungo tempo dare attuazione alla soluzione duratura individuata), la procedura di determinazione dell'interesse superiore può essere riaperta per un nuovo esame.

⁵⁹ Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report*, dicembre 2010, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

⁶⁰ Si vedano la Direttiva sulle procedure di asilo rifusa, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza rifusa, Dublino III, la Direttiva sulle qualifiche, la Direttiva antitratta.

⁶¹ Si vedano Dublino III, Commento generale n.14 alla CDI, *UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims*.

⁶² Si vedano la Direttiva sulle procedure di asilo rifusa, la Direttiva antitratta, *UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims*.

⁶³ Si vedano la Direttiva sulle procedure di asilo rifusa, Dublino III, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza rifusa, la Direttiva antitratta, *UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims*.

⁶⁴ Si veda il Commento generale n.14 alla CDI.

⁶⁵ Si vedano la Direttiva sulle procedure di asilo rifusa, Dublino III, la Direttiva antitratta.

⁶⁶ Si vedano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Direttiva sulle procedure di asilo rifusa e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR).

Quando si ha a che fare con un minore non accompagnato o separato può essere considerata come **soluzione duratura** ogni soluzione sostenibile, volta ad assicurare, che il minore non accompagnato o separato sia in grado di svilupparsi e diventare adulto in un ambiente che corrisponda alle sue esigenze e soddisfi i suoi diritti, secondo quanto sancito dalla CDI; che non metta il minore a rischio di persecuzioni o danni gravi. Poiché la soluzione duratura individuata avrà conseguenze fondamentali a lungo termine per il minore non accompagnato o separato, tale soluzione sarà sottoposta alla determinazione dell'interesse superiore (BID). Una soluzione duratura, in ultima analisi, deve permettere al minore di acquisire o di riacquistare la piena protezione di uno Stato.⁶⁷

La situazione dei **minori non accompagnati o separati** va compresa nell'ambito della CDI, delle Direttive comunitarie in materia di asilo e della Direttiva sulla lotta contro la tratta, oltre che della Conclusione n. 107⁶⁸ del Comitato Esecutivo dell'UNHCR. Va altresì ricondotta alle definizioni presenti nelle Linee guida sulle politiche e le procedure da adottare nei confronti di minori non accompagnati o separati⁶⁹ e nei Principi guida interagenzia sui minori non accompagnati e separati.⁷⁰ Questi documenti considerano come **minori non accompagnati** qualsiasi persona di età inferiore ai 18 anni, che si trova al di fuori del suo paese di origine o di residenza abituale, che è stata separata da entrambi i genitori e da altri parenti e che non è presa in carico da alcun adulto che, per legge o per consuetudine, abbia la responsabilità di farlo. I **minori separati** possono essere separati da entrambi i genitori o da coloro che in precedenza si prendevano cura di loro, per legge o consuetudine, ma non necessariamente da altri parenti. A questa categoria possono essere ricondotti minori accompagnati da altri membri adulti della famiglia.

Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR nella sua Conclusione n. 107 definisce come **minori a rischio elevato**, quei minori che sono portatori di fattori di rischio derivanti dal generale contesto della protezione o da circostanze individuali, tenendo conto degli effetti cumulativi connessi all'esposizione ai diversi fattori di rischio. Un elenco non esaustivo dei fattori di rischio proposto dal Comitato comprende: essere non accompagnati o separati, in particolare nei casi di unità familiare che hanno per capo famiglia un minore, o nei casi di minori accompagnati da adulti che commettono abuso o sfruttamento; minori apolidi; adolescenti, in particolare ragazze madri ed i loro figli; minori vittime di tratta e di violenza sessuale, compresi i casi di pornografia, pedofilia e prostituzione; sopravvissuti alla tortura; vittime di violenza, in particolare di violenza sessuale, di genere e di altre forme di abuso e sfruttamento; minori che si sposano sotto l'età specificata nelle leggi nazionali e/o minori coinvolti in matrimoni forzati; minori che sono o sono stati in connessione con forze armate o gruppi armati; minori in stato di detenzione; minori che soffrono situazioni di discriminazione sociale; minori con disabilità mentali o fisiche; minori affetti da HIV e AIDS (o che vivono con persone affette da queste malattie); minori affetti da altre gravi patologie; e minori che non frequentano la scuola.

In questo contesto, si intende per **minore vittima di tratta** qualsiasi individuo al di sotto dei 18 anni che venga reclutato, trasportato, trasferito, ospitato o accolto a scopo di sfruttamento, all'interno o all'esterno di un paese, anche nel caso in cui l'autorità non venga fatto ricorso ad alcun elemento di coercizione, inganno, abuso d'autorità o in cui non vi sia nessun'altra forma di abuso.⁷¹

⁶⁷ Per la definizione di soluzione duratura nell'ambito del diritto dei rifugiati, si veda la nota 17.

⁶⁸ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 ottobre 2007, N.107 (LVIII), consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

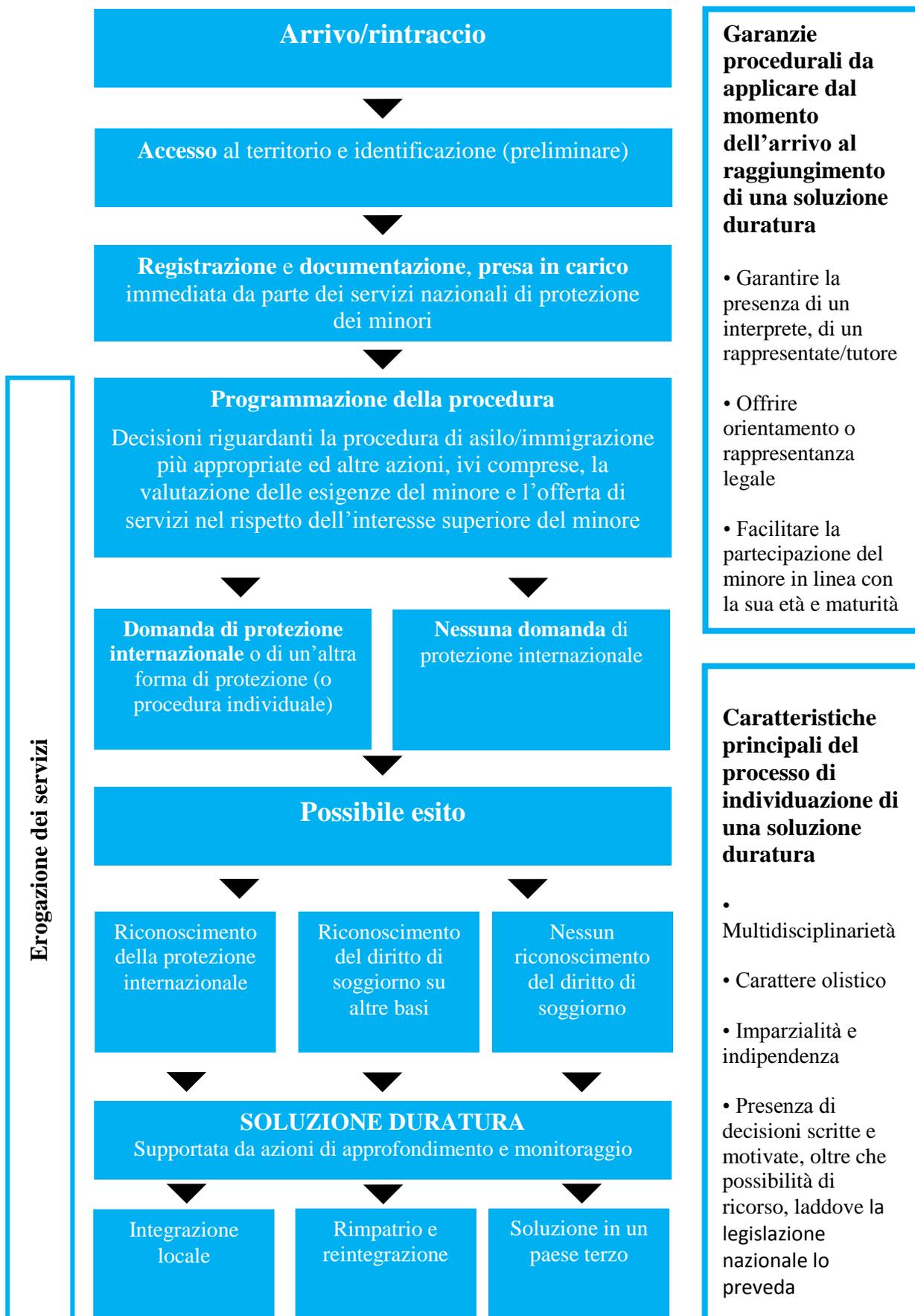
⁶⁹ UNHCR, *Guidelines on the Policy and Procedures in dealing with Unaccompanied and Separated Children*, febbraio 1997, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html>

⁷⁰ UNICEF, UNHCR, ICDI, Save the Children, IRC, World Vision International, *Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, gennaio 2004, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/pdfid/4113abc14.pdf>

⁷¹ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, settembre 2006, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

Figura 2:

Dall'arrivo ad una soluzione duratura: applicare il principio dell'interesse superiore



4 APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'INTERESSE SUPERIORE NEGLI STATI EUROPEI

Le seguenti sezioni affrontano il modo in cui le autorità statali possono applicare il principio dell'interesse superiore nelle loro interazioni con i minori non accompagnati o separati. Tali aspetti vengono presentati in una progressione cronologica, come anche rappresentato nella Figura 2.

4.1 Arrivo e identificazione preliminare

Quando un minore arriva alla frontiera o si trova nel territorio di uno Stato da solo, o accompagnato da qualcuno che non è il suo tutore, per legge o per consuetudine, sarà necessario valutare rapidamente le condizioni di rischio in cui si trova. (In alcuni casi i minori possono viaggiare da soli attraverso l'Europa senza che ciò desti preoccupazione in materia di tutela dei minori, per esempio nel caso di adolescenti con documentazione verificabile che sono in viaggio non accompagnati per motivi di vacanza o di studio).

Già in questo momento andrebbe condotta una valutazione dell'interesse superiore (BIA). Tale valutazione permette di soppesare gli elementi relativi alla situazione specifica in modo da prendere una decisione per quel singolo minore. Se un minore presenta indicatori di fattori di rischio, la valutazione dell'interesse superiore può aiutare le autorità a decidere se essere affidato ai servizi di protezione dell'infanzia per un'ulteriore valutazione e per ricevere assistenza, sia nel suo superiore interesse. Le informazioni raccolte in questa fase sono normalmente limitate a quanto necessario per stabilire l'identità del minore, la data di nascita o l'età e, laddove opportuno, la nazionalità.⁷² Normalmente non sono necessarie lunghe interviste.

Per i minori che sono accompagnati da qualcuno che non sia per legge o consuetudine il loro tutore legale, è importante che vengano loro rivolte delle domande per quanto riguarda la qualità della relazione con l'adulto accompagnatore (o gli adulti accompagnatori). Ciò deve essere effettuato al fine di valutare la possibilità che il minore sia vittima di tratta, ma anche per stabilire se sia nell'interesse del minore rimanere con il parente o con un altro adulto che lo sta accompagnando fintanto che non vengono allertati i servizi di protezione dell'infanzia.

Per i funzionari pubblici che stabiliscono il primo contatto con il minore, il processo di individuazione di quali minori si trovano in condizioni di rischio può essere costellato di difficoltà. Alcuni Stati, attraverso cui transitano i minori nel tentativo di raggiungere altre destinazioni, sottolineano le tensioni che si trovano a gestire nel dover, da un lato, garantire l'accesso al territorio dello Stato nel superiore interesse del minore e d'altro lato, nel dover effettuare un efficace controllo alle frontiere.

⁷² Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, marzo 2010, 4a edizione rivista, p. 20, para. D1, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

Il Commento generale n. 6 alla CDI chiarisce che gli obblighi degli Stati nell'ambito della CDI si applicano entro i confini dello Stato, anche per quanto riguarda i minori che ricadono sotto la giurisdizione dello Stato nel tentativo di fare ingresso nel territorio.⁷³ In molti casi può accadere che i minori oppongano resistenza alle operazioni di registrazione, o che abbiano paura di fornire informazioni accurate, o che non siano disposti ad autodichiararsi con precisione a causa della paura o dell'ignoranza rispetto alle opzioni di protezione. Essi possono essere sotto l'influenza delle persone che li hanno trattati o trafficati, o vogliono attenersi alle istruzioni ricevute dai genitori al momento della loro partenza, o ancora essere sotto l'influenza delle comunità di richiedenti asilo o migranti irregolari.

L'UNHCR, ha pubblicato un manuale di formazione in materia di protezione per i funzionari che operano alle frontiere e che regolano l'ingresso nel territorio europeo, nell'ambito del suo Piano di Azione in 10 punti, che è stato lanciato nel 2006 per aiutare i governi a identificare e proteggere i rifugiati, compresi i minori non accompagnati o separati, che hanno bisogno di protezione internazionale nell'ambito di flussi migratori sempre più complessi.⁷⁴

Il progetto Praesidium, che ha preso il via nel 2006 su iniziativa del governo italiano e che coinvolge UNHCR, IOM, Save the Children, Croce Rossa e le autorità italiane, rappresenta un esempio di cooperazione positiva tra agenzie nel contesto di flussi migratori misti. Negli anni successivi il progetto è stato esteso ad altri porti di arrivo nel sud **Italia**.⁷⁵

BOX 2: DETENZIONE

Cercare asilo non è un atto illegale, la detenzione di richiedenti asilo per il solo motivo di essere entrati senza la previa autorizzazione è in contrasto con il diritto internazionale.

La detenzione comporta effetti negativi duraturi. Essa mina la dignità umana delle persone e può causare inutili sofferenze, con conseguenze potenzialmente gravi per la salute ed il benessere della persona. La detenzione dei minori è particolarmente grave per l'effetto devastante che può avere sul loro sviluppo fisico, emotivo e psicologico. In linea di principio i minori non dovrebbero essere detenuti. Per quanto riguarda la detenzione, l'articolo 37 della CDI, l'articolo 11 della Direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusa),⁷⁶ e l'articolo 17 della Direttiva sui rimpatri⁷⁷ stabiliscono che:

Nessun fanciullo sia privato della sua libertà in maniera illegale o arbitraria.

Si può ricorrere alla detenzione solo su base eccezionale e solamente come un provvedimento di ultima istanza che si protragga per il minor tempo possibile.

I minori non accompagnati e separati non devono mai essere detenuti in istituti penitenziari e dovrebbero preferibilmente ricevere un tipo di cura e supporto su base familiare. Qualora ciò non fosse possibile, si

⁷³ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6 (2005) alla CDI: Treatment of Unaccompanied*

and Separated Children Outside their Country of Origin, 1 settembre 2005, CDI/GC/2005/6, para 12, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

⁷⁴ UNHCR, *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/4d944f229.html>

⁷⁵ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed-Migration: The 10-Point Plan in Action*, febbraio 2011, pp. 113-115, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/S9O0Be>

⁷⁶ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, art. 11, 26 giugno 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/rn9hMT>

⁷⁷ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying country third nationals*, 24 dicembre 2008, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/TWZ4ny>

deve prevedere una sistemazione in istituti o in altre strutture di gruppo controllate, con la garanzia di personale e strutture che tengano conto delle esigenze dei minori della loro età.

L'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente in caso di detenzione dei minori in attesa di essere allontanati.

Come stabilito dalle Linee Guida dell'UNHCR sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione,⁷⁸ gli Stati sono invitati a garantire che:

- il quadro giuridico e politico nazionale stabilisca che i minori non vengano detenuti, salvo circostanze eccezionali, come misura di extrema ratio, che l'eventuale detenzione abbia una durata adeguata e comunque la più breve possibile
- vengano posti in essere servizi di screening e di presa in carico a misura di bambino; i minori devono essere affidati alle istituzioni di tutela dei minori al fine di garantire che ricevano i servizi e l'assistenza necessari
- venga compiuto ogni sforzo necessario affinché sia consentito l'immediato rilascio dei minori dallo stato di detenzione e la loro collocazione in altre forme di accoglienza più adeguate
- siano approntate appropriate modalità alternative di accoglienza/cura

FRONTEX, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, ha sviluppato un manuale ed una formazione rivolta agli addetti incaricati, sulle tecniche di intervista per (presunte) vittime di tratta, orientato verso le esigenze e le sensibilità specifiche dei minori.⁷⁹ Il suggerimento che FRONTEX propone alle guardie di frontiera, nel momento in cui si confrontino con dei minori e qualora vi siano dubbi per quanto riguarda i fattori di rischio manifestati, è di rivolgersi ai servizi di protezione dell'infanzia.⁸⁰ L'attuazione della procedura per rivolgersi ai servizi di protezione dei minori è ulteriormente regolata attraverso il Codice frontiere Schengen,⁸¹ che menziona le misure procedurali a misura di bambino all'articolo 19, allegato VII (6), nonché all'articolo 15, in cui si invoca la necessità di una formazione specifica per le guardie di frontiera per quanto riguarda l'individuazione e le modalità di relazione con i minori non accompagnati.

Un esempio di come ciò viene realizzato si può riscontrare in **Irlanda**, dove la procedura richiede che qualora un funzionario autorizzato, come ad esempio un ufficiale di immigrazione, ritenga di trovarsi di fronte un minore non accompagnato o separato, egli è tenuto ad inviare una notifica all'Agenzia per l'infanzia e la famiglia (CFA) ed il minore viene immediatamente affidato alla stessa. La CFA ha al suo interno un gruppo di lavoro che si occupa specificatamente dei servizi sanitari rivolti a minori separati in cerca di asilo, denominato Health Service Executive's (HSE) Social Work Team for Separated Children Seeking Asylum.

⁷⁸ UNHCR, *UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-seekers*, settembre 2012, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>. Si veda anche in italiano: *Linee guida sulla detenzione*, consultabile all'indirizzo:

http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53ad55e30b80ee01b0003769/Linee_Guid_Detenzione.pdf

⁷⁹ FRONTEX, *Anti-Trafficking Training for Border Guards: Trainers Manual*, September 2012, <http://goo.gl/yI8Fzc>

⁸⁰ Si veda, FRONTEX *Trainers Manual*, in particolare alle pp. 64-65 e alle pp. 70-75, in cui si parla delle sospette vittime di tratta minorenni e a p. 73 dove si legge: "in caso di dubbio fare riferimento alla seconda linea".

⁸¹ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regulation (EU) N.610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Regulation (EC) N.562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), the Convention implementing the Schengen Agreement, Council Regulations (EC) N.1683/95 and (EC) No 539/2001 and Regulations (EC) N.767/2008 and (EC) N.810/2009 of the European Parliament and of the Council*, 29 giugno 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/qBeHav>. Si veda anche in italiano: *Rettifica del regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio*, consultabile all'indirizzo: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0610R\(02\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0610R(02)&rid=1).

L'identificazione e l'assistenza dei minori a rischio possono comportare delle difficoltà per i funzionari di frontiera, ma per i minori non accompagnati o accompagnati da un adulto che non è il loro tutore per legge o in base agli usi - e che sono pertanto vulnerabili - è fondamentale che tali procedure vengano svolte correttamente. Probabilmente questi minori hanno già sperimentato un trauma nel corso del loro spostamento attraverso le frontiere, il fatto di entrare in contatto con il personale di frontiera o con le forze dell'ordine rappresenta un momento importante che nel migliore dei casi può rassicurare il minore, ma nel peggiore può comportare un ulteriore trauma. La formazione del personale di frontiera e delle forze dell'ordine sulle modalità di conduzione delle interviste in un modo adatto ai minori, così come, la garanzia del necessario supporto e dell'accesso ai servizi di tutela dei minori, sono alcune tra le possibilità che gli Stati hanno a disposizione per migliorare questo momento così critico per i minori non accompagnati o separati che arrivano al confine.

In **Svezia**, sono disponibili a livello comunale dei servizi di emergenza su chiamata per la protezione dei minori. Ciò permette una valutazione immediata ed una sistemazione di emergenza dei minori non accompagnati e separati non appena vengono identificati. Il servizio valuta inoltre la qualità del rapporto tra un minore separato e l'adulto (o gli adulti) che lo accompagna, concentrandosi sulla sicurezza del minore al fine di valutare la necessità di fornire una sistemazione di emergenza alternativa.

4.2 Accesso al territorio ed identificazione

Il minore non accompagnato o separato, che viene considerato a rischio, ha innanzitutto l'esigenza di avere accesso alle procedure stabilite affinché venga valutato il suo interesse superiore.⁸² La capacità di fornire protezione e cure adeguate dipende dalla tempestività della presa in carico e dall'individuazione di questi bisogni da parte dei servizi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, oltre che, dal fatto stesso che al minore sia garantito l'accesso al territorio nazionale.⁸³ Gli Stati sono tenuti a consentire l'ingresso sul territorio nazionale ai fini dello svolgimento dell'individuazione e della valutazione dei bisogni, come affermato nel Commento generale n. 6 alla CDI; gli obblighi degli Stati nell'ambito della CDI si applicano, ad ogni minore presente nel territorio dello Stato in questione ed a tutti i minori sottoposti alla sua giurisdizione, nonché i minori che rientrano nella competenza dello Stato per il fatto stesso di aver tentato di entrare nel territorio del paese.

Per i minori che sono presenti nel paese in questione già da un certo periodo di tempo, ma il cui ingresso nel territorio non è mai stato formalmente riconosciuto, si rende necessario che tale accesso venga regolarizzato e che il minore sia segnalato ai servizi di protezione dell'infanzia.

È difficile compiere una distinzione tra le diverse esigenze di protezione dei minori. I trafficanti di esseri umani stanno sviluppando modi sempre più ingegnosi per istruire le loro vittime, a volte utilizzando la procedura di asilo per aumentare la probabilità che ad una vittima venga offerto l'accesso ad un determinato territorio, rendendo il compito delle guardie di frontiera sempre più impegnativo. Tuttavia, dal punto di vista del minore, la prima preoccupazione consiste nell'ottenere adeguate condizioni di sicurezza, mentre altri aspetti specifici in termini di protezione possono essere determinati una volta che la sicurezza dello stesso è stata garantita. Inoltre, le guardie di frontiera o i primi punti di contatto svolgono un ruolo importante nella costruzione di un rapporto di fiducia con il minore non accompagnato o separato (cfr. Box 5, "Suscitare fiducia").

Il Programma per i minori separati in Europa (SCEP) richiede che i funzionari statali sviluppino una maggiore capacità nel rilevare e dare una risposta rapida ed efficace ad eventuali situazioni di tratta di

⁸² Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6 (2005) alla CDI: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 settembre 2005, CDI/GC/2005/6, para. 12, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

⁸³ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6 (2005) alla CDI: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 settembre 2005, CDI/GC/2005/6, para 31 (i), consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

minori.⁸⁴ Tra i gruppi di minori considerati a particolare rischio di tratta ci sono minori in transito, che spesso non si registrano nel paese di arrivo perché sono in attesa di un'occasione per raggiungere un altro paese di destinazione. Pertanto rimangono al di fuori di qualsiasi sistema di protezione dell'infanzia.⁸⁵ Tra di essi vi sono anche i minori a rischio di/o soggetti a pratiche tradizionali dannose, i minori privi di cure parentali o a rischio di abbandono, i minori non registrati alla nascita, i minori apolidi, i minori con disabilità, ivi compresi i disabili mentali, ed i minori accusati di aver commesso qualche reato o di aver infranto in qualche modo la legge.

BOX 3: ATTORI E SOGGETTI COINVOLTI NELLA TUTELA DEL MINORE

Il minore non accompagnato dovrà rapportarsi con un elevato numero di soggetti, che possono diventare fonte di confusione e di paura. Il minore può ad esempio venire in contatto con:

- personale di frontiera
- forze dell'ordine
- assistenti sociali
- case manager
- rappresentante o tutore
- persone che erogano servizi specifici (educatori, personale sanitario)
- funzionari dell'immigrazione
- interpreti
- avvocati
- giudici

Queste persone avranno ruoli molto diversi con diverse implicazioni per il minore. Alla luce di ciò, è importante assicurare che il personale che deve garantire la protezione al minore lo possa incontrare al più presto e che sia coinvolto in tutto il processo. Ciò è necessario per garantire che il minore possa avvalersi dei servizi di protezione, ma anche per far sì che la sua situazione possa essere chiarita nel più breve tempo possibile. I problemi che deve affrontare un minore non accompagnato o separato possono rientrare sotto la giurisdizione di diverse autorità. Il minore può, ad esempio, essere considerato bisognoso di protezione internazionale ed allo stesso tempo essere una vittima di tratta. Può essere difficile per il minore non accompagnato o separato capire i ruoli dei vari attori e può risultare ulteriormente difficile fidarsi degli adulti e delle autorità. Il minore dovrebbe idealmente avere un unico punto di riferimento che coordini il processo in suo nome in modo che lo stesso:

- non debba essere sottoposto ad interviste ripetitive e potenzialmente ritraumatizzanti (Commento generale n.12 alla CDI, par. 24, Direttiva antitrattra art. 12 e art. 15);
- non pregiudichi inavvertitamente il suo caso a causa della confusione, o fornendo erroneamente informazioni contraddittorie.

Alcuni Stati hanno compiuto uno sforzo per razionalizzare ed armonizzare il modo in cui le autorità statali incontrano i minori non accompagnati o separati ed interagiscono con loro. Un approccio possibile consiste nello sviluppare un fascicolo unico in cui adeguate informazioni possono essere condivise tra le autorità, fatta salva l'applicazione appropriata della protezione e delle garanzie in termini di riservatezza (cfr. Box 11, "Riservatezza e condivisione dei dati").

BOX 4: RISPETTO DELL'INTERESSE SUPERIORE DEL MINORE NELL'AMBITO DI FLUSSI MIGRATORI MISTI SU LARGA SCALA

Il numero di minori non accompagnati e separati che arrivano in Europa nell'ambito di flussi migratori misti è in aumento. Il principio dell'interesse superiore dovrebbe essere applicato in tutte le azioni che riguardano questi minori.

⁸⁴ Save the Children and Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, dicembre 2007, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/OWG5sr>

⁸⁵ UNHCR, *Protecting children on the move*, luglio 2012, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>. Si veda anche in italiano *Proteggere i minori in transito*, consultabile all'indirizzo: https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac700002/assets/53a165e90b80eeaac70003dc/3Proteggere_i_Minori_in_Transito.pdf.

Se si prende atto del fatto che, a causa di vincoli temporali, potrebbe non essere possibile svolgere determinate azioni (come ad esempio effettuare l'accertamento dell'età o nominare un tutore)⁸⁶ al momento dell'arrivo, al fine di rispettare l'interesse superiore del minore, la priorità dovrebbe essere data a:

- Condurre operazioni di profiling e di screening delle persone che arrivano, in modo che sia possibile individuare celermente i minori non accompagnati o separati, applicando una presunzione di minore età fino all'esito di una procedura di accertamento dell'età.
- Separare coloro che sono apparentemente minorenni da adulti che sono a loro estranei, così da ridurre il rischio di tratta (da quel momento in avanti) e/o di altre possibili forme di abuso.
- Garantire la presa in carico da parte di una struttura di accoglienza temporanea protetta, in cui ricevere le cure mediche di base e altre cure e forme di assistenza fondamentali.⁸⁷
- Fornire le informazioni e l'orientamento di base relativamente alla procedura d'asilo e/o, se del caso, alle procedure antitratta in favore delle vittime, così come ad altre opzioni tra cui il rimpatrio volontario. Tutto ciò deve avvenire con modalità a misura di bambino ed in una lingua che il minore possa comprendere.
- Registrazione dei principali dati personali dei minori, dei familiari o parenti che sono rimasti in patria o che possono trovarsi in un altro Stato membro dell'UE e con i quali il minore desidera ricongiungersi.
- Garantire, laddove necessario, l'invio a servizi di rintraccio della famiglia.
- Garantire l'invio ai servizi di protezione dell'infanzia tradizionali, così come a servizi specialistici, come la consulenza psico-sociale, laddove se ne ravvisi la necessità.
- Garantire l'accesso all'istruzione non appena ciò sia ragionevolmente possibile.

Tutto ciò potrebbe essere realizzato dal personale impegnato nella prima accoglienza e preferibilmente da un team di esperti, o da persone che normalmente hanno il "primo contatto" con gli arrivi irregolari (ad esempio funzionari di frontiera o di immigrazione, ONG con competenze rilevanti, o agenzie internazionali).⁸⁸ Il contatto ed il coordinamento con servizi di protezione dei minori, così come l'eventuale invio agli stessi servizi dei minori interessati, sono di fondamentale importanza in situazioni di arrivi su larga scala.

I minori vittime di tratta sono spesso costretti a commettere attività illegali, sia come risultato diretto del motivo per il quale vengono sfruttati (per esempio quando un minore è coinvolto in attività di sesso a pagamento come la prostituzione), sia come conseguenza del processo di tratta (ad esempio passaggio irregolare della frontiera). La Direttiva UE antitratta invita gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per garantire che le autorità nazionali competenti siano autorizzate a non perseguire o imporre sanzioni alle vittime della tratta di esseri umani per il loro coinvolgimento in attività criminali, che sono state costrette a compiere come diretta conseguenza del fatto di essere state trafficate.⁸⁹ La maggior parte degli Stati membri dell'UE ha adottato disposizioni volte a garantire che le persone trafficate, costrette a commettere altri reati in relazione al loro essere vittime di tratta non possano essere perseguite, mentre in alcuni Stati membri tali disposizioni sono limitate a certi tipi di

⁸⁶ Si veda Commento generale n.6 alla CDI, para. 33, p. 13.

⁸⁷ Si veda Commento generale n.6, p. 14 sulle cure provvisorie in caso di emergenze su ampia scala.

⁸⁸ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, febbraio 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

⁸⁹ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Directive 2011/36/EU on preventing and combatting trafficking in human beings and protecting its victims and replacing Council framework Decision 2002/629/JHA*, Art. 8, 15 aprile 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/3UbjJE>. Si veda anche in italiano: *Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036&rid=1>

reati, come la prostituzione o il reato di immigrazione.⁹⁰ I minori vittime di tratta subiscono spesso un'influenza eccezionalmente forte da parte dei loro trafficanti. In questa situazione, lo straordinario compito delle autorità consiste nell'andare oltre la fiducia mal riposta dal minore, per concentrarsi su indicatori che rilevino il livello di rischio a cui è sottoposto lo stesso. I dilemmi che si trovano ad affrontare i funzionari governativi coinvolti nello screening sono evidenti, così come è evidente che le procedure per identificare i minori vittime di tratta sono di difficile attuazione e richiedono la formazione di tutti i funzionari potenzialmente coinvolti, come ad esempio le guardie di frontiera.⁹¹ Un minore che presenti fattori di rischio avrà bisogno di protezione immediata ed eccezionale, soprattutto dal suo o dai suoi trafficanti. Ciò riflette la necessità di garantire che il minore individuato come vittima di tratta (o a rischio di diventarlo) riceva la protezione necessaria. Allo stesso tempo, si deve rilevare che gli Stati hanno l'obbligo di non detenere i minori non accompagnati o separati per il solo fatto che sono entrati nello Stato in modo irregolare, o perché non hanno il permesso di rimanere.⁹² Ciò vale anche per i minori non accompagnati e separati che non sono vittime della tratta di esseri umani. Tra le misure di protezione si possono annoverare la garanzia di alloggi secondo i principi sviluppati da ECPAT International, nonché una rete globale di organizzazioni che lavorano in modo congiunto per porre fine alla prostituzione minorile, la pornografia infantile e il traffico di minori a scopi sessuali.⁹³ Queste circostanze implicano un'attenta salvaguardia dei diritti del minore non accompagnato o separato, compresa la libertà di movimento, affrontando contestualmente il rischio di traffico di esseri umani in cui incorre il minore.

4.3 Registrazione e documentazione

Dopo aver ottenuto l'accesso al territorio dello Stato, il minore non accompagnato o separato avrà la possibilità di spiegare le sue circostanze specifiche. Il Commento generale n. 6 alla CDI raccomanda che i colloqui iniziali siano condotti in modo consono all'età dell'intervistato, prestando attenzione al genere, oltre che in una lingua compresa dal minore. L'intervista deve altresì essere condotta da persone professionalmente qualificate per la raccolta dei dati personali e della storia sociale, in modo tale da essere in grado di accertare l'identità del minore. Alcuni Stati hanno riconosciuto le vulnerabilità specifiche e il disagio psicologico cui sono sottoposti i minori non accompagnati nell'ambito di interviste e processi di indagine. Ciò si riflette nelle politiche e nelle pratiche messe in atto, per esempio, **nei Paesi Bassi, in Norvegia e nel Regno Unito**, dove per il minore a rischio viene prevista un'intervista di screening, in modo tale da consentire un periodo di recupero prima di procedere secondo le procedure previste dai sistemi di immigrazione o di asilo.

Nel riconoscere le maggiori esigenze di protezione dei minori non accompagnati o separati, molti Stati hanno messo in atto nei loro confronti misure di salvaguardia da dispiegare non appena questi vengono individuati in quanto tali.

In **Norvegia** vengono identificati un tutore e un case manager che sono presenti fin dal momento in cui la polizia dell'immigrazione effettua la registrazione iniziale di un minore non accompagnato o separato appena arrivato.

Il fatto di riconoscere che il processo di valutazione e di determinazione dell'interesse superiore del minore può essere avviato sin dal primo incontro con il minore dà luogo a importanti meccanismi, non solo per la salvaguardia dei diritti del minore (cfr. Box 1, "Misure di tutela"), ma anche per la raccolta dallo stesso di informazioni relative alla sua situazione (cfr. Box 10, "Raccogliere informazioni"). Quanto prima la situazione del minore viene compresa, tanto prima lo stesso minore può ricevere una

⁹⁰ International Centre for Migration Policy Development, *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, 2009, p. 63, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/Xgr18w>; Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices*, luglio 2009, p. 69, <http://www.refworld.org/docid/4a549ba35758.html>

⁹¹ Si veda FRONTEX Anti-Trafficking Training Manual.

⁹² Si veda CDI, art. 37, Direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusa), art. 11.2, Direttiva sui rimpatri, art. 17.1.

⁹³ Si veda ECPAT, *On the Safe Side: Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking*, 2011, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/on_the_safe_side.pdf

protezione adeguata e sufficiente. In alcuni casi, meccanismi precoci di profiling possono aiutare a individuare i minori non accompagnati più vulnerabili.⁹⁴

Alcuni Stati hanno già investito, o sono in procinto di farlo, nello sviluppo di modalità atte a suscitare precocemente un rapporto di fiducia. In **Svezia** si chiede il pieno impegno del tutore, questo viene garantito attraverso la sua nomina immediata. Nei **Paesi Bassi** il NIDOS, un'istituzione di tutela, ha il compito di fornire tutori professionali non appena viene identificato un minore non accompagnato o separato. Il ruolo di questo tutore è sottolineato nella politica del governo che dà peso a questa figura, tenendo in considerazione la tutela processuale del minore ed incoraggiando la creazione di un rapporto di fiducia con il minore interessato. La Rete europea di istituzioni tutela (ENGI)⁹⁵ fornisce supporto per sviluppare le capacità dei tutori nel dare un sostegno adeguato, ivi compresa la creazione di relazioni di fiducia con i minori nei processi di cura.

Nel **Regno Unito** le Linee guida legali emanate dall'Home Office *Every Child Matters*, in cui si descrivono le modalità per salvaguardare e promuovere il benessere dei minori, enunciano quali requisiti vanno rispettati nei meccanismi di presa in carico e di colloquio, affinché vengano salvaguardati i diritti procedurali e sostanziali dei minori. A tal fine viene utilizzato un modello standard predisposto dall'Home Office per facilitare lo scambio di informazioni tra il Ministero dell'Interno e le autorità locali competenti per la presa in carico del minore. Queste informazioni vengono usate per valutare e determinare il suo interesse; il minore viene altresì informato dello scambio di informazioni e del fatto che le sue opinioni verranno tenute in considerazione. Questa procedura ha lo scopo di garantire che vengano raccolte le informazioni pertinenti al fine di condurre una migliore valutazione degli interessi, ma anche per informare in modo comprensibile il minore su quali sono i primi passi di un processo che si protrarrà nel tempo.

In **Belgio** la tempestiva nomina di un tutore permette al minore di essere assistito da un consulente, che parlerà in suo nome nelle occasioni di contatto del minore stesso con le autorità, a cominciare dalla procedura di registrazione.

Indipendentemente dalla struttura della procedura di registrazione, vi sono alcuni elementi che consentirebbero valutazioni più complete già nella fase di registrazione, tra cui:

- La presenza del rappresentante/tutore del minore;
- Un ambiente e tecniche di intervista a misura di bambino;
- Interpretariato linguistico.

Nel corso della registrazione e della documentazione, possono emergere informazioni sulle circostanze specifiche in cui è avvenuta la separazione del minore dalla sua famiglia. In alcuni casi, la separazione può essere recente e di natura tale che possono essere necessarie azioni immediate al fine di garantire un rapido ricongiungimento. Potrebbe quindi rivelarsi necessario valutare se sia nell'interesse superiore del minore avviare immediatamente il rintraccio della famiglia. Tuttavia, ciò sarà oggetto di una specifica valutazione dell'interesse superiore (BIA), in cui va considerata la sicurezza del minore in relazione all'unità familiare (cfr. Box 7, "Rintracciare la famiglia").

I minori possono sentirsi in condizioni di obbligo nei confronti dei familiari, o possono essere sotto l'influenza dei loro contrabbandieri, di trafficanti, di coetanei o della comunità di appartenenza ed essere pertanto indotti a non divulgare informazioni riguardanti la propria identità, o la posizione della propria famiglia. Il minore può avere paura ed essere confuso rispetto a quali siano le persone di cui può fidarsi. Il progetto *Protecting children on the move*, condotto in Grecia, Italia e Francia (UNHCR 2010) ha rilevato che è essenziale che il minore percepisca e consideri come legittima ed affidabile la fonte di informazione. I minori devono avere la possibilità di ricevere un orientamento indipendente, da parte di qualcuno con cui si sentano a proprio agio e di cui si possano fidare. Le autorità dovrebbero cercare di sviluppare questa fiducia fin dall'inizio e dovrebbero fornire ai minori le informazioni

⁹⁴ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council EU Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014)*, 6 maggio 2010 COM(2010) 213/3, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/RlgNgl>. Si veda anche in italiano: *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1417976722977&uri=CELEX:52010DC0213>

⁹⁵ Nidos, *Towards a European Network of Guardianship Institutions*, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/1NLjK>

relative alle loro opzioni in un linguaggio ed in una forma a misura di bambino. È della massima importanza che i minori comprendano che hanno dei diritti e che ci sono persone assegnate in primo luogo per aiutarli nel loro contatto con le autorità governative (cfr. Box 1, "Misure di tutela").

Un esempio di informazioni a misura di bambino, relative ai diritti dei minori non accompagnati nell'ambito delle procedure d'asilo, scritti da e per minori, è l'opuscolo *Seeking Asylum in Ireland: A Guide for Children and Young People*, pubblicato in **Irlanda** dall'Irish Refugee Council.

BOX 5: STABILIRE UN RAPPORTO DI FIDUCIA

Se ci si avvicina ai minori non accompagnati o separati in un modo attento, ponderato ed empatico è possibile instaurare un rapporto di fiducia e far emergere le informazioni ed i punti di vista del minore nel corso della procedura. Per assicurare le tutele procedurali è necessario garantire che sia rispettato l'interesse superiore del minore.

- Il fatto di stabilire un rapporto di fiducia con il minore permette innanzitutto a quest'ultimo di avere un senso di conforto psicologico, a supporto del suo benessere mentale e della sua necessità di cura e di protezione emotiva.
- I minori hanno bisogno di tempo adeguato e di solide ragioni per fidarsi dell'adulto che si trovano di fronte. I minori non accompagnati o separati hanno molti motivi per essere timorosi. L'ultima persona di cui il minore si è fidato poteva essere il suo contrabbandiere o trafficante. Tale timore può incidere sulla sua capacità di comprendere e di fidarsi delle informazioni messe a sua disposizione.
- Il minore diffidente potrebbe non essere in grado di accettare o ricevere la protezione di cui ha bisogno e può, per esempio, provare a rimettersi in viaggio senza cercare la protezione disponibile.
- Per essere in grado di offrire al minore informazioni che smentiscano le cattive indicazioni che ha ricevuto da altre fonti (comunità migranti, famiglia, contrabbandieri, trafficanti, altri minori non accompagnati o separati) è necessario investire precocemente nel tentativo di stabilire un rapporto di fiducia.
- Per permettere ad un minore di superare le sue paure nei confronti delle persone che rivestono un ruolo di autorità e delle loro intenzioni è necessaria una strategia consapevole, che preveda un approccio prudente e che eviti situazioni o interazioni in cui i minori si sentano sotto pressione. La raccolta di informazioni può essere completata attraverso diverse interviste brevi e chiacchierate più informali.
- Nel lavorare per ristabilire un contatto con la famiglia, l'esistenza di un rapporto di fiducia è un presupposto per evitare conseguenze impreviste, come può accadere nei casi in cui la famiglia avverte i minori di non fidarsi degli operatori e chiede di evitare ulteriori contatti. La presenza di un assistente sociale e di un mediatore culturale può contribuire a garantire che le telefonate tra il minore e la famiglia aiutino a costruire consenso e accordo.

BOX 6: PARTECIPAZIONE DEL MINORE

Il minore è la principale fonte di informazioni in merito alla sua situazione personale. Il grado con cui il minore si sente ed è effettivamente ascoltato, non solo garantisce che venga presa una decisione più completa e sostenibile nei suoi confronti, ma potenzialmente lo responsabilizza nel processo di appropriazione del suo futuro sviluppo verso l'età adulta.

Il quadro normativo previsto dalla CDI stabilisce il diritto del minore ad essere ascoltato e ad essere parte del processo decisionale. Le opinioni del minore devono ricevere peso in linea con la sua età e maturità. L'accertamento del grado di maturità del minore richiede competenze molto specifiche, come quelle di uno psicologo, competenze che possono non essere immediatamente disponibili. Eppure, senza esperienza in psicologia dell'infanzia e del contesto culturale, la valutazione del livello di maturità di un minore può risultare inadeguata ed ostacolare un'appropriata partecipazione del minore (cfr. Box 8, "Accertamento dell'età").

Un prerequisito per l'effettiva partecipazione di un minore in decisioni che lo riguardano consiste nel supportarlo garantendogli informazioni e procedure a misura di bambino, un orientamento per quanto

riguarda le diverse opzioni disponibili, servizi di interpretariato, il supporto di un tutore e, se del caso, di un rappresentante legale (cfr. Box 1, "Misure di tutela").

BOX 7: RINTRACCIARE LA FAMIGLIA

In alcuni casi il minore non accompagnato o separato non ha perso i contatti con la sua famiglia di origine e può essere in grado di comunicare con i familiari. A volte, un minore può essere stato istruito (dai familiari o dai trafficanti) ad opporsi al rintraccio della famiglia o può avere altre ragioni per essere contrario a ripristinare tale contatto. Offrire un orientamento e stabilire una relazione con il minore può aiutare a capire il suo contesto di origine, le sue esigenze in termini di protezione e le ragioni che lo hanno indotto a partire. Allo stesso tempo, può aiutare a comprendere a quali influenze lo stesso è sottoposto e quali sono le dinamiche che determinano la resistenza del minore al rintraccio della famiglia.

Tale comprensione potrebbe a sua volta rivelarsi determinante nel fornire al minore il supporto necessario per individuare adeguatamente il suo interesse superiore, inoltre lo sosterrrebbe nel momento in cui è chiamato a esprimersi in prima persona. A tal fine, un processo trasparente comprende misure che assicurino che il minore sia:

- informato in modo adatto alla sua età ed in una lingua per lui comprensibile circa lo scopo di rintracciare la famiglia, come primo passo per ristabilire i legami familiari.
- interpellato e realmente ascoltato.⁹⁶

Lo scopo di tale procedura è quello di informare il minore in merito alle opzioni che ha a disposizione, di orientarlo ed in alcuni casi di avviare i contatti con la famiglia, in particolare, quando non vi siano indicazioni che il ripristino del contatto o il rintraccio della famiglia possa mettere a repentaglio il minore stesso o i suoi familiari, oppure comportare altri rischi (ad esempio legati alle esigenze di protezione internazionale del minore).

Ottenere la fiducia del minore può essere un processo lungo e talvolta difficile, ma è fondamentale per una piena comprensione delle circostanze che hanno determinato la separazione del minore dalla famiglia e per sostenere il minore nel tentativo di ristabilire il contatto con la sua famiglia. Il tentativo di ottenere la cooperazione dei minori attraverso metodi quali, ad esempio, la confisca dei telefoni cellulari, sono controproducenti e spesso comportano un ulteriore aggravamento delle sue condizioni di vulnerabilità, dovrebbero pertanto essere evitati. Tali metodi possono influenzare l'atteggiamento del minore rendendolo in futuro riluttante a divulgare informazioni, come ad esempio durante l'audizione per il riconoscimento dell'asilo, con il possibile effetto di determinare il diniego della domanda per motivi di credibilità.

Qualora si valuti che il rintraccio della famiglia corrisponda all'interesse superiore del minore, ma il minore si rifiuti di accettarlo, un rappresentante o un tutore possono dare il consenso al rintraccio. Tuttavia, ciò deve andare di pari passo con un'attenta comunicazione tra il minore interessato ed il suo rappresentante, al fine di non compromettere il rapporto di fiducia instauratosi tra di loro.

4.4 Presa in carico da parte dei servizi statali di protezione dell'infanzia

Una volta individuati, i minori non accompagnati o separati devono essere immediatamente inviati ai servizi di protezione dell'infanzia in modo da poter soddisfare le loro esigenze in materia di presa in carico, sicurezza, istruzione e salute. Questo passaggio è altresì fondamentale per pianificare il resto del processo.⁹⁷

⁹⁶ Si veda Dublino III, art. 6.3.c., Direttiva sulle condizioni di accoglienza rifiuta, art. 23.2, CDI, Art. 12, Direttiva antitratta, art. 14.1.

⁹⁷ Parlamento Europeo, *Report on the situation of unaccompanied minors in the EU* (2012/2263(INI), agosto 2013,

Le decisioni in merito alla presa in carico ed alla protezione saranno prese sulla base della valutazione dell'interesse superiore del minore (che può essere oggetto di revisione una volta ottenute nuove informazioni). Il piano di azione da mettere in atto sarà basato sulle informazioni raccolte durante la registrazione e la documentazione. Può rivelarsi necessario raccogliere ulteriori e più dettagliate informazioni riguardanti la situazione familiare, lo stato di salute, le vulnerabilità specifiche, l'identità di genere, il contesto etnico e religioso di provenienza, al fine di valutare l'interesse superiore del minore in relazione alle sue esigenze per quanto riguarda: la salute mentale e fisica, le condizioni di accoglienza e di cura, l'istruzione e le sue esigenze ricreative. Il minore può anche essere indirizzato a servizi specializzati, come ad esempio servizi educativi e psicosociali specialistici, che valuteranno le circostanze individuali del minore e le sue esigenze specifiche di protezione.

Il Comitato sui diritti dell'infanzia, nel suo Commento generale n. 12, par. 24 alla CDI, ha chiesto di ridurre il più possibile il numero di interviste al fine di limitare il rischio di ritraumatizzazione. Anche se in taluni casi possono rendersi necessarie interviste multiple, al fine di ottenere un quadro completo delle esigenze del minore - ed al fine di permettere allo stesso minore di rendere in modo completo la sua situazione - un approccio olistico all'intero processo può evitare inutili doppioni.⁹⁸ Il fatto di avere una visione o un piano comune per il minore migliora l'efficienza e l'efficacia della protezione lungo tutta l'esperienza migratoria del minore. Questo è il motivo per cui è di fondamentale importanza che le autorità che assistono un minore non accompagnato o separato collaborino pienamente nella creazione e nell'attuazione di un piano per il minore (cfr. Box 9, "Applicare un approccio olistico").

BOX 8: ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

In alcuni casi possono essere sollevati dei dubbi circa l'età di un individuo. È importante riconoscere che l'assenza di documentazione ufficiale non è necessariamente un'indicazione che un minore stia nascondendo informazioni sulla sua età dichiarata. In alcuni casi, per un individuo può essere molto difficile essere preciso circa la sua età anagrafica e nessun metodo può determinare l'età con una precisione del 100%.

Normalmente, gli Stati si basano principalmente su interviste a misura di bambino e su valutazioni professionali in merito all'età del presunto minore, tenendo conto della provenienza etnica e culturale dello stesso. I metodi attualmente utilizzati e le loro implicazioni sono elencati nel documento dell'EASO *Age Assessment Practice in Europe*.⁹⁹

Può essere utile notare che nel rapporto dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, intitolato *Separated, asylum-seeking children in the European Union Member States*, si dà evidenza del fatto che i minori intervistati si sentivano spesso in difficoltà a causa della possibilità di essere percepiti come "bugiardi".¹⁰⁰

Il Commento generale n. 6, par. 31 (i) alla CDI chiede che ogni ulteriore misura di accertamento dell'età debba essere: obiettiva ed equa, a misura di bambino ed attenta alla dimensione di genere, volta ad evitare qualsiasi rischio di violazione dell'integrità fisica della persona, assegnando il dovuto rispetto alla sua dignità umana.

La Dichiarazione sulle buone prassi emessa dal Programma per i minori separati in Europa ed approvata da UNHCR ed UNICEF raccomanda che:

- in caso di dubbio, una persona che afferma di essere di età inferiore ai 18 anni debba essere provvisoriamente trattata come tale
- le procedure di accertamento dell'età vanno attivate solamente come misura di extrema ratio, qualora vi siano seri dubbi e laddove altri approcci non siano riusciti a stabilire l'età del soggetto;

consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/IUkqmj>

⁹⁸ Si veda Direttiva antitrattra, Art. 12 and Art. 15.

⁹⁹ EASO, *Age Assessment Practice in Europe*, 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/pdfid/532191894.pdf>

¹⁰⁰ Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report*, dicembre 2010, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

- vada ottenuto il consenso informato;
- la procedura sia multidisciplinare e basata su competenze specifiche;
- gli esami non siano mai imposti o culturalmente inadeguati e sia rispettata la dignità della persona in ogni momento;
- sia eseguita l'opzione meno invasiva, tenendo conto dei fattori fisici, di sviluppo, psicologici, ambientali e culturali;
- gli accertamenti siano appropriati per quanto riguarda il genere;
- gli accertamenti avvengano sotto la supervisione di un tutore indipendente, garantendo anche la sua presenza fisica se ciò viene richiesto da parte del soggetto interessato;
- la procedura, i risultati e le loro conseguenze siano spiegati all'individuo in una lingua di sua comprensione;
- sia garantita l'esistenza di una procedura di ricorso contro la decisione, nonché il supporto necessario per farlo.

Le Linee guida dell'UNHCR sui minori non accompagnati o separati in cerca di asilo (1997), al par. 5.11, affermano che il principio ispiratore dovrebbe essere la valutazione se una persona dimostra un'immatunità e una vulnerabilità tali da richiedere un trattamento più sensibile.

Ulteriori indicazioni si possono trovare nel testo dell'UNICEF *Accertamento dell'età: Una nota tecnica*, nelle *Linee guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale: Richieste di asilo presentate da minori* (2009) e nel Documento di posizione del Programma per i minori separati in Europa, relativo all'accertamento dell'età nel caso di minori separati in Europa.¹⁰¹ Degni di nota sono anche l'articolo 13.2 della Direttiva antitratta, che parte da una presunzione di minore età nel caso in cui l'età sia incerta e vi sia motivo di ritenere che la persona sia un minore e l'articolo 25.5 della Direttiva procedure, che contiene alcune delle tutele qui elencate.

In **Irlanda** quando un minore non accompagnato o separato viene inviato all'Agenzia per l'infanzia e la famiglia (CFA), un assistente sociale professionalmente qualificato conduce una valutazione in merito alle sue esigenze di protezione. L'esito di tale valutazione influisce sul piano individualizzato di assistenza e supporto del minore. Il piano della presa in carico è supervisionato da un assistente sociale, che viene affidato a quel caso immediatamente dopo la valutazione di ingresso e che è designato al fine di garantire la gestione e l'attuazione del piano di assistenza.

In **Germania** un minore non accompagnato riceve un trattamento di emergenza e viene dato in affidamento o affidato ad una struttura di assistenza appropriata, in cui viene avviata un'accurata procedura di pianificazione della sua presa in carico.

A **Malta** le autorità ricorrono a una procedura condotta da un'equipe multidisciplinare per individuare un piano di presa in carico per i minori non accompagnati.

In **Belgio** i minori non accompagnati o separati, a prescindere dal loro status, vengono inseriti in un centro di osservazione e orientamento. Ciò permette al Servizio di tutela di identificare i minori non accompagnati o separati e di trasferire alcuni di essi in centri di accoglienza più specializzati, al fine di permettere una migliore presa in carico dei loro bisogni specifici (ad esempio nel caso di minori in stato di gravidanza, di bambini piccoli, di minori con problemi psicologici, di potenziali vittime della tratta di esseri umani).¹⁰²

¹⁰¹ Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, maggio 2012, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>

¹⁰² European Migration Network, *Unaccompanied minors in Belgium. Reception, Return and Integration Arrangements*, luglio 2009, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/dQ9CuS>

In **Norvegia** il personale dei centri di transito utilizza uno strumento di mappatura ispirato ai progetti LIFE del Consiglio d'Europa,¹⁰³ al fine di sostenere ogni minore che si trovi gradualmente a rivelare e documentare i dettagli della propria vita precedente all'arrivo in Norvegia, nonché per stabilire un piano d'azione per il minore interessato. Il personale ha il compito di garantire che il processo di mappatura venga completato prima che il minore lasci il centro di transito. Anche se l'obiettivo è di avvicinarsi il più possibile alla realtà dei fatti, nel fare ciò essi si trovano altresì ad offrire il proprio supporto al minore nel momento in cui si trova a rievocare ricordi spesso dolorosi.

Nel **Regno Unito** il governo ha emanato linee guida giuridiche rivolte alle autorità locali in merito a una presa in carico compatibile con le necessità dei minori non accompagnati richiedenti asilo e vittime di tratta, sulla base delle loro particolari circostanze ed esigenze.¹⁰⁴ La guida illustra i passi che le autorità locali dovrebbero compiere per pianificare il supporto nei confronti dei minori non accompagnati richiedenti asilo e vittime di tratta che hanno in carico.

BOX 9: APPLICARE UN APPROCCIO OLISTICO

Nel considerare l'interesse superiore del minore, devono essere attentamente valutati tutti i fattori rilevanti relativi alla situazione specifica del minore in questione (cfr. Box 12, "Elenco non esaustivo di elementi relativi all'interesse superiore" e Box 13, "Dare il giusto peso agli elementi che determinano l'interesse superiore"). Ciò significa che:

- nel valutare l'interesse superiore del minore devono essere raccolte e prese in considerazione le informazioni relative a tutti i fattori;
- poiché i diversi fattori ricoprono tutti gli aspetti della situazione del minore, le informazioni dovrebbero essere messe a disposizione dei diversi attori che entrano in contatto con lo stesso minore.

Garantire un approccio olistico per l'interesse superiore del minore comporta:

- far sì che vengano raccolte e messe a disposizione tutte le informazioni, pur nel rispetto del principio di protezione dei dati;
- consentire ai vari attori, ciascuno con le proprie competenze in materia di diritti dei minori, di contribuire con le proprie opinioni sul peso e l'importanza da assegnare ai diversi fattori.

L'organizzazione concreta dell'approccio olistico può avvenire sotto forma di equipe multidisciplinari, di gruppi di lavoro ad hoc, di task force o di panel prestabiliti. A tal fine, vanno interpretati come sviluppi positivi gli sforzi di istituire panel che lavorino specificamente con il minore per determinare i suoi interessi. Tali panel garantirebbero ulteriormente la definizione di un approccio comune per ogni singolo minore, dal momento che il sistema di protezione del minore funziona di concerto con i sistemi di immigrazione e di asilo, al fine del raggiungimento di una soluzione duratura.

Anche se non sono direttamente connesse al contesto dell'asilo e delle migrazioni, un esempio di approccio olistico è rappresentato dai progetti pilota denominati Barnahus (Casa dei Bambini), presenti in **Islanda** e in **Svezia** e destinati in particolare a (presunte) vittime di abusi sessuali. Il Barnahus svedese riunisce servizi sociali, polizia, pubblico ministero, esperti di medicina legale, medicina pediatrica e psichiatria pediatrica, che lavorano insieme, soprattutto nelle fasi iniziali delle indagini preliminari svolte dalla polizia ed in parallelo all'indagine dei servizi sociali. Come regola generale, i servizi sociali ricoprono un ruolo di coordinamento, con uno o più operatori sociali dispiegati sul posto. In occasione degli incontri congiunti, i rappresentanti delle diverse professioni si consultano per pianificare e distribuire le attività. Una volta avviata l'istruttoria, le interviste con il

¹⁰³ Consiglio d'Europa, *Life projects for Unaccompanied Migrant Minors. A Handbook for front-line Professionals*, ottobre 2010, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/CD4gDO>

¹⁰⁴ UK Department of Education, *Care of unaccompanied and trafficked children: Statutory guidance for local authorities on the care of unaccompanied asylum seeking and trafficked children*, luglio 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/SVthki>

minore sono svolte nella Barnahus, dove i professionisti che hanno bisogno di sentire la storia del minore possono ascoltare l'intervista in collegamento video da una stanza adiacente. Ciò assicura che la responsabilità dell'intervista ricada su un professionista qualificato (spesso uno psicologo), evitando interviste ripetitive realizzate da attori diversi, che possono causare ulteriori traumi. Le interviste possono essere video-registrate per essere utilizzate nei procedimenti giudiziari. L'ambizione è che tutte le professioni lavorino in maniera centrata sul minore, svolgendo indagini e fornendo supporto in caso di crisi all'interno del Barnahus.¹⁰⁵

Queste pratiche esemplificano uno dei presupposti centrali dell'applicazione del principio dell'interesse superiore, come raccomandato anche nel Commento generale n. 14 alla CDI, vale a dire la necessità di un'azione globale e coordinata in relazione al minore. Sono coinvolti nella pianificazione tutti i professionisti rilevanti ed il minore viene ascoltato, a prescindere da chi guida il processo di coordinamento.

4.5 Programmazione del percorso

Il minore non accompagnato o separato ha bisogno che vengano intraprese nei suoi confronti determinate iniziative in materia di protezione. Quando si parla di programmazione del percorso si intende l'atto di decidere quali procedure di asilo o di immigrazione e quali servizi di protezione rappresentano l'interesse superiore del minore. Le decisioni devono comunque basarsi su una valutazione dell'interesse superiore (BIA).

La conoscenza dell'identità del minore e della sua esperienza passata dovrebbe contribuire a determinare il percorso da seguire e costituire la base su cui si fonda un piano di assistenza in senso ampio. Ad esempio, va rintracciata la famiglia? Il minore è a rischio di tratta? C'è motivo di preoccupazione per la sua salute e la possibilità che abbia subito traumi?

Quando si programma il futuro di un minore, i funzionari e gli operatori sanitari devono garantire che le decisioni non vengano prese separatamente l'una dall'altra, ma congiuntamente e con una visione comune per il minore. Tenendo a mente questo principio, è importante raccogliere quante più informazioni possibili sul minore all'inizio del processo, in modo da rendere praticabile un efficace orientamento in merito alle opzioni disponibili per il minore interessato. Tale processo include l'esplorazione dell'opportunità di ripristinare il contatto con la famiglia.

In **Germania** è operativa una prassi interessante sulla base della quale i minori non accompagnati e separati sono alloggiati in centri di accoglienza speciali per tre mesi. Durante questo tempo le esigenze di salute, istruzione e protezione del minore vengono controllate attraverso una "procedura di chiarimento", in collaborazione con il tutore e l'ufficio per il welfare dell'infanzia.¹⁰⁶ La valutazione delle esigenze di protezione comprende la decisione in merito alla possibilità che il minore presenti una domanda di asilo o persegua altre opzioni, come ad esempio: il ricongiungimento familiare in un paese terzo o nel paese di origine, o la presentazione di una domanda di permesso di soggiorno per motivi umanitari, attraverso l'autorità locale responsabile degli stranieri. È stata riconosciuta la necessità di formare le persone coinvolte in questo processo e tale formazione viene offerta dall'Associazione federale per i minori rifugiati non accompagnati (B-UMF).¹⁰⁷

¹⁰⁵ Save the Children, *Submission to the Consultation on the European Commission's Communication on the Rights of the Child* (2011-2014), agosto 2010, para 6., consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/FphpJG>

¹⁰⁶ La fase di chiarimento ("Clearingverfahren") non è prevista dalla legge tedesca, ma ha dimostrato di essere una pratica positiva ed è pertanto adottata in modo sempre più diffuso nei 16 Stati federali tedeschi. Sono stati aperti diversi centri dedicati al "chiarimento" delle condizioni dei minori ai sensi della legge sul welfare dell'infanzia e in alcuni Stati federali i ministeri competenti, gli uffici di welfare per l'infanzia o le ONG hanno sviluppato linee guida, in cui tale fase di chiarimento costituisce parte integrante del concetto di accoglienza; ciò è avvenuto ad esempio, nel Nord Reno Westfalia, dove il Ministero della famiglia e il Ministero degli Interni hanno pubblicato una guida in collaborazione con i vari soggetti interessati: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, *Handreichung zum Umgang mit minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2013, consultabile in tedesco all'indirizzo: <http://goo.gl/aQ6m9>. A pag. 15, capitolo 5.8, di tale guida si trova descritta la procedura di clearing nell'ambito delle cure primarie da garantire al minore.

¹⁰⁷ Si veda *Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge*, consultabile in tedesco all'indirizzo: www.b-umf.de

Il minore è spesso la fonte principale e più rilevante di informazioni. Tuttavia, il minore può essere influenzato dalle esperienze che ha vissuto durante gli spostamenti, oltre che dalle vulnerabilità specifiche connesse con la sua giovane età. L'età del minore, nonché il suo livello di maturità e di educazione, influiscono sulla sua capacità di collaborare, così come influiscono il senso di sicurezza e di fiducia del minore interessato. Dei professionisti qualificati sono nella posizione migliore per prendere in considerazione le esigenze specifiche e le vulnerabilità dei minori, in particolare quelli che possono essere state vittime di traumi, essi sono altresì nella posizione migliore per garantire che le interviste siano a misura di bambino, proteggendo i minori da possibili danni non intenzionali e permettendo allo stesso tempo di acquisire le informazioni necessarie.

Ulteriori informazioni sul minore possono servire a far luce in modo più approfondito sulla sua situazione, soprattutto nei casi in cui egli non sia in grado o non voglia fornire informazioni complete, a causa della paura per la sua incolumità o per quella della sua famiglia, o a causa dell'ignoranza rispetto alla protezione che potrebbe spettargli.

Spesso le informazioni necessarie per decidere le modalità di presa in carico da mettere in atto sono rilevanti anche per determinare quale percorso o procedura vadano intrapresi con il minore in questione (cfr. Box 10, "Raccogliere informazioni").

Per essere sicuri che le informazioni siano valide, accurate e raccolte in modo efficiente è necessaria la piena partecipazione del minore. Ciò avviene tra l'altro garantendo il diritto del minore di essere ascoltato con forme di orientamento e sostegno e fornendo al minore informazioni sulle opzioni disponibili. È necessario anche provvedere a che le opinioni del minore siano tenute in adeguata considerazione (cfr. Box 6, "Partecipazione del minore").

BOX 10: RACCOGLIERE INFORMAZIONI

In generale, il minore non accompagnato o separato fornirà le informazioni richieste se è convinto di potersi fidare del fatto che la persona a cui le rivelerà utilizzerà tali informazioni tenendo conto del suo interesse superiore.

Tuttavia, il minore non accompagnato o separato potrebbe non essere in grado di fornire informazioni adeguate, a causa dell'età, dei traumi subiti o del lasso di tempo trascorso da quando il minore in questione ha lasciato la propria casa, o è stato esposto alle esperienze che lo hanno spinto alla fuga, o che si sono verificate in transito.

Al fine di valutare in che modo rispettare i diritti del minore non accompagnato o separato, i seguenti elementi dovrebbero essere attentamente analizzati:

- Le opinioni del minore (in linea con la sua età e maturità)
- Identità
- Storia familiare, le opinioni della famiglia del minore, qualora il contatto sia stato stabilito o ripristinato
- Informazioni sulle esperienze accadute durante il viaggio e sulle ragioni della partenza
- Aspetti relativi alla cura, alla protezione ed alla sicurezza ed in questo senso, la storia, i bisogni e le opzioni del minore
- Situazioni di vulnerabilità, sia quelle in corso che quelle che potrebbero svilupparsi in futuro
- Percorso di studi ed esigenze in tema di istruzione
- Stato di salute passato e presente

Oltre a fornire al minore un'adeguata opportunità di presentare le informazioni in suo possesso, potrebbe essere necessario ottenere informazioni da fonti più ampie. Ciò dovrebbe avvenire con il sostegno del tutore del minore, del genitore affidatario e degli assistenti sociali.

Poiché i minori hanno esigenze specifiche di protezione, le informazioni relative ai loro diritti devono essere adeguate al loro status di minori ed al loro genere. Pertanto è necessario avere un'elevata esperienza per chiarire la loro situazione. Tra le possibili fonti di informazione vi sono:

- La decisione sulla procedura di asilo/immigrazione intrapresa dal minore
- Perizie di esperti (psicologica, medica, relazioni educative riguardanti il minore)
- Risultati del rintraccio dei familiari
- Un rapporto sulla casa e sulla famiglia (ove vi siano comprese informazioni sulla volontà e la capacità da parte della famiglia o di chi si occupa direttamente del minore di proteggerlo, prendersi cura di lui e consentirgli, nell'ambiente in cui vive, di godere dei suoi diritti ai sensi della CDI)

- Un rapporto sull'integrazione (se viene considerata la possibilità di affido a lungo termine, di adozione, o per i più grandi, modalità di vita semi-indipendente o di gruppo) nel paese di arrivo
- Informazioni sul paese d'origine con particolare attenzione alle condizioni dell'infanzia ed al genere

La raccolta di informazioni e la loro condivisione devono rispettare le leggi e i regolamenti nazionali di protezione dei dati (cfr. Box 11, "Riservatezza e condivisione dei dati").

Per evitare che il minore sia sottoposto a interviste multiple (con possibilità che ne risulti ritraumatizzato) le informazioni, se pure soggette a principi di riservatezza ed alle norme di protezione dei dati (cfr. Box 11, "Riservatezza e condivisione dei dati"), devono essere condivise tra le autorità competenti.

Nel riconoscere la necessità di scambiarsi informazioni, garantendo allo stesso tempo un'adeguata protezione dei dati e la riservatezza, l'Home Office del **Regno Unito** e la Task force per l'asilo dell'Associazione dei Direttori dei Servizi per l'infanzia (ADCS), che rappresenta il Servizio per l'infanzia degli enti locali (il servizio di protezione del minore), hanno congiuntamente sviluppato un protocollo per le buone pratiche di condivisione delle informazioni per quanto riguarda l'accertamento dell'età.¹⁰⁸

In **Finlandia** gli assistenti sociali sono autorizzati a partecipare alle interviste, a fornire dichiarazioni scritte sui bisogni psicosociali del minore ed a rendere un parere su come l'interesse superiore del minore potrebbe essere idealmente soddisfatto. Questo sforzo di rendere il processo decisionale veramente multidisciplinare suggerisce la necessità di istituzionalizzare ulteriormente il ricorso a esperti nel processo di determinazione dell'interesse superiore (BID), mettendo in atto misure di tutela importanti nel momento in cui si debba valutare la situazione del minore.

La programmazione del percorso in cui è coinvolto il minore non accompagnato o separato coinvolge una serie di attori, tra cui - a seconda dei casi - i rappresentanti/tutori ed altri esperti, compresi i rappresentanti legali. I fattori che possono entrare in gioco sono la sicurezza del minore, l'opportunità di mantenere o ristabilire l'unità della famiglia, la possibilità di sviluppo nell'età adulta, così come la rilevanza del processo di immigrazione/asilo. Anche il tempo può svolgere un ruolo importante: tanto più lungo è il tempo di separazione dei minori dalla loro famiglia e dalla loro cultura, tanto più difficile può essere il ricongiungimento e più ampio il possibile effetto sul benessere fisico e mentale del minore.

Un recente studio sui minori non accompagnati richiedenti asilo in **Belgio** ha rivelato che la metà dei minori mostrava segni di disturbo da stress post-traumatico (PTSD) e, soprattutto, che il PTSD sembrava peggiorare piuttosto che attenuarsi col passare del tempo.¹⁰⁹ Il fattore tempo pare dunque costituire una preoccupazione urgente, considerato che il protrarsi del tempo nel percorso di presa in carico sembra introdurre fattori di stress, peggiorando allo stesso tempo le vulnerabilità preesistenti. Questi risultati sono importanti per i rappresentanti legali, i rappresentanti/tutori e altri attori che consigliano i minori sui loro percorsi di immigrazione. Essi indicano la necessità di bilanciare l'efficienza del percorso con le esigenze del minore di cura e tempo nella preparazione, dando un'attenta considerazione a ogni singolo caso.

Un minore che ha già presentato richiesta di protezione internazionale avrà bisogno di assistenza nel corso di tale procedura. Se non è ancora stata presentata alcuna domanda di protezione e se ci sono indicazioni che il minore ha bisogno di protezione internazionale, il minore in questione può decidere in consultazione con il proprio rappresentante/tutore e consulente legale di presentare tale richiesta. Tuttavia, se la situazione del minore non solleva questioni di protezione internazionale, può essere consigliato nel suo interesse di astenersi dall'intraprendere tali procedure. In entrambi i casi, la

¹⁰⁸ ADCS Asylum Task Force, *Age Assessment Information Sharing for Unaccompanied Asylum Seeking Children: explanation and guidance*, luglio 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.adcs.org.uk/goodpractice/ageassessment.html>

¹⁰⁹ De Standard, *Stay in Belgium Causes Stress with Young Refugees*, 20 December 2013, quoting research of Marianne Vervliet, *The trajectories of unaccompanied refugee minors: Aspirations, agency and psychosocial wellbeing*, 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <https://biblio.ugent.be/publication/433724>

decisione di cercare protezione internazionale dovrebbe essere affidata al minore di concerto con il suo tutore e consulente legale, in accordo della sua età e del suo grado di maturità.¹¹⁰

BOX 11: RISERVATEZZA E CONDIVISIONE DEI DATI

Spesso gli Stati si rendono conto che:

- La condivisione dei dati tra autorità pubbliche ed erogatori di servizi, pubblici e privati, può contribuire ad affrontare i complessi problemi dei minori non accompagnati, contribuendo a costruire un approccio comune.
- Vi sono elementi di principio da tenere in considerazione in materia di tutela della privacy, compresa la potenziale perdita di controllo sulle informazioni da parte degli individui, nonché la percezione che il diritto alla privacy debba essere al centro del concetto di libertà, elemento che suscita cautele circa la potenziale perdita di autonomia e d'altra parte pone attenzione sui benefici psicologici della privacy.

Ciò pone i seguenti dilemmi:

- La necessità di raccogliere e condividere le informazioni relative ai singoli minori non accompagnati o separati può toccare aspetti relativi alla riservatezza ed alla protezione dei dati, il che rende giuridicamente difficile trasferire informazioni tra diverse agenzie.
- Poiché i sistemi di tutela dei minori ed i sistemi di immigrazione operano su binari paralleli, la condivisione delle informazioni può risultare ancora più complicata.
- Le informazioni importanti riguardanti l'interesse superiore di un minore non accompagnato o separato possono non essere a disposizione di chi deve prendere le decisioni in materia.

Gli Stati possono quindi prendere in considerazione:

- l'ulteriore sviluppo, nei limiti della normativa sulla protezione dei dati, di protocolli per la condivisione specifica di informazioni relative a tutti gli aspetti del processo di determinazione dell'interesse superiore.
- l'opportunità di prendere le dovute precauzioni per la salvaguardia delle informazioni sensibili; ciò può avvenire ad esempio:
 - analizzando attentamente le istituzioni che condividono i dati
 - delineando le funzioni degli enti pubblici che condividono i dati
 - proteggendo l'accesso ai dati
 - gestendo in modo rigoroso l'elaborazione dei dati
 - informando il minore ed il suo rappresentante/tutore sul tipo di informazioni condivise e sullo scopo di condividere i dati, dando al minore la possibilità di manifestare le sue opinioni.

Tra gli altri fattori che possono incidere sulla programmazione del percorso vi possono essere l'età del minore e le opzioni legali disponibili. È opportuno consigliare il minore affinché intraprenda le procedure che con più probabilità rispettino il suo interesse superiore. Per un minore che si sta avvicinando alla maggiore età, ciò probabilmente corrisponde all'intraprendere una procedura che possa giungere a compimento fintanto che il minore interessato sia ancora tale. L'obiettivo è quello di rispettare il diritto del minore di svilupparsi in modo sicuro nell'età adulta, ciò può avvenire attraverso il ricongiungimento familiare, una domanda di protezione internazionale o altre procedure di immigrazione (cfr. Box 16, "Diventare maggiorenni"). Il fatto di attendere la maggiore età del soggetto coinvolto prima di intraprendere una procedura di asilo/immigrazione non corrisponde generalmente all'interesse superiore del minore, dal momento che una volta diventato adulto non avrà più accesso ai servizi ed al supporto di cui può ancora avere effettivamente bisogno. Va osservato che, sebbene la programmazione del percorso non rappresenti il modo più formale per realizzare la determinazione dell'interesse superiore (BID), il modo in cui vengono valutati i fattori che definiscono l'interesse superiore deve essere motivato e documentato.

¹¹⁰ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6 (2005) alla CDI: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 settembre 2005, CDI/GC/2005/6, Commento generale para. 32, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

Molti Stati riconoscono che lo sviluppo in età adulta è un processo che non accade dal giorno alla notte, ma continua ben oltre la data in cui si compiono i 18 anni. In **Norvegia**, ad esempio, in un procedimento simile a quello previsto dal Progetto LIFE del Consiglio d'Europa,¹¹¹ il personale che opera nel centro di accoglienza lavora con i minori non accompagnati o separati per definire un percorso di sviluppo a lungo termine. Il piano va oltre il raggiungimento della maggiore età, finanche nell'età adulta, riflettendo il fatto che le decisioni prese per un minore avranno conseguenze per tutta la vita dell'individuo. Questo tipo di programmazione richiede che vengano valutate, insieme al minore, opzioni di implementazione realistiche, che tengano pienamente conto dei possibili esiti di una soluzione duratura.

Considerato che una decisione sul percorso di immigrazione può avere conseguenze di vasta portata per lo sviluppo futuro del minore, è importante che le misure di tutela garantite siano elevate (cfr. Box 1, "Misure di tutela"). In **Belgio** un tutore, un avvocato ed un interprete vengono assegnati automaticamente a tutti i minori non accompagnati e separati, una volta che vengono identificati queste figure sono a disposizione durante la programmazione del percorso da intraprendere, offrendo garanzie procedurali rafforzate. In generale, si raccomanda di garantire l'assistenza legale non solo durante la procedura di asilo/immigrazione, ma anche prima, ovvero durante la programmazione del percorso, in quanto il processo decisionale in questa fase avrà considerevoli conseguenze per il futuro del minore.

4.6 Applicazione del principio dell'interesse superiore nelle procedure di asilo e di immigrazione

La decisione di intraprendere una procedura di immigrazione, che sia attraverso la presentazione di una domanda di protezione internazionale o attraverso altre procedure, comporta notevoli conseguenze per il minore e per le sue opportunità di sviluppo. In questa fase, il principio dell'interesse superiore indica che vanno messe in campo garanzie procedurali di livello elevato. Come minimo, un minore ha bisogno di consulenza legale, del supporto di un rappresentante indipendente o di un tutore, di un servizio di interpretariato, della possibilità di essere ascoltato e che le sue opinioni ricevano la giusta considerazione in funzione della sua età e della sua maturità (cfr. Box 1, "Misure di tutela").

Nel rispetto dell'importanza del fattore tempo per i minori, i minori che presentano una domanda di protezione internazionale dovrebbero ricevere trattamento prioritario rispetto ai casi di persone adulte. Ciò non significa che questi casi debbano essere esaminati con una procedura accelerata, cioè trattati con scadenze più brevi. È comunque necessario concedere il tempo sufficiente per permettere al minore di riposare e di riprendersi, di costruire un rapporto di fiducia con il proprio rappresentante/tutore, di consentire un'adeguata programmazione del proprio percorso nonché di dare al minore la possibilità di essere adeguatamente ascoltato.

Anche se la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e nel suo Protocollo del 1967 si applica a qualsiasi individuo a prescindere dall'età, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha osservato che, la definizione di rifugiato deve essere interpretata tenendo conto dell'importanza dell'età e del genere. Tra gli altri fattori da tenere in considerazione vi sono i diritti specifici dei minori, le forme di persecuzione che colpiscono in modo specifico i minori, il livello di sviluppo del minore, la conoscenza e/o la memoria delle condizioni nel paese d'origine e la vulnerabilità. Tutti questi aspetti sono rilevanti per un'interpretazione dei criteri per la concessione dello status di rifugiato o protezione sussidiaria, che tenga conto dell'età e del genere, in conformità con le linee guida dell'UNHCR sulle richieste di asilo presentate da minori.¹¹²

¹¹¹ Le raccomandazioni del Progetto LIFE sono state adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del luglio del 2007, in seguito alla conferenza regionale "Migration of unaccompanied minors: acting in the best interests of the child," Torremolinos, Malaga, Spain, 27-28 ottobre 2005. Si veda Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Recommendation CM/Rec (2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors*, 12 luglio 2007, consultabile in inglese all'indirizzo: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769>

¹¹² UNHCR, *Guidelines on International protection: Child Asylum Claims*, dicembre 2009, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>. Si veda anche in italiano: *Linee guida sulla protezione*

Secondo le stesse linee guida, nel valutare se il minore ha un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, il danno procurato deve essere considerato dal punto di vista del minore. L'età, il genere e l'orientamento sessuale del minore, così come le caratteristiche economiche e sociali, possono influire sul tipo di persecuzione a cui il minore può essere sottoposto, esacerbando i suoi timori ed aumentando il rischio di danni. È pertanto necessario analizzare informazioni aggiornate circa le circostanze nel paese di origine ed applicare queste conoscenze per valutare la specifica richiesta di protezione internazionale presentata da un minore.

Il modo in cui gli Stati garantiscono che venga riconosciuta una considerazione preminente all'interesse superiore del minore, nel corso di tutta la procedura di immigrazione/asilo, può variare a seconda delle prassi e delle procedure dello Stato in questione. Nel caso in cui siano poste in essere procedure per valutazioni approfondite, all'interno del sistema di protezione dell'infanzia, le autorità possono prendere in considerazione la possibilità di rendere disponibili queste informazioni nel corso della procedura di immigrazione/asilo, nel rispetto dei principi di protezione dei dati.

Questo è ciò che avviene in **Germania**, dove i centri specializzati degli Stati federali conducono approfondite valutazioni (cfr. Box 11, "Confidenzialità e condivisione dei dati") nei confronti dei minori non accompagnati nel corso dei primi due o tre mesi successivi al primo incontro.

Nel **Regno Unito** diverse agenzie governative lavorano insieme per adempiere, nello svolgimento del loro lavoro, ai loro rispettivi compiti statuari di "tutelare e promuovere il benessere dei minori". Al fine di garantire che tutte le agenzie lavorino insieme in modo coordinato, il governo ha emanato una norma statutaria per indirizzare questo lavoro.¹¹³

Gli Stati hanno a disposizione differenti opzioni che possono prendere in considerazione, qualora non vi siano motivi sufficienti per riconoscere al minore lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, o nel caso in cui il rimpatrio non sia possibile e vi siano comunque preoccupazioni in materia di protezione.

BOX 12: ELENCO NON ESAUSTIVO DI ELEMENTI RELATIVI ALL'INTERESSE SUPERIORE

Come notato in precedenza, il Commento generale n. 14 alla CDI considera le specifiche circostanze di fatto relative al minore, come punto di partenza per valutare l'interesse superiore del minore. Di seguito sono riportati alcuni degli elementi da prendere in considerazione nel momento della valutazione e della determinazione dell'interesse superiore del minore:

Identità del minore:

- Età
- Sesso
- Orientamento sessuale
- Origine nazionale
- Religione e credenze
- Identità culturale (compreso il tempo trascorso al di fuori del paese di origine)
- Personalità
- Esigenze attuali e capacità evolutive (compreso il livello di istruzione)

Opinioni del genitore o della persona che si prende (attualmente) cura del minore

Opinioni del minore:

- Relativamente alle opzioni disponibili

internazionale n. 8. Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati, consultabile all'indirizzo: http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1642f0b80eeaac7000143/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf

¹¹³ UK Home Office, *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, marzo 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/yJ82Lr>

- Desideri ed opinioni in relazione alla sua identità ed alle opzioni disponibili

Tutela dell'ambiente familiare, mantenere o ripristinare le relazioni:

- Relazioni significative (compreso il luogo in cui si trovano le persone interessate)
- Qualità e durata dei rapporti più intimi del minore (genitori, fratelli, altri membri della famiglia, altri adulti o minori all'interno della comunità (culturale))
- Effetti della separazione dalle relazioni più significative (e dove avviene)
- Capacità dei genitori, delle persone di riferimento, delle relazioni più intime
- Possibilità di ricongiungimento familiare (in seguito al rintraccio della famiglia, nonché alle procedure di verifica e valutazione)
- Preferenza per la presa in carico all'interno di un ambiente familiare, al fine di garantire uno sviluppo armonioso e completo della personalità del minore interessato

Cura, protezione e sicurezza del minore:

- Sicurezza da possibili danni gravi
- Benessere in senso lato (materiale, educativo, rispetto ai bisogni fisici ed emotivi, alle esigenze di affetto e sicurezza)
- Possibilità che le decisioni prese producano futuri rischi, danni ed altre conseguenze sulla sicurezza del minore

Condizioni di vulnerabilità:

- Bisogni fisici o emotivi individuali
- Esigenze di protezione specifiche, anche per le vittime di tratta e di trauma
- Necessità che il senso di sicurezza e stabilità si mantenga nel tempo

Diritto alla salute del minore:

- Azioni necessarie per provvedere al suo stato di salute, ivi compresa la salute mentale

Accesso all'istruzione:

- Bisogni educativi e opportunità di sviluppo

In **Svezia**, nel caso in cui vi siano circostanze eccezionali da considerare durante la procedura di asilo, o in seguito alla decisione presa in merito, il Swedish Migration Board effettua un'analisi dell'impatto sul minore. Questo strumento è particolarmente utile nel caso di circostanze eccezionalmente traumatiche. Viene considerato se le garanzie procedurali sono state osservate e se le ragioni di tutela specificamente applicabili ai minori sono state adeguatamente vagliate e valutate. Vengono altresì prese in considerazione le circostanze individuali del minore in relazione alla sua situazione di salute e allo sviluppo psico-sociale, oltre che alla situazione della famiglia, questi aspetti vengono ponderati con la prospettiva di un possibile ritorno del minore nel paese di origine o della sua integrazione in Svezia. Le opinioni del minore sono prese in considerazione e gli assistenti sociali devono tener conto anche delle informazioni fornite dalle altre figure che interagiscono con il minore (ad esempio il tutore, i servizi sociali) ove ciò non sia stato fatto, devono spiegarne il motivo. Gli assistenti sociali possono annotare le loro analisi in una casella delle osservazioni. Questa annotazione non è attualmente obbligatoria, ma se così fosse, migliorerebbe la qualità dei risultati ed andrebbe a soddisfare la raccomandazione contenuta del Commento generale n. 14, par. 97 (f) alla CDI relativamente alla motivazione giuridica.

Nel **Regno Unito**, nel caso in cui ad un minore non sia stata concessa la protezione internazionale, egli non può essere rimandato nel suo paese di origine in caso di "condizioni di accoglienza inadeguate"; in tal caso il minore ottiene pertanto una forma di permesso discrezionale.¹¹⁴ La politica operativa

¹¹⁴ UK Visas and Immigration, *Guidance. Granting Discretionary Leave to Asylum Seekers: Process*, giugno 2013, p. 9 para. 4.4, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/KRQfmj>

dell'Home Office chiarisce che, al momento di decidere la durata del permesso discrezionale, il decisore deve assegnare considerazione preminente all'interesse superiore del minore.

Molti Stati hanno introdotto una procedura unica per decidere se concedere ad un richiedente lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o un permesso umanitario ai sensi del diritto nazionale. Una procedura unica può essere generalmente vantaggiosa anche per i minori, dal momento che il tempo è un fattore particolarmente rilevante dal punto di vista dello sviluppo del minore.

La decisione di concedere un permesso di soggiorno umanitario o temporaneo nei casi in cui non venga riconosciuta la protezione internazionale presenta un dilemma soprattutto per i minori che si stanno avvicinando alla maggiore età (cfr. Box 16, "Diventare maggiorenni"). In molti casi, le decisioni di questo tipo potrebbero essere realizzate nel corso di un'unica procedura. Ma date le loro conseguenze di vasta portata per lo sviluppo del minore nell'età adulta, sarebbe meglio basare la decisione sulla determinazione dell'interesse superiore del minore (BID), che tiene in considerazione in modo ragionato tutti i fattori (cfr. Box 12, "Elenco non esaustivo di elementi relativi all'interesse superiore")

In **Finlandia** un permesso di soggiorno continuativo per motivi umanitari può essere accordato ad un richiedente la protezione internazionale nel caso in cui un diniego sia chiaramente irragionevole in considerazione delle condizioni di salute del richiedente, dei suoi legami con la Finlandia o per altre ragioni di natura personale o umanitaria. I minori non accompagnati e separati sono considerati un gruppo *target* di questo status. Nel corso di tale processo, si raccomanda che tutti i fattori, tra cui l'unità della famiglia, la continuità nelle cure, l'identità etnica ed i fattori culturali, vengano tenuti in considerazione e documentati in una decisione scritta.

In **Norvegia** una tale decisione scritta viene rilasciata all'avvocato del minore in modo che possa essere condivisa con il tutore del minore e con il minore stesso.

È importante che gli Stati siano consapevoli del fatto che tutti gli aspetti, compresa la determinazione dell'interesse superiore (BID), possono essere impugnati, che dovrebbe essere fornita consulenza legale e che, nel caso in cui emergano nuove informazioni, il caso può essere riaperto. Secondo quanto stabilito dall'articolo 40, paragrafo 2 della Direttiva sulle procedure di asilo rifiuta, le richieste successive sono ricevibili in caso di "nuovi elementi o risultanze".

BOX 13: DARE IL GIUSTO PESO AGLI ELEMENTI CHE DETERMINANO L'INTERESSE SUPERIORE

L'interesse superiore di un minore deve essere valutato e determinato al fine di garantirgli il pieno ed effettivo godimento dei diritti sanciti dalla CDI e di assicurare il suo sviluppo olistico.

La determinazione che conduce ad una soluzione duratura può raramente essere raggiunta facendo riferimento ad un singolo fattore. Nel valutare e determinare una soluzione che rappresenti l'interesse superiore di un minore è fondamentale concentrarsi sul singolo individuo. In particolare, secondo il Commento generale n. 6 e il Commento generale n. 14 alla CDI, nel contesto specifico relativo al singolo minore è necessario:

- Determinare gli elementi pertinenti (cfr. Box 12, "Elenco non esaustivo di elementi relativi all'interesse superiore").
- Dare loro contenuto concreto ed assegnare un peso ad ognuno di essi, l'uno in relazione all'altro.

Per compiere la valutazione è necessario considerare e soppesare tutti gli elementi necessari per prendere una decisione, in una situazione specifica per la condizione personale del singolo minore. Nel definire l'ordine di priorità dei diversi elementi, si possono verificare problemi di concorrenza:

- La possibilità che un'opzione esponga il minore al rischio di subire un danno pesa generalmente maggiormente di altri fattori, rendendo tale opzione impraticabile in quanto non rispettosa dell'interesse superiore del minore in questione.
 - Il diritto del minore ad essere cresciuto dai suoi genitori è un principio fondamentale. A meno che non vi siano problemi di sicurezza, l'interesse superiore di un minore può essere generalmente soddisfatto nel migliore dei modi con la sua famiglia.
-

- La CDI sottolinea la necessità di garantire la sopravvivenza e lo sviluppo del minore, compreso lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. Questi requisiti sono generalmente soddisfatti nel migliore dei modi rimanendo in relazione o mantenendo stretti contatti con la famiglia e la rete sociale e culturale del minore.

Il fatto di dare il giusto peso ai fattori socio-economici nel paese di origine può rivelarsi impegnativo ma è comunque necessario. Nel considerare i possibili scenari per lo sviluppo del minore, bisognerebbe assegnare un peso adeguato a fattori quali le opportunità educative, i problemi di salute e di vulnerabilità, oltre che la continuità e la stabilità della situazione attuale del minore.

BOX 14: BILANCIARE L'INTERESSE SUPERIORE CON ALTRE CONSIDERAZIONI

L'interesse superiore del minore, una volta valutato e determinato, potrebbe entrare in conflitto con gli interessi o i diritti di altri minori, dei genitori o della cittadinanza più in generale. Come emerge dal Commento generale n. 14 alla CDI, paragrafi 39 e 40, se l'armonizzazione non è possibile, le autorità e i decisori dovranno analizzare e valutare i diritti di tutti i soggetti interessati, tenendo presente che:

- Il diritto del minore a che il suo interesse superiore sia tenuto in considerazione preminente implica che gli interessi del minore hanno la massima priorità e non sono solo uno tra i tanti elementi da considerare;
- Pertanto, va riconosciuto un peso maggiore a ciò che corrisponde all'interesse superiore del minore.

Ciò è dovuto alla particolare situazione del minore, caratterizzata da:

- Dipendenza
- Livello di maturità
- Status giuridico specifico
- Essere senza "voce"

Il fatto di considerare l'interesse superiore del minore come "primario" richiede la consapevolezza, della posizione che va assegnata agli interessi dei minori in tutte le azioni che lo riguardano e nella volontà di dare priorità all'interesse superiore in tutte le circostanze, ma soprattutto nel caso in cui un'azione abbia un impatto innegabile sui minori coinvolti.

Inoltre, il Commento generale n. 6 alla CDI, paragrafo 86, afferma che "gli aspetti che non si fondano sui diritti, come quelli relativi al controllo generale della migrazione, non possono ignorare le considerazioni relative all'interesse superiore".

4.7 Trovare una soluzione duratura

Una volta che un minore è passato attraverso le procedure di immigrazione o di asilo ed ha ricevuto una decisione definitiva, al minore in questione sarà chiaro il suo status legale nel paese e potrà pertanto continuare a programmare il suo futuro. Va notato che non tutti i minori non accompagnati o separati in Europa potranno passare attraverso procedure di asilo/immigrazione, come accade ad esempio nel caso di cittadini dell'UE.

Generalmente la procedura di determinazione dell'interesse superiore (BID) viene descritta nelle procedure di asilo o di immigrazione nazionali, nel qual caso viene anche indicato come e quando tale determinazione si colloca all'interno delle succitate procedure. Anche se, nel corso della procedura di asilo o di immigrazione, non vi è alcuna indicazione precisa del momento specifico in cui debba avvenire la determinazione dell'interesse superiore, il principio fondamentale è che tale valutazione va effettuata ogni qual volta debba essere presa una decisione che avrà un impatto importante sul futuro del minore - e che ogni nuova determinazione va effettuata sulla base delle considerazioni sull'interesse superiore (BIA) che sono state fatte in precedenza. Inoltre, se ci sono diversi

azioni/decisioni prese in relazione al minore e che hanno un impatto importante su di esso, sarà opportuno prevedere una progressione nel livello di garanzie procedurali, che rifletta la rilevanza dell'impatto sul futuro del minore; tale operazione avverrà attraverso una determinazione completa dell'interesse superiore. Così, se la un lato la **valutazione dell'interesse superiore** (BIA) dovrebbe normalmente essere attuata in modo da informare la decisione su immigrazione/asilo, la **determinazione dell'interesse superiore** (BID) andrebbe considerata generalmente **in seguito** al compimento della procedura d'asilo/immigrazione, quando l'esito di tale procedura potrà influire sulla decisione relativa alle possibilità di soluzione duratura, pur senza stravolgere la decisione in materia di asilo/immigrazione in quanto tale.

La determinazione dell'interesse superiore (BID) eseguita in seguito alla decisione in materia di asilo/immigrazione può individuare la soluzione duratura più adatta tra le opzioni disponibili, alla luce del quadro giuridico applicabile, inoltre permette di affrontare le implicazioni relative all'essere non accompagnati o separati.

Nel caso in cui non sia possibile attuare la soluzione duratura individuata, o nel caso in cui emergano nuove informazioni, la determinazione dell'interesse superiore (BID) o - a seconda della natura delle nuove informazioni disponibili - la decisione su immigrazione/asilo possono essere ridiscusse in linea con le leggi vigenti.

Una **soluzione** è definita come **duratura** nel caso in cui sia a lungo termine e sostenibile. Dovrà assicurare che il minore non accompagnato o separato sia in grado di svilupparsi nell'età adulta in un ambiente che soddisfi le sue esigenze e i suoi diritti come definiti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (CDI) e che non metta il minore a rischio di persecuzione o di danno. In base al principio dell'interesse superiore, dal momento che la soluzione duratura avrà un impatto fondamentale sullo sviluppo a lungo termine del minore in età adulta, tale soluzione sarà necessariamente subordinata alla determinazione dell'interesse superiore (BID), supportata dalle più stringenti garanzie procedurali (cfr. Box 1, "Misure di tutela").

Nell'effettuare la BID, è importante che l'obiettivo della determinazione sia tenuto saldamente a fuoco. La BID si sforza, fin dal primo momento, ad esaminare le circostanze del singolo minore per capire quale soluzione va nella direzione del suo superiore interesse.

Alcuni Stati hanno messo in atto meccanismi affinché la BID venga intrapresa direttamente dalle autorità di asilo/migrazione. In altri paesi, in particolare laddove i minori non accompagnati o separati non sono soggetti a procedure di protezione internazionale, come nel caso di cittadini UE, la BID rientra nella competenza di altre autorità impegnate nella protezione dei minori o nel sistema giudiziario. Idealmente, nell'individuazione di una soluzione duratura, le istituzioni o i rappresentanti che determinano l'interesse superiore del minore dovrebbero essere indipendenti ed imparziali, e la procedura dovrebbe essere gestita da persone con la necessaria esperienza in materia di protezione dei minori e senza potenziali conflitti di interesse con la tutela dei diritti del minore.

Si raccomandano ulteriori sviluppi così da rispettare queste caratteristiche. Ad esempio, sulla base dei risultati di un'indagine sui diritti umani dei minori migranti non accompagnati e dei giovani nel **Regno Unito**, la Commissione parlamentare mista per i diritti dell'uomo (JCHR) ha raccomandato al governo di valutare la possibilità di creare una procedura indipendente e formale per la determinazione dell'interesse superiore (BID). La Commissione ha raccomandato di valutare i potenziali benefici di una nuova procedura formale, rispetto all'alternativa che consisterebbe nel cercare di apportare miglioramenti al modello esistente. Qualunque sia il modello, il sistema dovrebbe mettere in primo piano l'interesse superiore dei minori migranti non accompagnati.¹¹⁵

Quando l'interesse superiore costituisce una considerazione preminente, tra le soluzioni durature per i minori non accompagnati e separati possono essere ricomprese misure differenti, anche in funzione delle opzioni legali disponibili nello Stato in questione. La BID, in considerazione degli elementi descritti nel Commento generale n. 14 alla CDI, valuterà inoltre, una serie di opzioni che diano risposta ai bisogni di protezione del minore ed alle modalità di cura future. Tra le soluzioni durature che possono essere considerate ed attuate, vi sono ad esempio il ricongiungimento familiare, o il

¹¹⁵ House of Lords, House of Commons Joint Committee on Human Rights, *Human Rights of Unaccompanied Migrant Children and Young People in the UK*, First Report of Session 2013-14, maggio 2013, para. 33, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/OeOrdx>

ricongiungimento con un parente, o un'altra persona che possa prendersi cura del minore, in patria o in un paese terzo, mediante opportuni dispositivi alternativi di cura. Un'ultima risorsa possibile è l'adozione, nei casi in cui non siano disponibili membri della famiglia, o nel caso in cui la famiglia non possa essere rintracciata, o ancora, se il ricongiungimento è valutato come non corrispondente all'interesse superiore del minore.

Nel processo di identificazione ed implementazione di una soluzione duratura per ogni minore non accompagnato o separato, è fondamentale stabilire misure per garantire il rispetto del diritto del minore ad essere ascoltato (cfr. Box 6, "Partecipazione del minore"). In **Italia**, quando il minore ha acconsentito e ha richiesto il rimpatrio volontario, la programmazione dello stesso viene portata avanti insieme al minore ed alla sua famiglia, con il coinvolgimento dei servizi sociali per i minori e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). In **Norvegia**, il "processo di mappatura", iniziato presso il centro di accoglienza, si evolve nel processo di programmazione che avviene durante l'implementazione di una soluzione duratura.

Indipendentemente dallo status di immigrazione di un minore non accompagnato o separato, l'impegno continuo - immediato o protratto nel tempo - per rintracciare la sua famiglia è della massima importanza, al fine di stabilire se il ricongiungimento rappresenta l'interesse superiore del minore. Se la famiglia dovesse essere rintracciata in un paese terzo, può essere richiesta o esplorata la possibilità di ricongiungimento familiare nel paese terzo. In una situazione in cui i genitori siano stati rintracciati, ma si trovino in una situazione o in una posizione per cui il loro soggiorno non è regolare, il ricongiungimento è meno semplice. Tuttavia, se dovesse essere individuato come la soluzione che corrisponde all'interesse superiore del minore, il ricongiungimento nel paese ospitante, o in un paese terzo, può essere perseguito al fine di rispettare il principio del superiore interesse. Ciò dipenderà dalla situazione specifica e dallo status giuridico del minore e dei suoi familiari all'estero. Se il minore ha lo status di rifugiato ai sensi del diritto comunitario, il minore avrebbe diritto di richiedere il ricongiungimento familiare con i membri della famiglia nucleare (ad esempio i genitori) nel paese d'asilo. Se la famiglia (ad esempio, i genitori) viene rintracciata in un paese terzo, si può esplorare la possibilità di ricongiungimento in questo paese terzo, attraverso una proposta che coinvolga nel processo gli attori rilevanti del paese terzo in questione. La rifusione del Regolamento di Dublino indica specificamente quali garanzie vanno accordate ai minori non accompagnati o separati, affermando che l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente, nonché richiedendo agli Stati membri di cooperare strettamente e di prendere in particolare considerazione - nel valutare l'interesse superiore dei minori - il ricongiungimento familiare, il benessere e lo sviluppo sociale, la sicurezza e l'incolumità dei minori non accompagnati o separati.¹¹⁶ A seconda dello status del minore e dei genitori, la soluzione duratura può essere perseguita sia nel paese in cui si trovano i genitori, sia nel paese in cui il minore risiede e può avere un regolare diritto di soggiorno. Il fattore cruciale va qui individuato nella sostenibilità della soluzione per il minore nonché nella determinazione di quali siano il paese e lo status che possono realizzare al meglio tale sostenibilità.

Al fine di valutare se il ricongiungimento familiare rappresenti l'interesse superiore del minore, può essere utile raccogliere informazioni sulla situazione della famiglia, anche attraverso uno studio dedicato. Un simile studio potrebbe comprendere un rapporto dettagliato della situazione della famiglia, compresa una descrizione delle condizioni che possono influire sul ricongiungimento, tra cui l'alloggio, la situazione economica della famiglia, le condizioni di salute dei familiari, la disponibilità a ricongiungersi con il minore, la capacità di prendersi cura del minore, i rapporti tra i membri della famiglia e l'esistenza di eventuali problemi rilevanti, come ad esempio l'abuso di sostanze.

Tuttavia in alcuni paesi di origine può essere problematico ottenere queste informazioni (cfr. anche il Box 10, "Raccogliere informazioni"). Oltre a condurre le operazioni di rintraccio attraverso le loro

¹¹⁶ Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/XnJ2mV>. Si veda anche in italiano: *Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&rid=1>

rappresentanze nei paesi di origine, o tramite il Comitato internazionale della Croce Rossa (ICDI), Stati come **l'Italia, la Finlandia, l'Austria e il Belgio** hanno impiegato partnership con l'OIM, con l'International Social Services (ISS) e con i loro partner nei paesi di origine, per organizzare il rintraccio della famiglia, per condurre gli studi sull'unità familiare, per programmare e monitorare la reintegrazione nei paesi di origine. Se da un lato diversi Stati coinvolgono l'ISS, caso per caso, per condurre il rintraccio della famiglia e per svolgere studi nei paesi di origine, d'altra parte la **Finlandia** ha un accordo formale con il Segretariato generale dell'ISS per quanto riguarda il rintraccio delle famiglie o di tutori legali di minori non accompagnati o separati. In base all'accordo, il rintraccio non viene perseguito se risulta evidente che il minore o la famiglia possono essere esposti a pericoli. La decisione di interrompere il rintraccio viene presa sotto la guida dell'ISS, ma anche sulla base di indicazioni del minore e del suo rappresentante/tutore.

Per le situazioni in cui il rientro nel paese di origine o di residenza abituale può rappresentare l'interesse superiore del minore, UNHCR e UNICEF hanno sviluppato, in riconoscimento delle preoccupazioni di protezione specificamente applicabili ai rimpatri, delle linee guida in cui vengono specificate le garanzie minime per il rimpatrio dei minori non accompagnati e separati. Le Linee guida dell'UNICEF per la protezione dei minori vittime di tratta¹¹⁷ e la Guida dell'UNICEF sulla protezione dei diritti dei minori vittime di tratta in Europa¹¹⁸ trattano la situazione dei minori vittime di tratta, mentre la pubblicazione dell'UNHCR intitolata *Misure particolari per il rimpatrio in Afghanistan dei minori non accompagnati* descrive le garanzie minime per i rimpatri in Afghanistan,¹¹⁹ che possono essere estrapolate ed applicate anche ad altre situazioni (cfr. Box 15, "Garanzie minime in caso di rimpatrio"). Su richiesta della Commissione Europea sono stati sviluppati uno studio comparativo e una checklist per lo sviluppo di buone pratiche,¹²⁰ che possono aiutare gli Stati membri dell'Unione Europea nell'applicazione della Direttiva sui rimpatri nel rispetto dei diritti dei minori.

In **Italia**, dove si prende in considerazione il rimpatrio solo quando è volontario, vengono ricercate misure strutturate di supporto al reinserimento del minore nel paese di origine, fornendo finanziamenti e monitoraggio. Il periodo di monitoraggio, che si protrae per un minimo di sei mesi, può variare a seconda delle necessità del piano di reinserimento e può comportare il ritorno del minore a scuola, l'accesso al mercato del lavoro o il supporto medico, laddove necessario. Il processo di preparazione è avviato solo su richiesta del minore. Il rintraccio della famiglia e la valutazione della famiglia vengono effettuati dall'OIM sulla base di un accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, su richiesta del minore e con il consenso informato dello stesso e della sua famiglia. Il progetto di reinserimento viene definito attraverso la stretta collaborazione tra il minore, la sua famiglia, l'OIM, i servizi sociali e deve essere approvato dal Ministero del Lavoro.

In Uganda sono le ONG locali a condurre il monitoraggio post-rimpatrio per i minori non accompagnati o separati che ritornano dalla **Norvegia**, e lo stesso avviene nella Repubblica democratica del Congo per i minori non accompagnati o separati di ritorno dal **Belgio**. Ciò comprende, in alcuni casi, un supporto post-rimpatrio per le famiglie.

In una situazione in cui viene contemplata l'opzione del ricongiungimento familiare, o laddove vengano prese in considerazione modalità alternative di presa in carico, o il ritorno presso i parenti, è molto importante valutare anche il funzionamento dei sistemi di protezione dell'infanzia nel paese di origine, o del paese in cui vengono considerati gli accordi di assistenza.¹²¹

Nell'ipotesi di rimpatrio, il Consiglio **svedese** per le migrazioni conduce un accertamento dei fatti, raccogliendo informazioni sul paese d'origine relative alle condizioni dell'infanzia per quanto

¹¹⁷ UNICEF, *Guidelines for the Protection of Child Victims of Trafficking*, 26 giugno 2013, consultabile in inglese all'indirizzo: http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

¹¹⁸ UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/49997af7d.html>

¹¹⁹ UNHCR, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, agosto 2010, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html>

¹²⁰ Consiglio Europeo per i Profughi e gli Esiliati (ECRE), *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*, dicembre 2011, HOME/2009/RFX/PR/1002, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4f17ebed2.html>

¹²¹ Si veda anche la brochure del progetto *Monitoring Mechanism for Returned Minors*, HIT Foundation, Nidos and Mercado consultabile in inglese all'indirizzo: <http://goo.gl/Uckoc6>

riguarda, ad esempio, i sistemi di protezione dei minori e la loro capacità - tra gli altri aspetti - di monitorare i minori rimpatriati e di garantire l'istruzione e i servizi sanitari, prima di valutare la fattibilità del rimpatrio come soluzione duratura per i minori non accompagnati o separati. Le informazioni raccolte attraverso tale accertamento dei fatti vengono rese disponibili online per essere utilizzate dalle autorità di lingua svedese.¹²²

Il rimpatrio non sarà praticabile senza aggravare la vulnerabilità del minore nel caso in cui: la famiglia non sia stata rintracciata e non c'è nessun sistema di protezione adeguato nei confronti dei minori; non ci sono adeguate strutture a misura di bambino e tutori disposti ad assistere il minore nel momento stesso dell'arrivo ed, eventualmente, anche più avanti nel processo di reinserimento; e qualora il minore non vada a ricongiungersi alla famiglia o a parenti o manchino strutture di sostegno.

Il fatto che il minore non accompagnato o separato sia autorizzato a rimanere nel paese di accoglienza, sulla base di una protezione umanitaria o di altre forme di protezione, fino al raggiungimento della maggiore età non costituisce di per sé una soluzione. Particolarmente preoccupante è la pratica di permettere ai minori di rimanere fino al raggiungimento della maggiore età per poi procedere al loro rimpatrio. A meno che non siano in atto piani di reinserimento individualizzati, redatti insieme al minore, lo sviluppo positivo del minore nell'età adulta può risultare compromesso. Gli sforzi per facilitare la transizione verso l'età adulta attraverso il sostegno ai giovani adulti sono incoraggiati dal Consiglio d'Europa, un passo positivo per affrontare la precaria situazione di questi giovani vulnerabili (cfr. Box 16, "Diventare maggiorenni").

In **Ungheria**, in riconoscimento del fatto che la vulnerabilità non finisce con il raggiungimento della maggiore età legale, i minori che hanno ottenuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria e sono non accompagnati o separati, hanno diritto ad un'assistenza successiva fino all'età di 24 anni, secondo le stesse modalità previste per i cittadini.

In **Francia**, i minori che hanno ricevuto un sostegno sociale per tre anni, prima del compimento del diciottesimo anno d'età, possono richiedere – fintanto che sono ancora minorenni e fino al raggiungimento della maggiore età – la cittadinanza sotto la tutela dello Stato. Per quei minori che hanno raggiunto un livello di maturità tale per cui possono svolgere un tirocinio, vi è la possibilità di stipulare un contratto con lo Stato (denominato *contrat jeune majeur*), che consente loro di rimanere in Francia fino a quando non hanno completato la loro formazione e sono pronti a diventare autosufficienti.

In **Italia**, quando un minore non accompagnato compie 18 anni, la legge prevede la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per studio, per lavoro o per avere accesso al mercato del lavoro, nel caso in cui, il minore abbia soggiornato regolarmente, in un modo o nell'altro, nel paese per almeno tre anni prima del raggiungimento della maggiore età ed abbia seguito un progetto di integrazione sociale o civile per almeno due anni, o sia stato assegnato ad un tutore o dato in affidamento e abbia ottenuto il parere positivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

BOX 15: GARANZIE MINIME IN CASO DI RIMPATRIO

La Guida dell'UNICEF sui minori vittime di tratta in Europa descrive le garanzie minime per effettuare il rimpatrio dei minori non accompagnati e separati che sono vittime di tratta. Le misure particolari dell'UNHCR per il rimpatrio in Afghanistan dei minori non accompagnati e separati possono essere estrapolate ed applicate ad altre situazioni. Entrambi i documenti raccomandano di prendere in considerazione i seguenti aspetti:

- La decisione deve essere presa attraverso una procedura formale che contempli tutte le garanzie necessarie; devono essere valutate tutte le soluzioni atte a garantire che l'interesse superiore del minore riceva una considerazione preminente; il minore dev'essere pienamente informato, consigliato e sostenuto.
- Deve essere compiuto ogni sforzo per rintracciare la famiglia prima del rimpatrio e deve essere effettuata una valutazione individuale per giudicare se la famiglia è disposta ed in grado di ricevere il minore.
- Nel caso in cui il rintraccio non fosse possibile, il rimpatrio presso un istituto per l'infanzia va considerato come ultima risorsa e solo qualora ciò rappresenti l'interesse superiore del minore interessato.
- Gli accordi di accoglienza e di assistenza dovrebbero per lo meno comprendere:

¹²² Si veda LIFOS, *Migrationsverket rätts- och landsinformationssystem*, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://lifos.migrationsverket.se>

-
- L'accoglienza del minore in aeroporto, l'accesso immediato ad un alloggio adeguato, il supporto per i bisogni fondamentali, l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria.
 - La nomina di una persona responsabile/di un tutore formato e qualificato, anche per quanto riguarda un'adeguata protezione dei minori, a cui venga formalmente assegnata la responsabilità per il minore.
 - Un piano individuale per rendere sostenibile la reintegrazione del minore, redatto in collaborazione con lo stesso minore ed il suo tutore.
 - Una valutazione adeguata e costante di quanto accade dopo il rimpatrio.
 - La valutazione dei rischi e della sicurezza individuale deve essere svolta da professionisti:
 - La valutazione della sicurezza si concentra principalmente su possibili minacce per il minore o per i suoi parenti da parte di trafficanti e loro associati. Tale valutazione deve tener conto di quelle minacce per la sicurezza che colpiscono, in modo specifico un minore che è stato vittima di tratta e di quelle che riguardano tutti i minori che ritornano nel loro paese di origine. A questo scopo, il servizio sociale o l'autorità dei servizi di welfare, competente nel paese in cui si trova un minore vittima di tratta, dovrebbe raccogliere informazioni da parte delle forze dell'ordine o di un'agenzia di intelligence coinvolta nell'applicazione della legge nel paese di origine del minore, o da un'organizzazione internazionale di polizia.
 - La valutazione del rischio deve esplorare le condizioni dell'abitazione e della comunità in cui è probabile che il minore faccia ritorno, al fine di valutare se corrisponda al suo interesse superiore ritornare in quel contesto. Deve essere avviata dallo stesso servizio sociale o dall'autorità dei servizi di welfare dei minori a prescindere dal luogo in cui si trovi il minore, la stessa valutazione del rischio deve tener conto delle informazioni raccolte da un'agenzia nel paese di origine del minore, e più precisamente riguardo: la famiglia del minore o l'abitazione della persona che sta per assumere la responsabilità del minore (o l'istituzione che sta per farlo) e la comunità circostante.
-

BOX 16: DIVENTARE MAGGIORENNI

Per i minori non accompagnati o separati, diventare maggiorenni può significare, diventare migranti irregolari adulti e perdere una serie di diritti e di tutele che erano a loro disposizione in quanto minori. Spesso i diritti e la protezione supplementari accordati loro, fintanto che erano minorenni, si esauriscono da un giorno all'altro.

La gamma di problemi incontrati dai minori non accompagnati o separati nel loro passaggio all'età adulta comprende:

- Perdita di diritti sociali, economici ed educativi
- Perdita del diritto a un alloggio in case speciali per i giovani o ad accordi di affido
- Perdita del rappresentante ufficiale/tutore
- Rischio di detenzione
- Rischio di espulsione verso paesi di cui potrebbero non avere memoria e dove potrebbero non avere nessun contatto
- Mancanza di informazioni sui propri diritti in quanto adulti
- Mancanza di accesso alla giustizia e alle forme di riparazione per eventuali violazioni dei diritti

Considerate le attuali incertezze relative ai metodi di accertamento dell'età, un'erronea determinazione dell'età può giocare un ruolo aggravante.

Il Consiglio d'Europa ha sviluppato in collaborazione con l'UNHCR un rapporto per attirare l'attenzione su questi problemi, chiedendo agli Stati ed alle autorità interessate di adottare misure adeguate per garantire che la transizione sia positiva, indipendentemente dal fatto che i minori migranti non accompagnati che stanno per diventare maggiorenni siano rifugiati o richiedenti asilo.¹²³ Alla luce di questo rapporto, il Consiglio d'Europa ha adottato all'unanimità una risoluzione che invita gli Stati membri a:

- Tenere conto della specifica situazione dei minori migranti non accompagnati o separati che raggiungono la maggiore età
 - Stabilire una categoria di transizione, prevedendo misure specifiche in materia di:
 - Assistenza sociale e istruzione
 - Accesso alle informazioni
 - Estensione dell'assistenza abitativa finché non si trovino soluzioni adeguate
 - Accesso alle cure sanitarie
-

¹²³ UNHCR, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate?* marzo 2014, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>

- Formare gli operatori sociali rispetto a questa specifica categoria di transizione. Prendendo spunto dalla campagna *I Matter* lanciata da SOS villages sulla deistituzionalizzazione delle modalità attraverso le quali interrompere la presa in carico dei neo-maggiores, ¹²⁴ si possono indicare anche le seguenti pratiche utili:
 - Mettere in collegamento i giovani adulti con altri giovani adulti in situazioni simili, in modo che possano scambiarsi un utile sostegno reciproco
 - Offrire un supporto attraverso persone volontarie come altro mezzo per fornire sostegno ai giovani al di fuori del sistema formale.
-

4.8 Monitoraggio

Nei sistemi e nelle procedure di attuazione del principio dell'interesse superiore, gli Stati membri sono vincolati dal Commento generale n. 5 (2003) alla CDI, relativo alle *Misure generali di attuazione*, ivi compreso l'articolo 12 che riguarda il ruolo attivo del minore nel promuovere, proteggere e monitorare i suoi diritti. Affinché i minori possano beneficiare di queste pratiche obbligatorie a livello nazionale, esse devono essere applicate in modo uniforme. Gli Stati devono impegnarsi attivamente ad attuare sul proprio territorio pratiche adeguate ad un livello di qualità verificato attraverso il monitoraggio, in modo che un minore non accompagnato o separato possa sperimentare lo stesso livello di sostegno in diverse regioni ed unità amministrative.

Variazioni locali nella protezione accordata ai minori non accompagnati e separati possono potenzialmente mettere questi minori in situazioni precarie a seconda delle località specifiche in cui si trovano. Un monitoraggio nazionale ed il sostegno alle autorità locali nell'attuazione delle loro responsabilità possono costituire una garanzia supplementare per i minori e dovrebbero idealmente diventare parte di un sistema consolidato di protezione.

Tale monitoraggio indipendente, riguardante il rispetto del principio dell'interesse superiore, va applicato a tutti i sistemi nazionali in materia di protezione dei minori e, nel caso di minori non accompagnati o separati che arrivano dall'esterno di uno Stato membro dell'UE, va applicato anche alle procedure di immigrazione ed asilo.

¹²⁴ SOS Children's Villages International, *Ageing Out of Care: From Care to Adulthood in European and Central Asian Societies*. I Matter Campaign, dicembre 2010, consultabile in inglese all'indirizzo: <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/ageing.pdf>

5 CONCLUSIONI

Come dichiarato nella Convenzione sui diritti dell'infanzia, un minore non accompagnato o separato, indipendentemente dalle sue circostanze personali o dal suo status di immigrazione, è innanzitutto un minore e deve essere trattato come tale. In quanto minore, che è temporaneamente o definitivamente privato di un ambiente familiare di sostegno, ha diritto ad una speciale protezione ed assistenza. Questo elemento è fondamentale per i minori che attraversano le frontiere, non accompagnati o separati dalle loro famiglie e di conseguenza in una situazione di elevata vulnerabilità e rischio.

L'interesse superiore del minore deve essere, come previsto dalla CDI, una considerazione preminente in tutte le decisioni che riguardano i minori non accompagnati e separati, sin dal momento del loro arrivo o della loro identificazione e fino a quando non verrà individuata una soluzione duratura. D'altra parte il fatto di garantire la protezione e le cure necessarie può essere difficoltoso per gli Stati.

Le buone pratiche suggeriscono che le esigenze e la situazione complessiva di tali minori vanno valutate in modo olistico, ciò può aumentare la pressione su sistemi che sono solitamente programmati per affrontare un sottoinsieme di problemi nella vita di un singolo minore. Nel caso di minori non accompagnati o separati, è necessario identificare soluzioni che abbiano l'impatto più positivo sul minore in questione e metterle in pratica in modo olistico.

Sono molte le azioni intraprese dagli Stati che producono effetti sui minori, ma non tutte le decisioni prese da uno Stato richiedono procedure complete e formali di determinazione dell'interesse superiore del minore. Il principio fondamentale, come stabilito dal Comitato sui diritti dell'infanzia, stabilisce che **maggiore è l'impatto che una decisione può avere sul minore, maggior deve essere il livello delle garanzie offerte.**

Nel procedere verso l'ulteriore sviluppo delle strutture e delle procedure esistenti - o verso la creazione di nuove - volte a garantire che nei confronti dei minori non accompagnati e separati in Europa venga applicato il principio dell'interesse superiore, UNICEF e UNHCR hanno preso atto dell'esperienza degli Stati e dei loro partner. UNHCR e UNICEF raccomandano che gli Stati si impegnino ad incorporare questo principio in tali strutture e procedure al fine di:

- Garantire che venga adottato un approccio olistico, volto a stabilire l'interesse superiore del minore, considerando tutte le caratteristiche del minore, così come la sua situazione e le sue necessità.
- Fare il possibile per garantire che le procedure siano a misura di bambino, anche dando al minore coinvolto tutte le informazioni necessarie.
- Garantire ai minori la possibilità di essere ascoltati, in conformità con la loro età e il loro livello di maturità.
- Cercare, non appena sia opportuno, tutte le informazioni relative al minore, traendole direttamente dal minore in questione e da altre fonti pertinenti, in modo da garantire la precoce comprensione del minore e della sua situazione.
- Ricerare attivamente un precoce rapporto di fiducia.
- Comporre insieme ai diversi attori con cui il minore non accompagnato o separato entra in contatto una visione comune relativa al suo caso.
- Considerare le azioni di breve, medio e lungo termine che permettano al minore di svilupparsi nell'età adulta, in un ambiente che soddisfi le sue esigenze e rispetti i suoi diritti, e che non mettano il minore a rischio di persecuzione o danni gravi.

UNHCR e UNICEF accolgono gli sforzi - molti dei quali descritti in precedenza in questo testo - compiuti da alcuni Stati europei al fine di applicare il principio dell'interesse superiore. Si auspica che questo documento fornisca un contributo positivo per aiutare gli Stati e altri attori nel loro impegno per sviluppare i loro sistemi nazionali di protezione dei minori, di asilo e di immigrazione in modo da garantire che i minori non accompagnati o separati vengano trattati, in primo luogo, come minori. UNHCR e UNICEF auspicano di poter continuare a lavorare insieme per realizzare una visione in cui

l'interesse superiore dei minori rappresenta la considerazione preminente di tutti ed in cui i minori, che sono temporaneamente o definitivamente privati di un ambiente familiare di sostegno, possano ricevere la speciale protezione ed assistenza a cui hanno diritto.

UNHCR Ufficio per l'Europa
11b Rue van Eyck
1050 Bruxelles
www.unhcr.org

United Nations Children's Fund
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
www.unicef.org