

Rafforzare i diritti del minore nei procedimenti amministrativi e giudiziari sull'immigrazione:

Implementazione delle linee guida del Consiglio d'Europa sulla giustizia a misura di minore

Tutti gli Stati dell'UE hanno ratificato la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e si impegnano ad implementarla. Ogni anno in Europa, **i diritti fondamentali di centinaia di migliaia di bambini migranti¹ non vengono rispettati.**

L'esercizio dei diritti fondamentali dei minori è gestito sia attraverso procedimenti amministrativi che di giustizia amministrativa. In molti casi, tuttavia, questi procedimenti sull'immigrazione non sono alla portata dei minori, sebbene li riguardino direttamente. **Questi procedimenti sull'immigrazione non sono adatti ai minori** (per esempio la richiesta di protezione internazionale, il ricongiungimento familiare, l'accertamento dell'età, ecc.) **e questo rappresenta un ostacolo all'esercizio dei loro diritti.**

" La giustizia dovrebbe essere amica dei bambini. Non dovrebbe camminare davanti a loro perché potrebbero non seguirla. Non dovrebbe camminare dietro di loro, perché i minori non dovrebbero avere la responsabilità di scegliere il cammino. Dovrebbe camminare al loro fianco ed essere loro amica."

Maud de Boer-Buquicchio,
Vicepresidentessa Generale del Consiglio

Adottate nel 2010, **le linee guida del Consiglio d'Europa sulla giustizia a misura di minore** stabiliscono sia principi generali sia regole specifiche che sono fondamentali per assicurare il rispetto dei diritti dei minori in tutti i procedimenti che li riguardano.

Le competenze in materia dell'Unione Europea, sono regolate dagli articoli da 77 a 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Come conseguenza, numerosi standard europei regolamentano direttamente queste procedure e nello specifico sono: la Direttiva "qualifiche" (Direttiva 2011/95/UE), la Direttiva "procedure" (Direttiva 2013/32/EU), la Direttiva sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2013/33/EU), il Regolamento Dublino III (Regolamento n.604/2013), il Regolamento EURODAC (Regolamento n.603/2013), che costituiscono il Sistema europeo comune di asilo, la Direttiva "rimpatri" (Direttiva 2008/115/EC), la Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, etc. Molti di questi strumenti giuridici stanno subendo una riforma, e questo documento si propone **di fornire una guida per assicurare che in questi procedimenti i diritti del minore vengano rispettati** e per assicurare ai minori la massima protezione.

- Tutti i procedimenti amministrativi e di giustizia amministrativa che riguardano i minori migranti, accompagnati e non, dovrebbero essere alla portata del minore.

¹ Nel 2018, 197.725 minori, in famiglia o non accompagnati, furono coinvolti in procedure in materia di asilo nell'UE (dato che rappresenta solo una parte dei casi di minori migranti). Fonte: Conferenza "Richiedenti asilo e dati annuali complessivi (arrotondati) dei richiedenti asilo per la prima volta, catalogati per nazionalità, età e genere", aggiornati al 11-02-2020.

10 risultati chiave sui procedimenti sulla migrazione in Europa

I risultati presentati sono basati principalmente su ricerche condotte nell'ambito del *progetto CFJ in action!*² che implementa le linee guida sui procedimenti sull'immigrazione in Italia, Grecia, Belgio, Spagna, Olanda e Francia. Particolare attenzione è stata data ai minori stranieri non accompagnati, ad eccezione del Belgio, dove la ricerca si è focalizzata su minori accompagnati dalla famiglia.

In generale, le linee guida sono state parzialmente applicate e, di seguito, sono presentati nel dettaglio dieci risultati:

1. Generalmente i minori non sono **informati in modo sufficiente**, soprattutto sui loro diritti, **o le informazioni non sono alla loro portata e non permettono loro di comprendere** né le informazioni né le loro conseguenze. Non vengono informati in modo appropriato né nelle fasi iniziali del procedimento né nelle fasi successive, anche se le informazioni e la comprensione di queste informazioni sono fondamentali per esercitare i loro diritti.
2. I minori **non hanno sufficienti opportunità di essere ascoltati** durante i procedimenti. La ricerca ha messo in luce due elementi: i minori molto spesso non hanno l'opportunità di partecipare o, quando vengono ascoltati, i procedimenti non adeguati hanno delle conseguenze negative per il minore. In molte occasioni, non solo il punto di vista del minore non viene ascoltato, ma la loro opinione è condizionata da fattori ambientali (un ambiente non adatto, difficoltà linguistiche, la paura di non dire quello che gli esperti o le autorità vogliono sentire, etc.). Inoltre, spesso quando vengono ascoltati, **il loro punto di vista non viene tenuto in considerazione**. La vera sfida è assicurare ai minori una partecipazione significativa nei procedimenti.
3. I minori non hanno **sufficienti possibilità di accesso al patrocinio gratuito**. Generalmente, il patrocinio gratuito non viene fornito nella prima fase del procedimento, anche se già in questa fase possono essere prese decisioni importanti per il minore. Per esempio, in Grecia *"La legge non prevede il patrocinio gratuito nella prima fase del procedimento (udienza). Questo significa che i minori che non hanno il supporto di una ONG non sono legalmente rappresentati"*.³ Molti dei minori coinvolti in procedimenti insieme alle loro famiglie non ricevono nessun supporto legale diretto.
4. Sia che vengano emesse da un'amministrazione o da un tribunale, le decisioni raramente vengono integrate da una **valutazione del superiore interesse del** minore in esame e **generalmente non includono le motivazioni che spiegano come** questo interesse riceva preminente considerazione.
5. **I minori accompagnati sono invisibili**: quando un procedimento coinvolge un minore o minori che hanno almeno un genitore, le informazioni sono scarse, non c'è un coinvolgimento diretto e l'interesse superiore del minore non viene tenuto in considerazione. *"Quello che accade spesso con i minori accompagnati, se non hanno presentato la richiesta di asilo per sé stessi, è che non vengono ascoltati"*.⁴ *Giudice, Belgio*

² "CFJ In Action" progetto coordinato da DEI-Belgio, finanziato dal programma della Commissione Europea Erasmus+ e in corso da Ottobre 2018 a Settembre 2020.

³ Estratto dal rapporto di ricerca nazionale greca, sviluppato da DCI-Grecia nell'ambito del progetto "CFJ In Action".

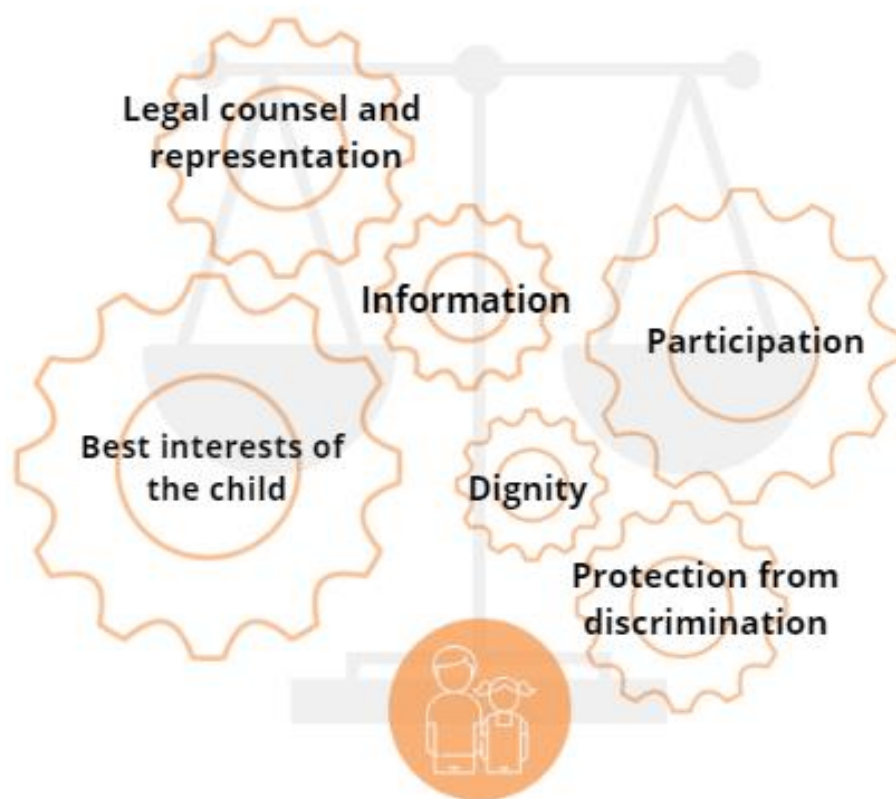
⁴ Estratto dal rapporto di ricerca nazionale belga, sviluppato da DEI-Belgio nell'ambito del progetto "CFJ In Action".

6. La **durata dei procedimenti è spesso inadeguata**. Sono spesso troppo lunghi, possono durare per molti anni ed essere dunque incompatibili con il benessere e con i diritti del minore. Dall'altro lato, ci sono prove che dimostrano che i procedimenti troppo brevi sono altrettanto dannosi, ostacolando, tra le altre cose, l'accessibilità alle informazioni e la partecipazione del minore.
7. **La formazione**, sia iniziale che continua degli esperti coinvolti direttamente nei procedimenti sull'immigrazione è ancora insufficiente in molti paesi europei. Gli esperti (avvocati, giudici, tutori, ufficiali amministrativi, ecc...) che siamo riusciti ad intervistare hanno confermato queste carenze nella formazione e molti di loro hanno espresso il desiderio di ricevere una formazione migliore nell'ambito dei diritti del minore (in particolare nella comunicazione con il minore o nella valutazione dell'interesse superiore del minore).
8. Tutti i minori migranti sono **troppo spesso privati di una adeguata sistemazione durante i procedimenti**. Su questo problema, la situazione cambia da uno Stato all'altro. Nelle situazioni peggiori (che sono frequenti), è stato osservato che i minori o non hanno una casa, o sono detenuti o alloggiati in hotel e non ricevono nessun supporto. Negli altri paesi la situazione è migliore e l'accesso a una sistemazione è più semplice. La mancanza di una sistemazione adeguata rappresenta un ostacolo importante all'esercizio dei loro diritti sia durante i procedimenti (il diritto all'informazione e al supporto legale) che in altri ambiti (sanità, libertà, istruzione, ecc.).
9. In Europa, **le procedure per valutare l'età sono** ancora basati su esami medici che non sono né affidabili né seguono i principi della giustizia a misura di minore⁵. Inoltre, in molti Stati europei c'è un abuso di queste procedure, utilizzate anche quando il minore ha dei documenti di identità autentici e validi.
10. In Europa, centinaia di minori, soli o con le loro famiglie, sono **trattenuti** ogni anno per **motivi legati all'immigrazione** nonostante sia riconosciuto a livello internazionale che la privazione della libertà abbia conseguenze gravi per i minori, in particolare sulla loro integrità fisica e psicologica, ed è dunque una grave violazione dei loro diritti fondamentali⁶.

⁵ Vedi ad esempio il Comitato sui Diritti del Minore, 27 Settembre 2018, Prospettive adottate dal Comitato sotto il Protocollo Facoltativo alla Convenzione sui Diritti del Minore riguardo una procedura di comunicazioni, relative alla comunicazione N° 11/2017

⁶ La detenzione di minori nel mondo per ragioni legate alla migrazione e la sua illegalità sotto legge internazionale è particolarmente documentata nel [rapporto finale dello Studio Globale delle Nazioni Unite sui Minori privati della Libertà](#) pubblicato nel Dicembre 2019

Child-friendly justice in migration proceedings



"La giustizia a misura di bambino deve trattare i minori con dignità, rispetto, attenzione ed equità. Deve essere accessibile, comprensibile e affidabile. »

Maud de Boer-Buquicchio,
Vicesegretario Generale del Consiglio
d'Europa dal 2002 al 2012

Applicazione delle linee guida della giustizia a misura di minore sui procedimenti sull'immigrazione: guida pratica

Le competenze dell'Unione europea in materia di procedure sull'immigrazione sono importanti e numerose. In quest'ottica, e in risposta ai sopracitati risultati emersi dalla ricerca e dall'esperienza dei partner del progetto, così come da un approccio basato sui diritti fondamentali del minore, presentiamo una serie di raccomandazioni pratiche che verranno applicate a livello europeo.

192 Stati in tutto il mondo, inclusi i 27 Stati membri dell'Unione europea, hanno ratificato la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. **L'Unione europea dovrebbe firmare e ratificare la Convenzione per garantire il suo impegno a rispettare i diritti dei minori sia a livello legislativo che nelle politiche adottate**⁷.

Per rafforzare l'applicazione della Convenzione, gli Stati membri europei che ancora non l'hanno fatto, dovrebbero ratificare prima possibile il Terzo Protocollo alla Convenzione, che si è già dimostrato utile nella protezione dei diritti dei minori migranti⁸.

Inoltre, tutte **le legislazioni europee** che controllano o hanno un impatto indiretto sui procedimenti sull'immigrazione devono **rispettare** le linee guida sulla giustizia a misura di minore del Consiglio d'Europa. Al fine di promuovere la loro applicazione reale e concreta **gli strumenti di implementazione devono essere sviluppati e devono essere stanziati i mezzi necessari**.

- Il **trasferimento** dell'esame di una domanda di protezione internazionale riguardante un minore **da un Stato Membro a un altro dovrebbe essere possibile solo se motivato dai migliori interessi del minore**.
- I Tutori di minori non accompagnati hanno un ruolo chiave nell'assicurare che i diritti del minore vengano rispettati durante la procedura. È necessario designare un Tutore per ciascun minore non accompagnato (anche ove sussistano dubbi inerenti all'età). È perciò essenziale assicurare che vi siano sufficienti **tutori adeguatamente qualificati, che siano indipendenti dalle autorità decisionali e che abbiano i mezzi necessari per accompagnare il minore**.
- Garantire la presenza di un interprete ogni qualvolta questo sia necessario (assicurare che i minori non diventino de facto interpreti per i loro genitori a causa della mancanza di interpreti) e rendere comune la presenza di mediatori culturali. A questo scopo, è necessario **assumere e formare tali professionisti in numero sufficiente e la loro presenza dovrebbe essere garantita in ogni fase di ciascun procedimento**.
- Assicurare l'accesso all'assistenza legale implica che la legge dichiara che **tutti i minori coinvolti in procedimenti legati alla migrazione possano accedere ad assistenza legale gratuita fin dall'inizio della procedura** (avendo accesso a un avvocato o consigliere legale

⁷ La UE ha già approvato tale trattato sui diritti umani: la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità, il 5 Gennaio 2011. Ulteriori informazioni sul comunicato stampa della Commissione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_4

⁸ Protocollo Facoltativo alla Convenzione dei Diritti del Minore riguardo una procedura di comunicazioni, adottato il 19 Dicembre 2011, entrato in vigore il 14 Aprile 2014

qualificato e preparato). Inoltre, è utile **integrare la presenza di consiglieri legali in attrezzature ricettive.**

- La durata dei procedimenti dev'essere idonea, e a questo fine, la **legislazione deve garantire periodi di tempo ragionevoli** (scadenze brevi rispettando l'esercizio dei diritti del minore; procedure d'emergenza non sono necessariamente idonee) quando i procedimenti riguardano uno o più minori. A questo riguardo, è anche necessario che ci sia **sufficiente personale nelle amministrazioni e nei tribunali.**
- **Includere in ogni procedimento legato alla migrazione di uno o più minori la valutazione dei migliori interessi** del minore o dei minori coinvolti, secondo una metodologia olistica e monitorata da professionisti qualificati.
- **Tutte le decisioni** in procedimenti legati alla migrazione di uno o più minori **devono essere debitamente motivate, prendendo in considerazione primariamente i loro migliori interessi, trascurando i quali si renderebbero nulle.**
- Garantire a tutti i minori, accompagnati dalle loro famiglie o meno, il **diritto a un'adeguata sistemazione** e garantendo l'efficacia di questo diritto **stanziando i mezzi necessari per tale sistemazione.**
- **Vietare, in tutti i casi, la detenzione dei minori**(soli o accompagnati) per ragioni legate alla migrazione. A questo fine, gli Articoli 8 della Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza, 26 della Direttiva sulle Procedure di Asilo e 17 della Direttiva di Rimpatrio, dovrebbero essere modificate per includere "gli Stati Membri non detengano mai minori, siano essi soli o con la propria famiglia. Tale divieto di detenzione non deve giustificare la separazione di famiglie".
- **Includere nella legislazione il diritto dei minori di essere informati in una** lingua che capiscano, chiara ed adatta al loro livello di maturità e alla loro particolare situazione, su, tra le altre cose: i propri diritti, le fasi, attori e limiti di tempo dei procedimenti, le possibili conseguenze di ogni fase del procedimento e il sostegno che possono ricevere. Questo diritto potrebbe essere incluso, in particolare, nella Direttiva sulle Procedure in Materia di Asilo.
- **Sostenere la formazione iniziale e continua obbligatoria per tutti i professionisti coinvolti** (legali, tutori, giudici, funzionari amministrativi, etc.) per consentire loro di rendere effettivi i requisiti di una giustizia a misura di minore. Tale formazione dovrebbe perciò includere contenuti legati ai diritti dei minori, valutazione dei migliori interessi del minore, metodi di comunicazione e linguaggio a misura di minore. A questo scopo, certi elementi della formazione del personale amministrativo e giuridico civile e penale già esistente e riguardante i diritti dei minori può essere reso comune o adattato.
- **Sviluppare materiali informativi a misura di minore**, ovvero materiali che sono stati sviluppati e testati da minori.
- Assicurare che la legge riconosca **la partecipazione di minori** in relazione alla migrazione **quale diritto fondamentale.**

La legge dovrebbe anche riconoscere che la **partecipazione dei minori non deve mai essere considerata come un obbligo.** I minori potrebbero rifiutarsi di partecipare e questo non deve

influenzare negativamente l'analisi e l'esito della loro domanda, anche se si tratti di minore non accompagnato.

- Garantire a **ogni minore che desideri partecipare un'adeguata preparazione**, con un consigliere giuridico e/o il proprio legale (e con supporto medico e psicologico ove necessario) e garantire la presenza del legale del minore e di una persona fidata, o del tutore, a ogni udienza in cui tale minore partecipi. A questo scopo, procedimenti da intraprendere sono: **rendere comune la presenza di consiglieri legali in centri di ricezione e di accoglienza, rafforzare la disponibilità di e accessibilità all'assistenza legale per tali minori e facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria.**
- Assicurare che la partecipazione di ciascun minore sia significativa, rispettosa dei suoi diritti e soprattutto della sua integrità fisica e psicologica. A questo scopo, devono essere adottate misure per **adattare l'ambiente, la durata e lo svolgimento** (incluse le pause), come **anche il contenuto** (ad esempio il contenuto e la formulazione delle domande) delle **udienze**.
- Salvaguardare i diritti del minore, rispettando il suo diritto fondamentale di essere ascoltato, significa adottare una struttura legale che preveda che **le dichiarazioni del minore non debbano mai essere usate come motivo di rifiuto della domanda della famiglia a causa di contraddizioni tra le dichiarazioni del minore e quelle dei suoi genitori.**
- **Valutazione dell'età:** Legiferare per assicurare una **presunzione di status di minore per** qualunque persona si presenti come **minore** e determinare procedure di valutazione dell'età che siano in accordo con le linee guida; che non si basino su metodi medici la cui affidabilità sia discutibile, ma su un **modello medico-sociale e multidisciplinare** in cui il diritto di fare appello ai risultati sia garantito.
- Particolare attenzione si dovrebbe prestare all'attuazione dell'articolo 39 del CRC lungo l'intero procedimento di asilo. In effetti, tali procedimenti devono "promuovere il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione sociale di un minore vittima di: qualunque forma di abbandono, sfruttamento o abuso; tortura o altra forma di crudeltà, pena o trattamento inumano o degradante; conflitti armati".

Ulteriori informazioni e dettagli sulla realizzazione delle linee guida e delle azioni da applicare a livello dell'UE e degli Stati Membri, si possono trovare nel Documento di Ricerca di Difesa intitolato "Applicazione delle Linee Guida del Consiglio d'Europa in Materia di Giustizia a Misura di Minore in Processi di Migrazione - Ricerca di Difesa Europea" e disponibile online sul [sito della Rete Europea di Giustizia a Misura di Minore](#).

Tale documento è stato prodotto grazie alla ricerca effettuata quale parte del progetto "Child-Friendly Justice In Action" - CFJ-IA ("Giustizia a Misura di Minore in Azione") finanziato dal programma della Commissione Europea Erasmus+ e coordinato da Difesa Internazionale dei Minori - Belgio e Difesa Internazionale dei Minori - World Service. Tele documento ufficiale è stato prodotto da DCI-Belgio, DCI-Italia e DCI-Grecia.

Supportato dall'iniziativa per minori migranti e co-finanziato dal Programma Europeo per l'Integrazione e la Migrazione (PEIM) e la Fondazione H&M.

I contenuti del presente documento rappresentano le opinioni degli autori e sono di loro esclusiva responsabilità.



Con il sostegno di:

**Initiative
for children in migration**

Co-finanziato da:



#M FOUNDATION



Erasmus+