

# IL SISTEMA ATTUALE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE AUSTRIA, FRANCIA, REGNO UNITO, SPAGNA



*a cura di*

LÊ QUYÊN NGÔ ĐÌNH  
LUIGINO MANCA



Edizioni Scientifiche Italiane

SCIENZE DEL DIRITTO E DELL'ECONOMIA  
*Collana diretta da*  
MARIA RITA SAULLE

27

*Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento per le Libertà Civili  
e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.*

NGÔ ĐÌNH, Lê Quyên; MANCA, Luigino (*a cura di*)  
Il sistema attuale di protezione internazionale. Austria, Francia, Regno Unito, Spagna  
Collana: Scienze del diritto e dell'economia, 27  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2010  
pp. 320; 24 cm  
ISBN 88-495-2095-8

---

© 2010 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7  
00185 Roma, via dei Taurini 27

**Internet:** [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)

**E-mail:** [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)  
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

## INDICE

<i>Prefazione di MARIA RITA SAULLE</i>	7
<i>Abbreviazioni</i>	9
LUIGINO MANCA - <i>L'Unione europea e la protezione internazionale</i>	11
LÊ QUYÊN NGÔ ĐÌNH - <i>Sintesi comparata dei sistemi di protezione internazionale in Austria, Francia, Regno Unito e Spagna</i>	27
ANNA CLARA DE MARTINO - <i>Il sistema di protezione internazionale in Austria</i>	39
ANNA GALDO - <i>Il sistema di protezione internazionale in Francia</i>	105
GIORGIA FICORILLI - <i>La procedura di riconoscimento della protezione internazionale nel Regno Unito</i>	175
CRISTINA LAURA CECCHINI - <i>La procedura di riconoscimento della protezione internazionale in Spagna</i>	221
VALERIO PELLEGRINI - <i>I minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento spagnolo</i>	273
APPENDICE - <i>Tavole sinottiche</i>	
1 - <i>Sistema di protezione internazionale in Austria</i>	297
2 - <i>Sistema di protezione internazionale in Francia</i>	302
3 - <i>Sistema di protezione internazionale nel Regno Unito</i>	308
4 - <i>Sistema di protezione internazionale in Spagna</i>	314

## PREFAZIONE

Il recepimento nel diritto interno di tre fondamentali direttive dell'Unione europea in materia di protezione internazionale – la direttiva «accoglienza» 2003/9/CE, la direttiva «qualifiche» 2004/83/CE, la direttiva «procedure» 2005/85/CE – ha contribuito negli ultimi anni a ridefinire i modelli di tutela dei singoli Stati, ponendo le premesse per un sistema continentale sempre più comune.

In un contesto in accelerato divenire si iscrive dunque il presente rapporto sui sistemi normativi in Europa, con particolare attenzione all'accesso alla procedura per la domanda di protezione internazionale in Austria, Francia, Regno Unito e Spagna.

La ricerca è stata richiesta alla Sezione italiana dell'Associazione per lo studio del problema mondiale dei rifugiati (AWR) dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, nell'ambito di una fattiva collaborazione intesa a valorizzare la vocazione internazionale dell'Associazione.

Al fine di raccogliere la normativa e la prassi più aggiornate, facendo riferimento alla bibliografia e alla sitografia disponibili sia in lingua originale che in quelle veicolari, l'AWR si è avvalsa di un gruppo di suoi ricercatori che ha elaborato la documentazione in oggetto, verificandone l'attendibilità anche attraverso interviste a testimoni privilegiati, sia singoli che organizzazioni, nonché tramite visite di studio nei paesi oggetto della ricerca. Seguendo le richieste del Dipartimento per le libertà civili, rispetto ai consueti elaborati scientifici in circolazione, il presente rapporto si distingue volutamente per la marcata attenzione alle prassi in corso, con riferimenti concreti che potranno essere utili anche per una comparazione con il sistema italiano attualmente in vigore.

Dallo studio emerge la complessa diversità di sistemi e tradizioni sul piano normativo, giurisdizionale, amministrativo e sociale in cui Austria, Francia, Regno Unito e Spagna, tra il 2005 e il 2009, hanno recepito le suddette direttive. Gli stessi diritti di permanenza riconosciuti in capo al rifugiato, ad esempio, risultano differenti da Stato a Stato, passando dal soggiorno a tempo indeterminato dell'Austria ai dieci anni

della Francia, ai cinque del Regno Unito e della Spagna. La posizione del protetto sussidiario risulta molto differenziata dal rifugiato in Francia e in Austria, dove riceve un permesso di soggiorno di un anno rinnovabile; mentre nel Regno Unito e in Spagna gode di una condizione sostanzialmente equivalente al rifugiato con cinque anni di titolarità alla permanenza rinnovabile.

La ricerca di diritto e prassi comparate, con relative schede sintetiche, si è avvalsa del contributo dei dottori: Anna Clara De Martino per l'Austria; Anna Galdo per la Francia; Giorgia Ficorilli per il Regno Unito; Cristina Laura Cecchini per la Spagna, con l'apporto di Valerio Pellegrini per la parte relativa ai minori. L'introduzione sulle recenti evoluzioni normative europee alla luce del Trattato di Lisbona è stata svolta dal dott. Luigino Manca, che ha curato anche la veste editoriale del rapporto. L'impostazione e il coordinamento dell'intera ricerca, insieme ad una sintesi comparata dei vari paesi, sono stati curati dalla dott.ssa Lê Quyên Ngô Đình, presidente della sezione italiana e vice presidente di AWR internazionale. La supervisione scientifica del rapporto è stata infine garantita dal prof. Francesco Durante, professore emerito di Diritto Internazionale presso l'Università «Sapienza» di Roma, nonché presidente del Comitato scientifico di AWR sezione italiana.

Si ringrazia il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno per aver reso possibile il presente lavoro, insieme a tutti i referenti esteri che, nel corso dei mesi, hanno collaborato rispondendo ai molti quesiti sollevati da una normativa e da una prassi in continuo sviluppo.

MARIA RITA SAULLE\*

\* Giudice della Corte Costituzionale, nonché professore emerito di Diritto Internazionale presso l'Università «Sapienza» di Roma.

VALERIO PELLEGRINI\*

*I minori stranieri non accompagnati  
nell'ordinamento spagnolo\*\**

La Spagna – come molti altri Paesi europei – scopre i minori non accompagnati come componente del fenomeno migratorio, che unisce motivi economici a motivi politici e di vera fuga per la sopravvivenza, nel corso degli anni '90<sup>1</sup>. Il fenomeno dà luogo alla messa in campo di

\* Valerio Pellegrini è membro della Sezione Italiana dell'AWR.

\*\* Sul tema, v. LÁZARO GONZÁLEZ MOROY ARAMBARRI (coordinadoras), *Los menores extranjeros no acompañados*, Madrid, Tecnos, 2010; V. Cabedo Mallol, *Los menores migrantes no acompañados y su régimen jurídico*, relazione presentata al convegno *Immigración y Derechos Humanos: Inmigración y Familia*, Valencia, 9 de abril de 2010, disponibile in formato elettronico alla url <http://www.funcioa.org/documentos>; ALEMÁN BRACHO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ MUNUERA GÓMEZ, *Menores Extranjeros: Necesidad de Protección Social*, Relazione presentata al I Congreso anual REPS, *Treinta años de estado de bienestar en España. Logros y retos para el futuro*, Universidad de Oviedo, 5-7 de noviembre de 2009, disponibile in formato elettronico alla url <http://www.espanet-spain.net/>; LOPEZ ASCONA, *El tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en derecho español*, in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n. 17, 2008, pp. 103-134; LOPEZ AZCONA, *Problemática jurídica de los menores extranjeros no acompañados*, in *Actas de los XVII Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, (Zaragoza-Teruel, 2007), Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2008, pp. 185-218; DURÁN RUIZ, *Las administraciones públicas ante los menores extranjeros no acompañados: entre la represión y la protección* in *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* [www.refdugr.com](http://www.refdugr.com), Fecha de publicación: 1 de junio de 2007; FERNÁNDEZ ARÉVALO, *Menores extranjeros no acompañados. Problemática legal*, disponibile in formato elettronico alla url <http://www.acoge.org/?section=content-view&content=118>. Per una prospettiva comparativistica: INSTITUTE FOR RIGHTS, EQUALITY AND DIVERSITY FRANCE TERRE D'ASILE CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI, *L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans huit pays de l'Union européenne. Etude comparative et perspectives d'harmonisation. Espagne – France – Grande-Bretagne – Grèce – Hongrie – Italie – Roumanie – Suède. Synthèse – octobre 2010*, disponibile alla url <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/children-studies/synthese-finale-fr.pdf>; LEGAZ (Coordinador) SENOVILLA HERNÁNDEZ, *Situación y tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa. Un estudio comparado de 6 países: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido*, Bruselas, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, 2007, disponibile in formato elettronico alla url <http://www.acoge.org/?section=content-view&content=118>.

<sup>1</sup> Secondo il rapporto BANESTO CGAE UNICEF, *Ni ilegales ni invisibles. Realiti-*

una serie di meccanismi di tutela, solo in parte disciplinati dalla normativa e spesso frutto della prassi amministrativa. Se i riferimenti principali per la gestione di quanto riguarda i minori sono rinvenibili, in particolare, nel codice civile, nella cosiddetta *Ley de Extranjería* e nella Legge n. 1/1996 sulla protezione giuridica del minore e se essa va inquadrata nell'applicazione della Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, ratificata dalla Spagna, l'inserimento dei minori non accompagnati (i cosiddetti MENA<sup>2</sup>) nella normativa concernente l'asilo e la protezione internazionale è una novità portata dalla legge 12/2009, emanata in applicazione della Direttiva 2003/9/CE DEL CONSIGLIO del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri<sup>3</sup>.

Prima di esaminare il dettato normativo e di accennare sinteticamente alle varie questioni che si pongono e alle prassi amministrative che riguardano il trattamento dei minori stranieri non accompagnati in Spagna, sembra opportuno soffermarsi brevemente sugli aspetti quantitativi del fenomeno<sup>4</sup>.

*dad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España. Informe 2009*, disponibile in formato elettronico sul sito [www.unicef.es/contenidos/1002/informe\\_infancia\\_inmigrante\\_UNICEF\\_CGAE\\_2009.pdf](http://www.unicef.es/contenidos/1002/informe_infancia_inmigrante_UNICEF_CGAE_2009.pdf), l'arrivo di minori stranieri non accompagnati in Spagna data dal 1993. Fino al 2000 manifesta un incremento crescente, ma molto inferiore agli indici di immigrazione di adulti.

<sup>2</sup> Acronimo di Menores Extranjeros No Acompañados.

<sup>3</sup> Il Preambolo della legge 12/2009, a proposito del Titolo V, comprendente gli articoli da 46 a 48 della legge sottolinea che essi «costituiscono un'altra novità, che viene a sanare la mancanza di espliciti riferimenti ad esse (minori ed altre persone vulnerabili), in specie ai minori, e, più in concreto, a quelli non accompagnati». «Con ciò – prosegue il Preambolo – si approfondisce la menzionata linea garantista che deriva dall'interesse superiore del minore e dalla volontà di evitare discriminazioni per ragioni di genere o che riguardino persone con disabilità, anziani e altre che si trovino in situazioni di precarietà, infatti, abbraccia tutti gli ambiti del sistema di asilo». Cfr. *Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, Preambolo in «Boletín official del Estado», n. 263 (2009), sec. I, pp. 90862-90863. Per una completa rassegna della complessa normativa internazionale, europea, nazionale e prodotta dalle autonomie, v. BANESTO CGAE UNICEF, *Ni ilegales*, cit. pp. 72-91.

<sup>4</sup> A questo proposito occorre sottolineare che, per la Spagna, come per altri Paesi dell'Unione Europea, molte organizzazioni internazionali, governative e non, lamentano la carenza di statistiche ufficiali che consentano una adeguata valutazione complessiva del fenomeno e dell'efficacia delle politiche pubbliche poste in essere al riguardo e forniscono stime, peraltro variabili e non sempre concordanti tra loro. A questo si aggiunge che sia vari organi di stampa che vari soggetti pubblici e privati forniscono dati su aspetti del fenomeno non sempre omogenei e omogeneizzabili e comunque riferiti

Il già ricordato rapporto *Ni ilegales ni invisibles* contiene una serie di raffinate elaborazioni statistiche, frutto del lavoro di una équipe di

ad un fenomeno difficilmente quantificabile. E questo per una serie di motivi: la diversità dei metodi di acquisizione ed elaborazione dei dati e la loro presentazione in forme disomogenee; un'emigrazione clandestina; una notevole mobilità «interna» di questi minori; almeno in parte, la Spagna si considera un Paese di transito; fenomeni di respingimento, anche massiccio; il fatto che i minori raggiungano la maggiore età; ricongiungimenti familiari in Spagna e all'interno dell'Unione.

Per esemplificazione di quanto sommariamente sopra accennato si può segnalare che l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha valutato la presenza di MENA in Spagna intorno ai 2.000 soggetti, ma che l'instabilità, cui si è fatto cenno, rende aleatoria questa quantificazione che altre organizzazioni sono propense a ritenere più cospicua. LÁZARO GONZÁLEZ Y MOROY ARAMBARRI, *La situación actual de los menores extranjeros no acompañados en España*, in LÁZARO GONZÁLEZ Y MOROY ARAMBARRI (coordinadoras), *Los menores extranjeros no acompañados*, Madrid, Tecnos, 2010, pag. 20 riporta una cifra variabile tra i 3.000 e i 5.000 MENA presenti in Spagna, derivando questa valutazione da un rapporto di Human Rights Watch del 2008. Le stesse autrici riportano un dato di 5.200 minori marocchini non accompagnati registrati nei centri di accoglienza spagnoli alla fine del 2007. Le due autrici riferiscono, sempre al 2007, una presenza nei centri di quattro delle principali comunità autonome di 2.136 minori. Il fenomeno del resto è continuo e presenta risvolti che a tutt'oggi trovano difficoltà di gestione come emergerebbe dal recente già citato rapporto di Human Rights Watch e da analoghe elaborazioni di Save the Children. Per altro verso sembrerebbero permanere situazioni di criticità quale quella denunciata da Human Rights Watch nel suo rapporto *Emergencia eterna* *La institucionalización de menores extranjeros no acompañados en centros de emergencia de las Islas Canarias no tiene fin*, pubblicato sul sito dell'organizzazione il 22 giugno 2010 e disponibile alla url <http://www.hrw.org/en/reports/2010/06/22/emergencia-eterna>. In estrema sintesi la vicenda oggetto del rapporto prende le mosse dallo sbarco di oltre 30000 immigranti provenienti dall'Africa Occidentale nelle Isole Canarie nel corso del 2006. Tra questi vennero censiti 928 minori non accompagnati ai quali venne accordata una protezione speciale. Nella circostanza le autorità delle Canarie aprirono rapidamente dei centri temporanei di accoglienza detti «Centri di emergenza». Human Rights Watch nel luglio 2007 lamentava l'insufficienza degli alloggi, la presunta incapacità delle autorità di fronteggiare la situazione e vere e proprie situazioni di maltrattamenti. Dal canto suo il Governo delle Isole Canarie ha più volte accusato l'organizzazione di mancanza di rigore nell'indagine e nell'informazione fornita. Alla data del rapporto l'organizzazione lamenta che dopo tre anni i centri di emergenza permangano attivi ospitando 276 minori 201 dei quali alloggiati in strutture con più di 50 presenze. Secondo il rapporto le autorità non avrebbero inserito i minori in questione nel quadro legislativo vigente creando situazioni quanto meno problematiche. Va precisato che la situazione è frutto da un lato di successivi arrivi, dall'altro di partenze dovute al raggiungimento della maggiore età da parte degli ospitati e ad altre situazioni. Secondo HRW la maggior parte dei minori attualmente residenti sarebbero giunti nei centri di emergenza dopo il 2006. Come ricordato la situazione riguarda il Governo delle Canarie che dispone di 6 Centri di emergenza che alla data della relazione avrebbe ospitato 276 MENA, tutti maschi. Sempre secondo il rapporto nel 2007 e nel 2008 sarebbero giunti rispettivamente 752 e 813 minori, mentre

specialisti della Fundación Pere Tarrés, che propongono dei risultati, generalmente di fonte pubblica e convalidati dalla collaborazione alla ricerca di soggetti pubblici appartenenti alle amministrazioni dello Stato o delle Comunità e città Autonome<sup>5</sup>. Peraltro lo stesso rapporto pone ripetutamente in luce alcune disomogeneità tra i dati forniti dai diversi soggetti interpellati. La tabella 1, riportata in Appendice, indica l'evoluzione dei MENA accolti in Spagna dal 1993 al 2007, che sarebbero stati complessivamente 49527 mentre la tabella 2 espone l'evoluzione dei rimpatri dei MENA nel periodo 2004-2008 che ammonterebbero complessivamente a 261.

Il Ministero dell'Interno, invece, pubblica annualmente una statistica<sup>6</sup> che si riferisce alle istanze di asilo o protezione e alle concessioni o dinieghi di concessione. Va immediatamente rilevato che le une e le altre sono elaborate su base annua il che, peraltro, le rende non comparabili e non facilmente utilizzabili per l'ovvia ragione che le concessioni o i rifiuti possono riferirsi, e di regola si riferiscono, a istanze presentate in anni precedenti. Ciò comunque non esclude l'interesse dei dati ricavabili. Quelli degli ultimi anni presentano dei valori decrescenti, in termini di tendenza coerenti con quelli generali riguardanti l'asilo<sup>7</sup>. Sono

nel 2009 sarebbero scesi a 242 e nel primo trimestre 2010 a 10. Peraltro verso, al 1° marzo 2010 sarebbero stati trasferiti 507 MENA dalle Canarie in altre regioni spagnole. Mette conto segnalare, da un lato una polemica tra il Governo delle Canarie e l'Organizzazione non governativa accusata di mancanza di rigore nell'indagine nell'informazione fornita e dall'altro che lo stesso Governo delle Canarie avrebbe fatto delle dichiarazioni pubbliche dalle quali risulterebbe che esso è in condizioni di assistere non più di 300 minori. (Human Rights Watch, *Responsabilidades no bienvenidas: España no protege los derechos de los menores extranjeros no acompañados en las Islas Canarias*, vol. 19, núm. 4(D), julio de 2007, (<http://www.hrw.org/es/reports/2007/07/25/responsabilidades-no-bienvenidas-0>).

<sup>5</sup> Il rapporto precisa che i dati presentati, raccolti nelle pagine 37-70, corrispondono ai risultati ottenuti nel quadro del progetto I+D (Ricerca e Sviluppo) *Los menores inmigrantes no acompañados (MMNA) en España. Estado actual y nuevas tendencias*, Finanziato dal Ministero per l'educazione e la scienza al gruppo IFAM dell'Università Lluís di Barcellona.

<sup>6</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR, SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASILO (OFICINA DE ASILO Y REFUGIO) *Asilo en cifras 2009*, [Madrid], 2010, disponibile in formato elettronico all'url <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones/Archivo/publicaciones/catalogo/Asilo.html>

<sup>7</sup> Il rapporto 2009 suddivide i minori in due classi di età (0-13 e 14-17) mentre i rapporti precedenti inglobavano il dato relativo ai minori in una sola voce (<18) il che rende, ovviamente confrontabili solo i dati complessivi. Le istanze di asilo di minori sono state nel 2009 335, nel 2008 561 con una diminuzione del 40,28% superiore alla diminuzione del 33,43% segnata dal totale delle istanze presentate.

certamente possibili varie letture di questo andamento. Sicuramente la diminuzione è da ascrivere all'irrigidimento delle politiche di accoglienza, ma una qualche influenza potrebbe essere stata esercitata dall'attesa dell'emanazione di quella che poi è divenuta la legge 12/2009. L'esame statistico delle istanze presentate evidenzia in primo luogo la tenuità del fenomeno che nel 2009, come già detto, ha riguardato complessivamente 335 minori, vale a dire l'11,4% dei richiedenti asilo. Di essi 257 sono di età inferiore ai 14 anni. Le domande respinte sono state complessivamente 408, 321 delle quali riguardanti minori di anni 14 e 87 minori tra i 14 e i 17 anni. Il dato non è ovviamente comparabile con quello delle istanze perché può riguardare – e spesso riguarda – istanze presentate in anni solari precedenti. 57 minori (48 di età inferiore ai 14 anni e 9 tra i 14 e i 17) hanno ritirato l'istanza di protezione internazionale. La concessione del diritto di protezione internazionale in Spagna e il riconoscimento del diritto di rifugiato ha riguardato complessivamente 67 minori (53 di età inferiore ai 14 anni). La protezione sussidiaria ha riguardato 25 minori di cui 21 di età inferiore ai 14 anni. I minori non accompagnati che hanno fatto istanza di protezione internazionale risultano essere 19 (17 maschi e 2 femmine) provenienti in grandissima maggioranza da Stati dell'Africa equatoriale e subequatoriale. Si tratta dell'0,63% del totale dei richiedenti asilo (0,89 % dei maschi 0,22% delle femmine).

Di maggiore significato sembra un'altra considerazione che sembra indicare una variazione delle strategie migratorie: le richieste riguardanti minori diminuiscono dal 2008 al 2009 da 561 a 335 con una variazione che, riferita al totale delle domande di asilo rappresenta poco più di un punto percentuale. Si tratta infatti dell'11,14% a fronte del 12,41%. Ma, se si riflette sul fatto che le domande di asilo in Spagna sono diminuite nel 2009 del 33,43% rispetto al 2008, si constata che quelle dei soli minori sono invece decresciute del 40,3% con una differenza, quindi, di 7 punti percentuali. Interessante è anche il dato dei ricorsi contro risoluzioni di mancata concessione di asilo che hanno riguardato, nel 2009, 180 minori (130 di minori di 14 anni e 50 di età compresa tra i 14 e i 17). Il riconoscimento della condizione di rifugiato a seguito dei ricorsi ha riguardato 7 minori (rispettivamente 5 e 2).

Passando all'esame della disciplina giuridica, è esplicitamente dedicato ai minori non accompagnati l'art. 48 della legge 12/2009, la formulazione del quale è più semplice di quella che compare nella Direttiva 2003/9/CE. Essa non riprende infatti la dettagliata casistica dell'art. 19 della Direttiva, limitandosi a stabilire che i minori non accompagnati

che facciano istanza di protezione internazionale saranno affidati «ai servizi competenti in materia di protezione di minori»; viene inoltre stabilito che del fatto si debba dare comunicazione al *Ministerio Fiscal*. Analogamente si porterà a conoscenza del *Ministerio* ogni caso in cui la minore età non possa essere stabilita con sicurezza. Sarà il *Ministerio Fiscal* a disporre gli accertamenti necessari per la determinazione dell'età del presunto minore con la collaborazione delle istituzioni sanitarie deputate che dovranno realizzare le prove scientifiche con carattere di priorità e di urgenza. Il presunto minore può evidentemente rifiutarsi di sottoporsi alle indagini sanitarie senza che questo impedisca che si decida in merito alla domanda di protezione internazionale. Una volta determinata l'età, ove si tratti di minore, il *Ministerio Fiscal* lo affiderà ai servizi competenti. Viene stabilito, in accordo con il paragrafo primo dell'art. 19 della Direttiva, che vengano immediatamente adottate misure per assicurare che il rappresentante del minore, nominato a tenore della legislazione vigente in materia di protezione di minori, agisca in suo nome e lo assista per quanto riguarda l'esame della domanda di protezione internazionale. Vengono quindi codificati l'intervento del *Ministerio fiscal* e l'assistenza del rappresentante del minore nel procedimento di richiesta di protezione internazionale fornendo una soluzione univoca rispetto a precedenti prassi oscillanti e a dubbi interpretativi e dottrinali.

È evidente che nella redazione della normativa nazionale è sembrata prevalente l'esigenza del coordinamento con le normative vigenti e l'opportunità di utilizzare formule di maggiore latitudine rispetto a quelle presenti nella Direttiva. Del resto l'applicazione del sopra citato articolo 48 pone sicuramente notevoli problematicità, ampiamente emerse nel periodo precedente all'emanazione della legge 12/2009, che, peraltro, non aveva come riferimento una precisa statuizione normativa. Non a caso *Amnesty International* nel 2001 ha definito un «percorso ad ostacoli» quello che porta alla concessione di asilo ai MENA. In effetti le tenui cifre ufficiali delle concessioni a minori già riportate, confrontate con le stime della presenza di minori non accompagnati in Spagna, sembrerebbero anche oggi avvalorare tale affermazione o quanto meno evidenziare una criticità del sistema. La complessità del procedimento e il numero di intervenienti, oltre ad una serie di difficoltà obiettive e ad un'altrettanto obiettiva carenza di risorse, lasciano aperti molti interrogativi. In ogni caso un protocollo, adottato da un apposito gruppo di lavoro il 14 novembre 2005 e sostanzialmente utilizzato ancora oggi, codifica i comportamenti amministrativi di fronte ad un MENA.

La procedura prevede che le forze di polizia statali o delle comunità autonome venute a conoscenza della presenza di un presunto MENA debbono darne comunicazione al *Ministerio Fiscal*. Questi deve constatare il fatto e, se del caso, autorizzare le prove mediche per la valutazione dell'età del presunto minore che può avvenire contemporaneamente alla consultazione del registro dei MENA. Nel caso non fossero necessarie prove mediche, il minore verrà iscritto nel Registro dei MENA presso la Direzione Generale di Polizia previa rilevazione delle impronte delle dieci dita e con attribuzione del numero di identità di straniero. Analogamente si procederà per il minore ritenuto tale a seguito di prove mediche. In questo caso le forze di polizia trasferiranno il presunto minore presso un centro sanitario pubblico dove con carattere di priorità verranno realizzate le prove mediche e ne verranno acquisiti i risultati. Nel contempo le forze di polizia dovranno dare comunicazione all'Ente pubblico di protezione dei minori della Comunità o della Città autonoma al fine una preassegnazione di un posto in un *Centro de ingreso* e della prestazione immediata delle forme di supporto eventualmente necessarie. I risultati delle prove mediche dovranno essere comunicati alla *Fiscalía de Menores* e in copia alla Delegazione o Subdelegazione del Governo. Quest'ultima informerà la Direzione Generale di Polizia e l'ente pubblico di protezione dei minori. Nel caso il presunto minore necessiti di forme di supporto immediate, in attesa della determinazione dell'età, sarà eccezionalmente inserito in un centro di protezione o di soccorso sociale adeguato. Una volta accertata la minore età con provvedimento del *Ministerio Fiscal* questi porrà il minore a disposizione dei servizi di protezione che apriranno il dossier di protezione e misure di supporto immediato e presenteranno il minore all'autorità consolare del paese di presunta provenienza al fine di procedere ad una identificazione e localizzazione della famiglia o alla attestazione dell'impossibilità di procedervi e di effettuare un ricongiungimento. In caso di assenza di rappresentanza diplomatica, si procederà attraverso il Ministero degli affari esteri che effettuerà le azioni necessarie attraverso la rete diplomatico-consolare spagnola. Tramite degli atti sarà la Delegazione o Subdelegazione del Governo. Una volta che il minore sia stato sicuramente identificato e che la sua famiglia sia stata localizzata (o, che, in mancanza di questa, siano stati contattati i servizi di assistenza ai minori del paese di origine), gli enti pubblici competenti delle Comunità o città autonome relazioneranno al Ministero dell'Interno che, attraverso le Delegazioni o Subdelegazioni del Governo e la Polizia Nazionale, sentito il minore e assunte le necessarie informazioni dai servizi

di protezione dei minori, deciderà se procedere al rimpatrio che sarà eventualmente effettuato dai funzionari di polizia. Nel caso il minore non venga sicuramente identificato, la famiglia non sia localizzata e nel paese di origine non esista una struttura di tutela dei minori o nel caso venga verificata la sussistenza di rischi o pericoli per l'integrità del minore o il fatto che egli o i suoi familiari siano oggetto di persecuzione, verrà decisa la sua permanenza in Spagna.

Normalmente il minore che giunge in Spagna non accompagnato è privo di documentazione valida facente fede della sua identità e della sua età. E questo spesso può essere frutto di una precisa strategia posta in essere da immigrati irregolari maggiorenni al fine di tentare di usufruire del più favorevole regime dei MENA per quanto riguarda accoglienza, assistenza e eventuale inserimento lavorativo.

Occorre quindi porre in essere le possibili iniziative per l'accertamento di identità e nazionalità e attivare un procedimento comprendente delle prove mediche per la determinazione dell'età. A sgombrare il campo da equivoci è bene rilevare che, ad oggi, non esiste un metodo scientifico di valore universale atto ad effettuare tale determinazione con assoluta esattezza. Vengono utilizzate delle tecniche, sostanzialmente di carattere radiologico, che realizzano una stima che, peraltro, gli esperti più seri qualificano in meno o più due anni: come dire che il *range* di errore è di quattro anni. Tra le tecniche la più utilizzate in Spagna è quella dell'esame radiografico del polso della mano sinistra e della successiva comparazione con delle tabelle statistiche che espongono lo sviluppo delle ossa del polso alle differenti età (metodologia di Greulich e Pyle). Occorre, peraltro, sottolineare che le tabelle di comparazione non possono, come rileva l'UNHCR, dare conto di una serie di aspetti «razziali», etnici, nutrizionali, medio ambientali, psicologici e culturali che hanno influenza diretta sullo sviluppo degli individui. Da ciò l'indicazione della stessa UNHCR e del Comitato dei Diritti del Bambino delle Nazioni Unite di concedere il beneficio del dubbio al minore non accompagnato e accordargli una presunzione di minore età. Altre tecniche in uso (che, peraltro, presentano gli stessi limiti di attendibilità) sono: l'esame della cavità orale e uno studio radiografico (ortopanoramica) della dentatura; lo studio dell'ossatura della mano; lo studio del gomito o della cresta iliaca (utilizzabili solo per le femmine), quest'ultima con qualche rischio da radiazioni.

La situazione di non affidabilità delle prove mediche è in qualche modo sanzionata da una istruzione della *Fiscalia General del Estado* secondo cui, poiché le prove mediche forniscono una forchetta più o

meno ampia tra i cui estremi si può situare l'età del soggetto, in mancanza di altri dati e agli effetti della determinazione della minore età, si debba assumere il limite inferiore della forchetta<sup>8</sup>. La linea, quindi, va in favore della presunzione di minore età ed è egualmente raccomandata in una dichiarazione della *Defensoria del Pueblo*<sup>9</sup>. La determinazione dell'età dovrà constare con una risoluzione che, peraltro sulla base di quanto sopra esplicitato, non potrà che avere carattere provvisorio e che potrà essere oggetto di integrazione con altri esami sulla base di provvedimenti giudiziari. Ai fini della determinazione dell'età, è diversa la prassi nelle varie Comunità e Città Autonome, in quanto alcune sottomettono alla prova tutti i presunti minori mentre altre solo quelli privi di documentazione. Sembrerebbe che non in tutte le Comunità il procedimento veda nei fatti l'intervento del *Ministerio Fiscal*. Il percorso diagnostico di verifica dell'età dei presunti minori avviene nei Centri sanitari della sicurezza sociale o in ospedali pubblici. Peraltro, presso l'Aeroporto di Barajas è in uso una prassi in parte diversa. In buona sostanza le autorità di polizia danno immediata comunicazione alla Oficina de Asilo y Refugio della presenza di un presunto minore non accompagnato. Questi viene sottoposto a visita da parte di un medico legale presso la stessa stazione aeroportuale e, nel caso venga riconosciuta la sua minore età, gli viene fatta presentare domanda di asilo ed è ammesso nel territorio spagnolo. Si tratta di una prassi evidentemente semplificata non aderente alle forme previste e che non vede la presenza del tutore, dando di fatto per scontata la capacità dell'istante, ma che verrebbe adottata in quanto più favorevole agli interessi del minore e perché riguarda, in concreto, un numero molto limitato di soggetti<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> *Instrucción 2/2001 de la Fiscalía General del Estado* richiamata in LOPEZ AZCONA, *Problemática jurídica*, cit., p. 11.

<sup>9</sup> *Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las Responsabilidades de las Administraciones Públicas respecto a los Menores no Acompañados*, approvata nell'ottobre 2006, principio di attuazione n. 4, citata in LOPEZ AZCONA, *Problemática jurídica*, cit., p. 11.

<sup>10</sup> Si ringrazia l'avvocato Cristina Cecchini per le informazioni raccolte nel corso di un incontro presso la Oficina de Asilo Y Refugio, sulla prassi in uso a Barajas. Il recentissimo rapporto COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2010*, disponibile in formato elettronico alla url [http://www.cear.es/files/CEAR%20INFORME\\_2010.pdf](http://www.cear.es/files/CEAR%20INFORME_2010.pdf), p. 74, nell'espone in dettaglio la situazione presso l'aeroporto di Barajas quantifica in 22 il numero di minori non accompagnati assistiti nel corso del 2009 nel quadro dell'azione che la Croce Rossa svolge in quella sede. Lo stesso rapporto a p. 49, sottolinea che, mentre a Barajas esiste una situazione di sostanziale conoscenza e applicazione delle norme e

Nella prassi normale, invece, i tempi di determinazione oscillano tra le due e le tre settimane, periodo durante il quale i minori vengono normalmente ospitati in centri di protezione o di prima accoglienza. Al termine del procedimento il *Ministerio Fiscal* dovrà emettere una risoluzione motivata determinante se la persona sottoposta ad esame sia da considerare minore o meno. Una volta determinata la minore età, il *Ministerio Fiscal* deve porre il minore straniero non accompagnato a disposizione dei competenti servizi di protezione dei minori, dipendenti e organizzati dalle varie comunità autonome. Inoltre, se il minore risulta trovarsi solo in territorio spagnolo e manca di assistenza morale e materiale da parte di un adulto di lui responsabile, a tenore dell'art. 172 del Codice Civile, dovrà dichiararsi il *desamparo*<sup>11</sup>. Peraltro, questa dichiarazione segue prassi diverse nelle varie Comunità e, talora, all'interno della stessa Comunità autonoma. Analogamente sono estremamente variabili i tempi del procedimento<sup>12</sup>.

La conseguenza della Dichiarazione di *desamparo* è la nomina, prevista dalla normativa europea, di un rappresentante del minore che possa agire in suo nome e che lo assista riguardo all'esame della sua richiesta di protezione internazionale. Si dovrebbe procedere in buona sostanza alla nomina di un tutore, in accordo con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati<sup>13</sup>. Se il minore non accompagnato desi-

delle procedure previste, lo stesso non può dirsi per l'aeroporto di Prat del Llobregat e per altri posti di frontiera.

<sup>11</sup> Il *desamparo* è (art. 172.1 CC) quella situazione di fatto che si produce a causa dell'inadempienza, dell'impossibilità o dell'inadeguatezza dell'esercizio dei doveri di protezione stabiliti dalla Legge per la custodia dei minori quando questi risultino privati della necessaria assistenza morale o materiale. L'assunzione della tutela attribuita ad un soggetto pubblico comporta la sospensione della patria potestà o della tutela ordinaria. Ciò nonostante resteranno validi gli atti di contenuto patrimoniale posti in essere dai genitori o dai tutori in rappresentanza del minore che gli arrechino benefici.

Quando i genitori o tutori per circostanze gravi non abbiano la possibilità di avere cura del minore potranno richiedere al soggetto pubblico competente che questo assuma la curatela per il tempo necessario. Il trasferimento della curatela dovrà constare per iscritto dando atto del fatto che i genitori o tutori sono stati informati delle responsabilità che conservano rispetto al figlio e delle forme in cui la curatela stessa sarà esercitata dall'Amministrazione. Ogni variazione posteriore della forma di esercizio sarà formalizzata e comunicata ai genitori o tutori e al Ministero fiscal. Egualmente l'Amministrazione assumerà la curatela su provvedimento del Giudice nei casi di legge.

<sup>12</sup> Per una rassegna delle differenti situazioni, v. LÁZARO GONZÁLEZ Y MOROY ÁRAM-BARRI, *La situación*, cit., pp. 23-27.

<sup>13</sup> In genere il procedimento di *desamparo* non può iniziare a richiesta del minore. Nel caso dei MENA è peraltro presente un'interesse alla pronuncia per ottenere la tu-

dera richiedere lo statuto di rifugiato in Spagna le Comunità autonome, in quanto autorità competenti, dovranno comunicarlo ai responsabili in materia di minori.

I minori stranieri non accompagnati, al pari degli adulti, hanno diritto a cercare protezione al di fuori del proprio Paese di origine. Ma sorgono talora dei problemi per una presunta incompatibilità tra un permesso di residenza e l'avvio dell'istanza di asilo. Spesso, spinti anche dagli educatori, i minori evitano di richiedere asilo nel timore di rendere irregolare la propria situazione, con la non infrequente conseguenza che il minore raggiunge la maggiore età e può quindi venire sottoposto alla disciplina dell'immigrazione illegale<sup>14</sup>. Del resto, come si è visto, il numero di richieste di protezione è piuttosto modesto.

tela dell'Amministrazione poiché da quel momento è più facile accedere al permesso di residenza o, se del caso, a quello di lavoro. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*, 2009, disponibile in formato elettronico alla url [http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesmonograficos/informe\\_menores\\_09.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesmonograficos/informe_menores_09.pdf), p. 80. Occorre inoltre rilevare che, indipendentemente dagli interessi dell'Amministrazione si deve riconoscere ai MENA il diritto all'assistenza legale gratuita a tenore della Convenzione sui diritti del fanciullo. La nomina di un consulente estraneo all'Amministrazione tutrice è resa necessaria dal fatto che sono ipotizzabili situazioni di conflitto di interesse tra l'Amministrazione e il minore *Ivi*, p. 75. Occorre rilevare che la concreta applicazione della normativa riguardante i minori non accompagnati è, in termini generali, condizionata da due interessi contrapposti. Da un lato la legislazione relativa agli stranieri richiede che questi ultimi risiedano in Spagna in modo legale; la conseguenza è che una residenza illegale dà luogo alla espulsione. Questa situazione viene a configurarsi, ad esempio, nel rimpatrio dei minori che in buona sostanza è una forma coattiva di uscita dal territorio spagnolo. Viceversa, esiste una serie di meccanismi giudiziari e di controllo il cui obiettivo è la garanzia dell'interesse del minore; essi possono entrare in contrasto con l'obiettivo di rimpatriare gli stranieri che si trovino in Spagna in modo irregolare. Se in termini amministrativi i percorsi sono stati ondegianti, sembra viceversa potersi affermare che il principio di protezione del minore abbia trovato maggiore valorizzazione nelle applicazioni giudiziarie. Un ruolo vigoroso in questo senso è stato anche giocato dalla Fiscalía e dal Defensor del Pueblo. Su questo aspetto, v., rispettivamente in LÁZARO GONZÁLEZ Y MOROY ARAMBARRI (coordinadoras), *Los menores extranjeros*, cit: MAYORAL NARROS, *Cuestiones jurídicas mas relevantes en relación a la situación de los menores extranjeros no acompañados ante el sistema de justicia juvenil*, pp. 113-132; DURÁN RUIZ, *Los derechos de los MENA: el despertar a su eficacia real a través de la jurisprudencia*, pp. 229-259; SÁNCHEZ-COVISA VILLA, *El papel del Ministerio Fiscal en la situación de los menores extranjeros no acompañados [Doctrina de Fiscalía General del Estado sobre el artículo 35 LOEX]*, pp. 51-76; MARTINEZ GARCIA, *Los menores extranjeros no acompañados en los informes del Defensor del Pueblo*, pp. 35-50.

<sup>14</sup> CLARO QUINTANS, *Los Menores no acompañados y el derecho de asilo*, in LÁZARO GONZÁLEZ Y MOROY ARAMBARRI (coordinadoras), *Los menores*, cit., pp. 133-137.

Come previsto dall'art. 45 della Legge e dal Regolamento di asilo attualmente vigenti, si dovrà tenere in particolare conto «la situazione specifica delle persone particolarmente vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati»<sup>15</sup>. Sempre a tenore dell'art. 15 del Regolamento i richiedenti asilo privi di mezzi economici potranno beneficiare di servizi sociali, educativi e sanitari da parte delle Amministrazioni pubbliche competenti (le Comunità) nei limiti di bilancio. Le prestazioni potranno modularsi e, in ogni caso, saranno garantite solo le necessità di base.

Uno dei problemi che si pongono di fronte ad una domanda di asilo nello spazio UE è la determinazione dello Stato che deve esaminare l'istanza. Questo avviene a tenore del Regolamento del Consiglio 343/2003 del 18 febbraio 2003, il c.d. «Dublino II» che si propone obiettivi di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Normalmente il criterio base è quello della riunione familiare e, quindi, dell'esame da parte di uno Stato membro che abbia autorizzato a risiedere come rifugiato un membro della famiglia dell'istante. In genere i minori non accompagnati non hanno familiari nei Paesi dell'Unione o non portano a conoscenza delle autorità tale situazione. In tale quadro l'istanza è competenza dello Stato in cui il minore abbia presentato domanda di asilo.

Si è già accennato che uno degli aspetti che rendono complesse le elaborazioni di rilevazioni statistiche è la notevole mobilità dei minori che si allontanano dai Centri per raggiungere altre comunità dove ritengono di godere di un migliore trattamento e di migliori garanzie. Peraltro, il fenomeno della mobilità è accentuato dal fatto che molti minori hanno l'obiettivo di raggiungere un altro Paese europeo<sup>16</sup>. Per ovviare alle difficoltà che derivano da questa situazione viene fatto ricorso al Regolamento EURODAC che, tra l'altro, dispone che vengano acquisite le impronte digitali degli stranieri maggiori di 14 anni che presentino istanza di asilo. È una materia complessa che trascende i limiti di questo contributo, ma qui mette solo conto di rilevare la difficile conciliabilità con la Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 20 novembre del 1989 che proibisce le ingerenze arbitrarie o illegali nella vita privata dei minori<sup>17</sup>.

Difficoltà sono poi poste dalla stessa determinazione del concetto di

<sup>15</sup> Art. 15 p. 3.

<sup>16</sup> *Ivi*, pp. 27-28.

<sup>17</sup> *Ivi*, pp. 138-142.

minore in quanto è evidente che sistemi giuridici differenti possono, non solo contenere diverse previsioni, ma rifarsi a concetti diversi da quelli assunti nel diritto degli Stati membri dell'Unione Europea. Il Codice Civile spagnolo prevede all'art. 9, punto 1, che la maggiore età sia retta dalla legge personale del soggetto. In maniera parzialmente difforme dispone l'art. 1 della legge n. 1/1996 sulla protezione giuridica del minore che stabilisce, sia pure in termini sussidiari, un limite massimo di 18 anni. Sulla base del dettato di questi testi normativi sarebbe da considerarsi maggiorenne il soggetto nel caso la sua legge nazionale stabilisse un'età inferiore per il raggiungimento della maggiore età. Peraltro, occorre riflettere sul fatto che le norme relative alla protezione sono poste a vantaggio del minore e che, quindi, anche in accordo con strumenti internazionali ratificati dalla Spagna, dovrebbe ritenersi in ogni caso valido il limite dei 18 anni in quanto più favorevole al soggetto istante. Per altro verso, le Direttive europee si riferiscono esplicitamente ai minori di 18 anni; il che sembrerebbe un argomento dirimente. Del resto, un argomento *a fortiori* è deducibile dall'art. 17, punto 1, della *Ley Organica del Extranjería* che riconosce il diritto dello straniero residente a ricongiungersi con i suoi figli purché minori di 18 anni. Per quanto riguarda il soggetto deputato al riconoscimento formale deve ritenersi essere il *Ministerio Fiscal*.

Un ulteriore problema può porsi di fronte alla ipotesi di emancipazione prevista dall'Ordinamento spagnolo. Si tratta di un'ipotesi complessa che non può in questa sede essere affrontata in dettaglio. Mette conto solo rilevare che le ipotesi di emancipazione derivanti da impiego e, quindi, dalla possibilità di condurre vita indipendente, avrebbero la paradossale conseguenza di rendere il minore un soggetto in posizione di immigrazione irregolare e, quindi, di renderlo suscettibile di rimpatrio. La *ratio juris* della Direttiva Europea e della conseguente legge nazionale spagnola, nonostante diverse applicazioni verificatesi in passato, dovrebbero escludere tale possibilità.

Altra questione alla quale mette conto accennare è quella dell'eventuale rimpatrio del minore non accompagnato. Anche qui si tratta di una problematica complessa che trascende i limiti di questo contributo. Peraltro, non può non sottolinearsi che l'unico percorso che sembra giustificare il rimpatrio è quello del ricongiungimento del minore con la sua famiglia nel paese di origine o in quello in cui si trovino i suoi familiari. Altrimenti ci si troverebbe di fronte ad evidenti casi di espulsione mascherata. Ovviamente il rimpatrio potrà avere luogo solo se si verifichino le condizioni per l'effettivo ricongiungimento familiare del

minore e, d'altro canto, non siano presenti altre forme di rischio o pericolo per l'integrità del minore stesso che possa correre rischi di persecuzione o violenza o che, con il suo rimpatrio, possa far correre tali rischi ai suoi familiari.

Soggetti beneficiari del ricongiungimento sono da intendersi quelli che compongono la «famiglia nucleare» vale a dire padre, madre e figli. La normativa ha incluso in maniera espressa la coppia che abbia con il beneficiario del ricongiungimento una relazione affettiva analoga a quella coniugale<sup>18</sup>. Come conseguenza della riduzione del diritto di ricongiungimento alla «famiglia nucleare» debbono escludersi, come norma generale, gli ascendenti dell'eventuale beneficiario del ricongiungimento<sup>19</sup>. Deve ritenersi che il diritto al ricongiungimento debba configurarsi come un diritto stabile e incondizionato, vale a dire non subordinato a vicissitudini familiari successive.

Altre statuizioni specificamente dedicate ai minori compaiono nella legge 12/2009. In particolare, l'art. 25, punto 1, lettera b), nel disciplinare la tramitazione d'urgenza delle istanze di protezione internazionale, specifica che una delle circostanze che la giustificano è che le istanze stesse siano state formulate da soggetti che presentino necessità specifiche e, in particolare, da minori non accompagnati. L'Ottava disposizione addizionale stabilisce l'obbligo per il Governo di presentare alle *Cortes Generales* una relazione annuale sul numero dei soggetti che hanno richiesto asilo o protezione sussidiaria evidenziando, in particolare, la situazione specifica di minori o di altre persone vulnerabili. A questo va aggiunto l'obbligo di presenza del dato delle persone che beneficiano del ricongiungimento familiare.

L'affidamento dei minori ai Servizi di protezione dà luogo ad una varietà di situazioni e problematiche che trovano la loro origine nelle differenti regolamentazioni e strutturazioni adottate dalle varie Comunità e Città autonome alle quali è attribuita la competenza in materia. I minori non possono essere affidati ai Centri di internamento e, conseguentemente saranno avviati ai soggetti pubblici di protezione dei minori a tenore della *Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor*. I minori che siano stati vittime di abusi, negligenze, sfruttamento, tortura

<sup>18</sup> *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero*, art. 17.4.

<sup>19</sup> In questo senso v. Instrucción dgi/sgrj/08/2009, sobre aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma llevada a cabo por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en materia de reagrupación familiar. SGRJ L. 31\desde 2009\ LO 4-00\Instrucciones iniziale REAGRUPACIÓN FAMILIAR.doc.

o trattamento crudele, inumano o degradante o che siano stati vittime di conflitti armati dovranno ricevere adeguata qualificata assistenza sanitaria e psicologica. In termini generali può rilevarsi che esistono sia strutture riconducibili totalmente ad un ambito pubblico che varie tipologie di centri gestiti da privati. Questi ultimi sono spesso oggetto di critiche, anche gravi, da parte di alcuni media che, in più di un caso, hanno rilevato come la gestione dei Centri destinati ai MENA possa costituire un lucroso affare. Occorre peraltro rilevare che la imprevedibilità dei flussi e il presentarsi di situazioni di emergenza ha più volte spinto le Comunità a rivolgersi a risorse esterne all'amministrazione pubblica. Il ponderoso rapporto che il *Defensor del Pueblo* ha dedicato nel 2009 ai Centri di protezione dei minori con disturbi del comportamento e in situazione di difficoltà sociale pone in luce che il numero di stranieri in essi ospitati è molto ridotto anche se attualmente in aumento. Infatti le varie Comunità hanno progressivamente realizzato strutture esclusivamente dedicate ai MENA con attenzione alle loro esigenze linguistiche, educative, religiose, ecc. Sotto questo aspetto, peraltro, le risposte delle strutture sono le più diverse anche in funzione della estrema variabilità delle dimensioni di esse, oltre che di fattori economici e di altri condizionamenti.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie impegnate in questo settore non è agevole, proprio per la frammentarietà e varietà dei modelli organizzativi di volta in volta prescelti, quantificare l'importo complessivo dell'impegno pubblico. È anche non semplice un calcolo della spesa per minore di fronte alla fluidità e variabilità delle situazioni. Un dato che sembra costante è quello dell'appello delle Comunità allo Stato per l'erogazione di maggiori risorse di fronte ad un impegno che viene percepito come imposto, o almeno richiesto, dal centro alla periferia. In questa sede può solo segnalarsi che le erogazioni non sembrerebbero commisurate a parametri stabili, ma piuttosto condizionate dalle disponibilità del momento e dalle situazioni contingenti. Sia nei passaggi Stato Comunità, sia nella attribuzione delle risorse in sede locale, sembra prevalere il ricorso a strumenti di tipo convenzionale. In particolare l'Amministrazione Generale dello Stato e le Comunità Autonome possono stipulare convenzioni con organizzazioni non governative, fondazioni ed entità specializzate nella protezione dei minori al fine di attribuire ad esse la tutela ordinaria dei MENA. Le convenzioni debbono specificare il numero dei minori di cui il soggetto convenzionato si impegna ad assumere la tutela, il luogo di residenza e i mezzi materiali che saranno destinati alla loro cura.

In conclusione, occorre osservare che l'approccio spagnolo alle problematiche dei MENA mostra un notevole sforzo di costruzione di una normativa nazionale aderente agli obblighi assunti nelle sedi internazionali e comunitarie accompagnato da un'azione meritoria, spesso molto incisiva, delle istituzioni giudiziarie e di quelle di garanzia. A ciò fa riscontro il permanere di una serie di criticità e di insufficienze, anche molto serie, nei comportamenti delle amministrazioni sia nazionali che locali e delle autorità di polizia. Questa situazione è stata segnalata, con considerazioni spesso simili, ancora recentissimamente sia in sede internazionale che nazionale. In particolare il 15 settembre 2010 il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti del Fanciullo, durante la sua 55a sessione, ha esaminato il rapporto periodico che la Spagna, al pari degli altri Stati membri, è tenuta a presentare sull'applicazione della Convenzione a tenore dell'art. 44 della stessa<sup>20</sup>. In quella sede *La Abogada del Estado ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, María Luisa García Blanco, ha illustrato le risposte fornite dalla Spagna ad una serie di questioni proposte. Il successivo 29 settembre il Comitato ha pubblicato le sue *Osservazioni conclusive* che esprimono una serie di preoccupazioni e che contengono un dettagliato elenco di vigorose raccomandazioni sul tema<sup>21</sup>. Infine nelle ultime settimane ha visto la luce il rapporto 2010 della *Comisión Española de Ayuda al Refugiado La Situación de las personas Refugiadas en España* al quale si è già avuto occasione di fare riferimento. Questo importante e denso testo, nel sottolineare, tra l'altro, come i MENA siano stati uno dei punti principali in materia di asilo ed emigrazione nell'agenda della recente presidenza spagnola della UE, rileva alcune carenze normative elaborando proposte *de iure condendo* soprattutto, ma non solo, a livello di regolamenti<sup>22</sup>. Evidenzia inoltre gli scarsi progressi delle politiche e dei programmi di accoglienza di fronte ad includibili patologie

<sup>20</sup> UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, CRC/C/ESP/3-4, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008 – Spain [30 May 2008]*.

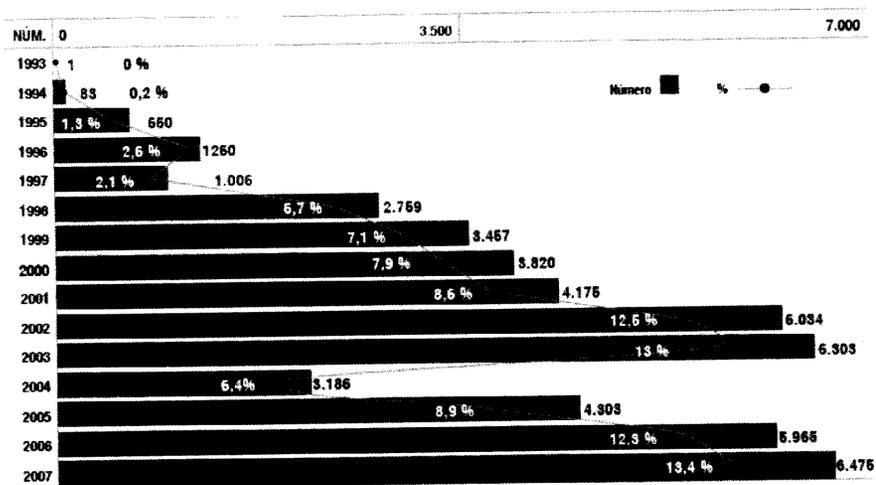
<sup>21</sup> UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD – Fifty-fifth session – 1 September – 13 October 2010, CRC/C/ESP/CO/3-4, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention – Concluding observations: Spain [29 September 2010]*.

<sup>22</sup> COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), *La situación*, cit., pp. 99, 103 e 205.

del sistema e alla constatazione dei problemi e delle difficoltà da affrontare per la tutela di questi soggetti<sup>23</sup>.

## APPENDICE STATISTICA

Tabella 1 – *Evoluzione dei Minori stranieri non accompagnati accolti in Spagna 1993-2007*<sup>24</sup>

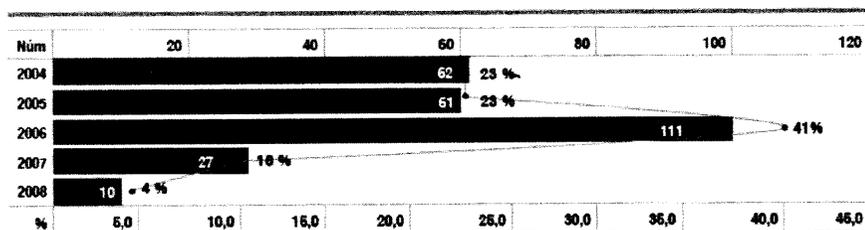


Fonte: Grupo IFAM Fundación Pere Tarrés- Universidad Ramon Llull. Del Informe «Los y las Menores Migrantes No Acompañados/das en España. Estado actual y nuevas tendencias», 2009. Elaborazione propria. A partire dai dati di: Del 1993 al 1999: Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia, Informes sobre «la Situación de los Menores Extranjeros No Acompañados» remitidos por las CC.AA al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el Grupo de Trabajo reunido el 29 de febrero del 2000, Junta de Castilla y León, Generalidad Valenciana y Gobierno de Aragón. Del 2000 al 2007: Ciudad Autónoma de Melilla, Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Generalidad de Cataluña, Generalidad Valenciana, Gobierno de Aragón, Junta de Castilla y León, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Junta de Andalucía, Ministerio de Interior, Ministerio de Trabajo y Inmigración, Región de Murcia, Xunta de Galicia y Vaciado de Expedientes de los Centros de Primera Acogida de la Comunidad Valenciana por el Equipo investigador del proyecto en esta CC.AA, 2000 i 2007-08.

<sup>23</sup> *Ivi*, pp. 203-204.

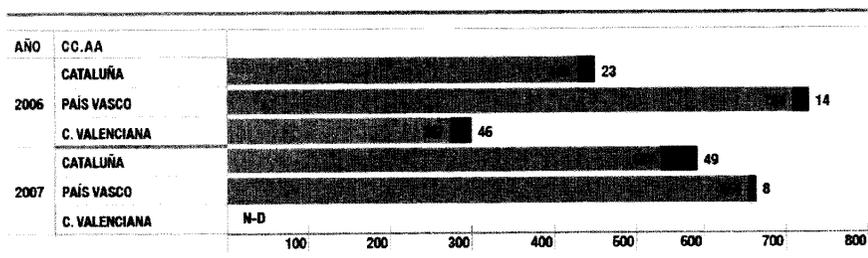
<sup>24</sup> Estratto da Banesto CGAE UNICEF, *Ni ilegales*, p. 39.

Tabella 2 – *Evoluzione dei rimpatri di Minori stranieri non accompagnati eseguiti in Spagna 2004-2008*<sup>25</sup>



Fonte: Grupo IFAM Fundación Pere Tarrés- Universidad Ramon Llull. Dal Rapporto «Los y las Menores Migrantes No Acompañados/das en España. Estado actual y nuevas tendencias», 2009. Elaborazione propria. GESI, Ministerio del Interior.

Tabella 3 – *Ingressi di Minori stranieri non accompagnati in alcune Comunità Autonome 2006-2007*<sup>26</sup>



Maschi ■ Femmine ■

Fonte: Grupo IFAM Fundación Pere Tarrés - Universidad Ramon Llull. Dal Rapporto «Los y las Menores Migrantes No Acompañados/das en España. Estado actual y nuevas tendencias», 2009. Elaborazione propria. Informazioni di Euskadi, Cataluña y Comunidad Valenciana. Spoglio dei fascicoli dei Centros de Primera Acogida de la Comunidad Valenciana del gruppo di ricerca del progetto in questa Comunità Autónoma<, Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Hogar Argileku, Serveis Territorials de Barcelona ciudad, Girona, Lleida y Tarragona de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA) de la Generalitat de Catalunya, 2007-08.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 45.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 43.

## BIBLIOGRAFIA

- SAULLE (a cura di), *L'Europa tra Costituzione asilo e migrazione*, Napoli, ESI, 2004; SAULLE, MANCA (a cura di), *Integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Europa allargata*, Napoli, ESI, 2006; DURÁN RUIZ, *Las administraciones públicas ante los menores extranjeros no acompañados: entre la represión y la protección* in *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* [www.refdugr.com](http://www.refdugr.com), Fecha de publicación: 1 de junio de 2007; LOPEZ ASCONA, *El tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en derecho español*, in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n. 17, 2008, pp. 103-134; ID., *Problemática jurídica de los menores extranjeros no acompañados*, in *Actas de los XVII Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, (Zaragoza-Teruel, 2007), Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2008, pp. 185-218; SAULLE, MANCA (a cura di), *Il contributo dei rifugiati e dei migranti nella costruzione di una società interculturale. Europa ed area mediterranea*, Napoli, ESI, 2009; LÁZARO GONZÁLEZ y B. MOROY ARAMBARRI (coordinadoras), *Los menores extranjeros no acompañados*, Madrid, Tecnos, 2010; ORTEGA MARTÍN, *Manual práctico de derecho de extranjería adaptado a la Ley Organica 2/2009, de 11 de diciembre, modificadora de la Ley de Extranjería, y a la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo*, Madrid, La Ley, 2010.

## DOCUMENTAZIONE

- HUMAN RIGHTS WATCH, *Responsabilidades no bienvenidas: España no protege los derechos de los menores extranjeros no acompañados en las Islas Canarias*, vol. 19, núm. 4(D), julio de 2007.
- BANESTO CGAE UNICEF, *Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España. Informe 2009*, disponibile in formato elettronico sul sito [www.unicef.es/contenidos/1002/informe\\_infancia\\_inmigrante\\_UNICEF\\_CGAE\\_2009.pdf](http://www.unicef.es/contenidos/1002/informe_infancia_inmigrante_UNICEF_CGAE_2009.pdf).
- MINISTERIO DEL INTERIOR, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR, SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASILO (OFICINA DE ASILO Y REFUGIO) *Asilo en cifras 2008*, [Madrid], 2009, disponibile in formato elettronico all'url <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones-Archivo/publicaciones/catalogo/Asilo.html>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2010*, disponibile in formato elettronico alla url [http://www.cear.es/files/CEAR%20INFORME\\_2010.pdf](http://www.cear.es/files/CEAR%20INFORME_2010.pdf).
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Emergencia eterna. La institucionalización de menores extranjeros no acompañados en centros de emergencia de las Islas Canarias no tiene fin*, pubblicato sul sito dell'organizzazione il 22 giugno 2010. <http://www.hrw.org/en/reports/2010/06/22/emergencia-eterna>.

INSTITUTE FOR RIGHTS, EQUALITY AND DIVERSITY FRANCE TERRE D'ASILE CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI, *L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans huit pays de l'Union européenne. Etude comparative et perspectives d'harmonisation. Espagne – France – Grande-Bretagne – Grèce – Hongrie – Italie – Roumanie – Suède. Synthèse – octobre 2010*, disponibile alla url <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/children-studies/synthese-finale-fr.pdf>.

MINISTERIO DEL INTERIOR, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR, SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASILO (OFICINA DE ASILO Y REFUGIO) *Asilo en cifras 2009*, [Madrid], 2010, disponibile in formato elettronico all'url <http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/Asilo.html>.

UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations*, WorldWide Operations, March 2010, disponibile in formato elettronico all'url <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>.

## SITOGRAFIA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Comité Español  
<http://www.eacnur.org/>  
 Comisión Española de Ayuda al Refugiado <http://www.cear.es/>  
 Gobierno de España – Ministerio del Interior <http://www.mir.es/>  
 Human Rights Watch <http://www.hrw.org/>  
 United Nations High Commissioner for Refugees <http://www.unhcr.org/>

## NORMATIVA INTERNAZIONALE

- Convenzione sui diritti dell'infanzia approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.  
 Convenzione sullo statuto dei rifugiati conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951.  
 Convenzione 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, il 17 giugno 1999.  
 Convenzione europea n. 160 sull'esercizio dei diritti dei minori adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996.  
 Convenzione europea n. 201 per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali adottata dal Consiglio d'Europa a Lanzarote il 25 ottobre 2007.

## NORMATIVA COMUNITARIA

Carta europea dei diritti del fanciullo, adottata da Parlamento Europeo con risoluzione A301-72/92 dell'8 luglio 1992.

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 10 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

## NORMATIVA NAZIONALE

*Código Civil español.*

*Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor.*

*Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley de extranjería).*

*Ley Orgánica 9/2002, de sustracción de menores.*

*Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Reglamento de extranjería).*

*Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.*

*Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, modificadora de la Ley de Extranjería.*

*Real Decreto 793/2010, de 16 de junio, por el que se regula la concesión de una subvención directa a la Comunidad Autónoma de Canarias para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados.*