

**MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (MiSNA):**  
**POSSIBILI PIANI DI RACCORDO BILATERALE TRA FRIULI VENEZIA GIULIA E**  
**KOSOVO NEL QUADRO DELLA COOPERAZIONE MULTILATERALE EUROPEA**

**Responsabile scientifico:** Prof.ssa Sara Tonolo, ordinario di Diritto internazionale,  
Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università degli Studi di Trieste

**Sintesi introduttiva**

Tra i problemi più rilevanti connessi con i flussi migratori che, nell'ultimo ventennio, hanno raggiunto il nostro Paese vi sono quelli relativi ai molti minori stranieri non accompagnati. Per approdare in territorio italiano, i minori stranieri non accompagnati non si limitano a percorrere la nota via del Mediterraneo centrale; molti fra loro giungono infatti entro i nostri confini provenendo dalla rotta balcanica. Di conseguenza, il Friuli Venezia Giulia rappresenta spesso la prima terra di approdo per un consistente numero di minori stranieri non accompagnati. Secondo i dati diffusi dai comuni maggiormente interessati dal fenomeno e titolari dell'accoglienza, nel 2017 sono stati ospitati in Friuli Venezia Giulia 1375 minori. Di questi, il 25,9% proveniva dal Kosovo, il 22,7 dall'Afghanistan, il 14,6% dal Pakistan.

Oltre ad avere evidenti risvolti culturali, economici, morali e sociali, il problema dei minori stranieri non accompagnati ha anche delle ricadute giuridiche non indifferenti. Dal punto di vista del diritto italiano, con l'espressione 'minore straniero non accompagnato' si definisce un soggetto minorenne privo della cittadinanza dello Stato territoriale (e almeno per quanto riguarda l'Unione europea, privo della cittadinanza europea), il quale si trova per qualsiasi circostanza entro i confini di uno Stato diverso da quello di cittadinanza, senza aver effettuato o poter effettuare alcuna richiesta di asilo e in assenza di soggetti terzi (quali genitori o altri adulti esercitanti la potestà genitoriale) in grado di esercitare per suo conto ogni forma di responsabilità legale, di assistenza e di rappresentanza.

La gestione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati coinvolge non solo il Governo centrale, ma anche gli enti locali come regioni e comuni, secondo quanto previsto dalle norme rilevanti. Tali norme sono approvate dal legislatore nazionale e dai regionali, il più delle volte, in base a obblighi scaturenti dal diritto dell'Unione europea o soprattutto dal diritto internazionale. In effetti, per quel che specificamente riguarda l'Italia, tutta la normativa concernente i minori stranieri non accompagnati (tra cui soprattutto la legge 47/2017 recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati) è stata determinata dall'adattamento dell'ordinamento interno alle pertinenti fonti di diritto dell'Unione europea e di diritto internazionale convenzionale. Tra di esse, si ricorda principalmente la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (New York, 1989), oltre che la Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento (Lussemburgo, 1980), la Convenzione sugli

aspetti civili della sottrazione internazionale di minori (L'Aja, 1980), la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo, 1996), la Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'UE del 2003.

È dunque chiaro il ruolo che il diritto dell'Unione europea e il diritto internazionale – pubblico e privato – assumono per quel che concerne la gestione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati e soprattutto la tutela dei loro diritti. In particolare, per quel che riguarda l'area del Friuli Venezia Giulia, lo studio del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati dal punto di vista del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea potrebbe e dovrebbe consentire di:

1. comprendere le cause e le motivazioni dei flussi migratori dei minori verso il Friuli Venezia Giulia (con un focus particolare sui minori provenienti dal Kosovo);
2. indagare la realtà degli Stati di provenienza (ancora una volta con particolare riferimento al Kosovo);
3. valutare le concrete possibilità di realizzazione di un progetto pilota di cooperazione internazionale (soprattutto tra Friuli Venezia Giulia e Kosovo).

Peraltro, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (DiSPeS) dell'Università degli Studi di Trieste da tempo si occupa di temi collegati con i flussi migratori. In particolare, il progetto Interreg Italia-Slovenia sul tema *Rete transfrontaliera per le donne migranti: integrazione sociale, salute sessuale e riproduttiva* (INTEGRA), avviato a ottobre del 2017, di cui il DiSPeS è capofila (costo complessivo: 611 mila euro, di cui 269 mila euro in capo al DiSPeS), ha già prodotto risultati interessanti e dal notevole impatto pratico. Anche il progetto *Donne Migranti in Europa: conflitti di culture e di norme. Problemi e soluzioni di diritto internazionale* (DoMinE), avviato a novembre 2018, ha già condotto ad alcuni risultati iniziali, specificamente per quel che attiene alla soluzione dei problemi di riconoscimento negli ordinamenti degli Stati europei dell'istituto islamico della *kafala*, riguardante molto spesso i minori abbandonati. Il DiSPeS è inoltre impegnato nel Centro interdipartimentale su Migrazioni e Cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile (CIMCS), coordinato dalla prof. R. Altin, e in una più ampia opera di rinnovamento culturale e bibliografico collegata al progetto *Pace, Diritti Umani, Nazioni Unite* (PaDNU), finanziato dalla regione Friuli Venezia Giulia, che trova il suo principale centro di interesse nella città di Gorizia.

## **Descrizione dettagliata del progetto di ricerca**

### **1. Scopo**

MiSNA si rivolge all'analisi della consistente mole di normativa internazionale e dell'Unione europea riguardante il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati nonché all'esame dell'impatto di tale normativa nell'ordinamento italiano e sul piano regionale, naturalmente con precipuo riferimento alla regione Friuli Venezia Giulia.

In primo luogo, il progetto si pone l'obiettivo di comprendere le ragioni che spingono i minori ad abbandonare il loro territorio d'origine e le loro famiglie per avventurarsi verso mete lontane. Chiaramente, si tenterà di capire anche il punto di vista delle famiglie, che il più delle volte incentivano i minori a migrare in autonomia. L'analisi si articolerà – almeno inizialmente – secondo una prospettiva interdisciplinare che consideri sia le differenze culturali sia l'interrelazionalità tra differenti motivazioni. Particolare spazio sarà dedicato alla comprensione delle motivazioni alla base della scelta di migrare dei giovani kosovari.

In secondo luogo, il progetto mira a indagare la realtà degli Stati di provenienza. In questo contesto, verrà posta in primo piano l'analisi della normativa interna di tali Paesi e, soprattutto, l'adattamento del diritto interno di tali Paesi al diritto internazionale. Lo studio della realtà del Kosovo assumerà ancora una volta valenza paradigmatica, anche alla luce dell'alto numero di minori stranieri non accompagnati di origine kosovara che sono oggi presenti in Italia e specialmente in Friuli Venezia Giulia.

In terzo luogo, si cercherà di formulare un progetto di intesa bilaterale, che l'Italia potrebbe proporre agli Stati di provenienza dei minori stranieri non accompagnati che giungono sul territorio italiano, allo scopo di gestire in maniera ordinata e giuridicamente responsabile il fenomeno in parola. Il progetto di accordo si collocherà naturalmente nel quadro giuridico basilare di riferimento, costituito dalle rilevanti norme di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea e quindi dalla cooperazione multilaterale posta in essere principalmente dagli Stati europei per quel che attiene alla gestione e alla tutela dei minori stranieri non accompagnati. In altre parole, si tenterà su questi basi di suggerire un modello, se non di accordo vero e proprio (difficilmente praticabile ai sensi del diritto italiano e del diritto internazionale), almeno di intesa politica che, in particolare, il Friuli Venezia Giulia potrebbe stringere con il Kosovo, territorio d'origine della maggior parte dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio regionale.

Un ulteriore scopo è costituito dalla disseminazione dei risultati raggiunti a esito della ricerca in ambienti accademici, ricollegandosi peraltro ad altri progetti seguiti entro il DiSPeS (tra cui, in particolare, il sopracitato progetto DoMinE, che riguarda altri soggetti deboli in situazione di migrazione, ovvero le donne), e in collaborazione con il CIMCS. Nello specifico, si ambisce a produrre un saggio tematico da pubblicare in una rivista di settore di rilevanza scientifica primaria (fascia A).

## **2. Obiettivi specifici**

MiSNA si propone un obiettivo principale e tre obiettivi intermedi:

**OBIETTIVO PRINCIPALE:** esaminare il quadro giuridico internazionale relativo alla gestione dei flussi migratori riguardanti minori stranieri non accompagnati ed elaborare strumenti di tutela dei diritti di tali minori sul piano nazionale e regionale, anche attraverso l'elaborazione e la proposta di modelli di intese politiche bilaterali.

**OBIETTIVO INTERMEDIO 1:** comprendere le cause e le motivazioni dei flussi migratori dei minori verso il Friuli Venezia Giulia (con un approccio inizialmente multidisciplinare e un *focus* particolare sui minori provenienti dal Kosovo).

**OBIETTIVO INTERMEDIO 2:** indagare la realtà – soprattutto giuridica – degli Stati di provenienza (ancora una volta con particolare riferimento al Kosovo).

**OBIETTIVO INTERMEDIO 3:** valutare le concrete possibilità di realizzazione di un progetto pilota di cooperazione internazionale basato su intese politiche bilaterali (soprattutto tra Friuli Venezia Giulia e Kosovo).

## **3. Stato dell'arte e contesto di riferimento, ivi comprese la coerenza con le linee di ricerca del dipartimento**

In materia di minori stranieri non accompagnati, si possono distinguere tre tipologie di normative: internazionale e dell'Unione europea; nazionale di carattere primario; nazionale di carattere secondario.

*Normativa internazionale e dell'Unione europea:* Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (New York, 1989); Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento (Lussemburgo, 1980); Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori (L'Aja, 1980); Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo, 1996); Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'UE del 2003.

*Normativa nazionale di carattere primario:* articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37 della Costituzione; art. 33 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione; articoli 343 ss. del codice civile e, nello specifico, art. 403 del codice civile (che dispone interventi urgenti di protezione per i minori).

*Normativa nazionale di natura secondaria:* circolare del Ministero dell'Interno del 1999; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1999, n.535; circolare del Ministero dell'Interno del 2000; legge 47/2017 in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Il progetto si colloca nel quadro delle attività del DiSPeS, che da tempo si occupa di temi collegati con i flussi migratori. Sono stati sopra ricordati: il progetto Interreg Italia-Slovenia sul tema *Rete transfrontaliera per le donne migranti: integrazione sociale, salute sessuale e riproduttiva* (INTEGRA), di cui il DiSPeS è capofila; il progetto *Donne Migranti in Europa: conflitti di culture e di norme. Problemi e soluzioni di*

*diritto internazionale* (DoMinE), finanziato dalla regione Friuli Venezia Giulia; il progetto *Pace, Diritti Umani, Nazioni Unite* (PaDNU), che trova il suo principale centro di interesse nella città di Gorizia.

#### **4. Avanzamento rispetto allo stato dell'arte**

L'esame del quadro giuridico internazionale relativo alla gestione dei flussi di minori stranieri non accompagnati permetterà di concepire nuovi strumenti di tutela dei diritti di tali minori a livello sia nazionale sia regionale. In particolare, per quel che precipuamente attiene alla regione Friuli Venezia Giulia, si cercherà di porre le basi per la realizzazione di un progetto pilota di cooperazione internazionale con il Kosovo, possibilmente attraverso l'ideazione di un'intesa politica appunto in materia di gestione e tutela dei minori stranieri non accompagnati. Del resto, come dimostrato dalle statistiche diffuse dai comuni della regione, del 1375 minori stranieri non accompagnati presenti nel 2017 in Friuli Venezia Giulia, il 25,9% proveniva dal Kosovo. L'avanzamento rispetto allo stato dell'arte includerà altresì la comprensione delle cause e motivazioni dei flussi migratori dei minori stranieri verso il Friuli Venezia Giulia (con un *focus* particolare sui minori provenienti dal Kosovo) e la descrizione della realtà giuridica degli Stati di provenienza (ancora una volta con particolare riferimento al Kosovo). I risultati raggiunti costituiranno infine l'oggetto di un saggio scientifico da pubblicare in una rivista di fascia A rilevante per il diritto internazionale e dell'Unione europea.

#### **5. Piano di implementazione del progetto**

La ricerca sarà svolta in 3 fasi, ciascuna della durata di 4 mesi, per un totale di 12 mesi (M). La prima fase si baserà su 2 Working Packages (WP) utili al raggiungimento del primo milestone intermedio (MS 1). La seconda fase prenderà le mosse dal primo milestone intermedio per poi snodarsi anch'essa su 2 Working Packages (WP) per la definizione del secondo milestone intermedio (MS 2). La terza fase sarà interamente incentrata su 1 unico Working Package rilevante per la definizione del milestone definitivo (MS DEF). In sintesi, il progetto sarà realizzato secondo la seguente struttura:

**WP1:** puntuale definizione dello stato dell'arte attraverso una ricerca preliminare e preparatoria della bibliografia rilevante in materia di minori stranieri non accompagnati. **Periodo:** M1 e M2.

**WP2:** approfondimento della bibliografia e degli studi relativi specificamente ai minori stranieri non accompagnati provenienti dai Balcani e, in particolare, dal Kosovo. **Periodo:** M3 e M4.

**MS 1:** accertamento delle cause e delle motivazioni dei flussi migratori dei minori verso il Friuli Venezia Giulia (con un approccio non esclusivamente giuridico e un *focus* particolare sui minori provenienti dal Kosovo).

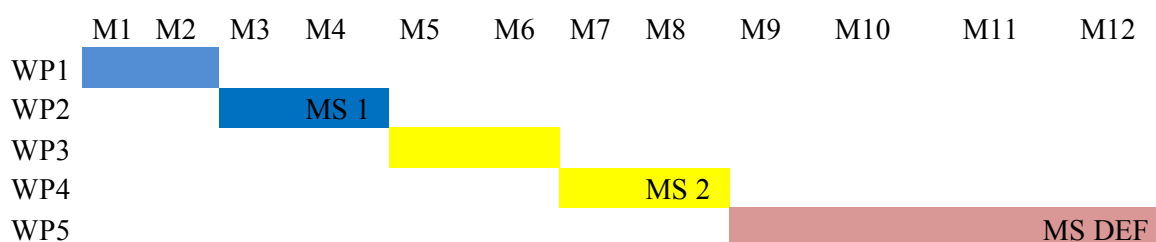
**WP3:** indagine sul rispetto della normativa internazionale in materia di tutela dei minori negli Stati di provenienza e definizione del *background* giuridico di tali Stati. **Periodo:** M5 e M6.

**WP4:** approfondimento inerente alla legislazione kosovara in materia di protezione dei minori. **Periodo:** M7 e M8.

**MS 2:** definizione della rilevante cornice giuridica degli Stati di provenienza dei minori stranieri non accompagnati.

**WP5:** valutazione delle concrete possibilità di realizzazione di un progetto pilota di cooperazione internazionale e predisposizione di un modello di intesa in tema di gestione e tutela dei minori stranieri non accompagnati (per esempio, tra Friuli Venezia Giulia e Kosovo) nel rispetto delle pertinenti norme internazionali ed europee. **Periodo:** M9, M10, M11 e M12.

**MS DEF:** avanzamento di una proposta di intesa tra la regione Friuli Venezia Giulia e il Kosovo per la gestione e la tutela dei minori stranieri non accompagnati.  
Pubblicazione di un relativo saggio in rivista di fascia A.



## 6. Budget e risorse

| Tipologia       | Descrizione                               | Ammontare (Euro)                                                                                                                                                                                             | Finanziamento          |
|-----------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Costi personale | Assegnista di ricerca da reclutare        | L'importo <b>minimo</b> degli assegni di ricerca banditi ai sensi della legge 240/2010 (c.d. Gelmini) è di € <b>19.367,00</b> , pari a un costo complessivo annuo (inclusi oneri ente) di € <b>23.786,55</b> | A carico del programma |
| Missioni        | Missioni personale impegnato nel progetto | € 1.231,45                                                                                                                                                                                                   | A carico del programma |

## 7. Sintesi dei risultati finali attesi

Avanzamento di una proposta di intesa tra la regione Friuli Venezia Giulia e il Kosovo per la gestione e la tutela dei minori stranieri non accompagnati.  
Pubblicazione di un relativo saggio in rivista di fascia A.

## 8. Informazioni relative all'assegnista da reclutare

|                                  |                                 |
|----------------------------------|---------------------------------|
| Area scientifica                 | 12 – Scienze giuridiche         |
| Settore concorsuale              | 12/E1 – Diritto internazionale  |
| Settore scientifico disciplinare | IUS/13 – Diritto internazionale |

Ulteriori informazioni in funzione del progetto:

Presso l'Università degli Studi di Trieste sono presenti soltanto due ricercatori appartenenti al SSD IUS/13: un professore ordinario, proponente e responsabile scientifico di questo progetto, e un ricercatore a tempo determinato di tipo A. Il diritto internazionale rappresenta un settore strategico ai fini dell'internazionalizzazione e della cooperazione internazionale, temi particolarmente curati dal Dipartimento di Scienze politiche e sociali e di fondamentale interesse per l'intero Ateneo triestino. Il basso numero di giuristi internazionalisti attualmente presenti nell'Università di Trieste non permette però di perseguire al meglio questi ampi scopi. Con l'assunzione di un assegnista di ricerca di diritto internazionale, incaricato di collaborare al presente progetto, potrebbe però essere ampliato lo studio dei temi del diritto internazionale,

soprattutto di quei temi connessi con le migrazioni internazionali (prestando naturalmente particolare attenzione ai problemi determinati dal fenomeno di minori stranieri non accompagnati). I giuristi internazionalisti dell'Ateneo potrebbero così ambire a essere in grado di svolgere attività di supporto per i decisori politici, con risvolti positivi soprattutto per la regione Friuli Venezia Giulia. Al contempo, sarebbe innegabile il beneficio che l'assegnista potrebbe apportare a favore della didattica e quindi degli studenti.

## COMPONENTI GRUPPO DI RICERCA

Prof. S. Tonolo- PO Diritto internazionale DISPES-UNITS  
Prof. G. Pascale – RTDa Diritto internazionale DISPES-UNITS  
Prof. R. Altin- PA Antropologia Culturale- DISU- UNITS  
Prof. E. Bergamini – PA Diritto internazionale- UNIUD  
Prof. F. Deana – RTDa Diritto internazionale – UNIUD

## 9. Riferimenti bibliografici essenziali

- ✓ ACCORNITI, *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia*, Roma, 2014.
- ✓ ANNONI, MORI (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti tra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2015.
- ✓ BERTOZZI, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, Milano, 2005.
- ✓ BICHI, *I minori stranieri non accompagnati*, Milano, 2007.
- ✓ CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014.
- ✓ CAMPANI, SOLIMBENI, *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri soli in Europa*, Milano, 2007.
- ✓ CELLAMARE, *Espulsione di minori stranieri non accompagnati e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 181 ss.
- ✓ DE PASQUALE, *L'interesse del minore nella prospettiva del diritto comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1237 ss.
- ✓ DI COMITE, *Ricongiungimento familiare e diritto di soggiorno dei familiari si cittadini dell'Unione alla luce del superiore interesse del minore*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 165 ss.



- ✓ DISTEFANO, *Interesse superiore del minore e sottrazione internazionale di minori*, Padova, 2012.
- ✓ FRATEA, QUADRANTI (a cura di), *Minori e immigrazione: quali diritti?*, Napoli, 2015.
- ✓ GIOVANNETTI, *Politiche e pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, in *E-Migrinter*, 2008.
- ✓ GIOVANNETTI, *Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori non accompagnati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2008, p. 44 ss.
- ✓ KEITH, LEVOY, *Protecting Undocumented Children: Promising Policies and Practices from Governments*, Brussels, 2015.
- ✓ MIAZZI, *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, p. 68 ss.
- ✓ MOROZZO DELLA ROCCA (ed.), *Immigrazione e cittadinanza*, Milano, 2018.
- ✓ PERIN, *I diritti dei minori extracomunitari non accompagnati*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 197 ss.
- ✓ SENOVILLA HERNANDEZ, *La migration des mineurs non accompagnés en Europe*, in *E-Migrinter*, 2008.
- ✓ SCIACOVELLI, *Minori stranieri non accompagnati. Criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 499 ss.
- ✓ TONOLO, *Filiazione e adozione*, in CONETTI, TONOLO, VISMARA (a cura di), *Manuale di diritto internazionale privato*, III ed., Torino, 2017, p. 169 ss.
- ✓ TONOLO, *L'evoluzione dei rapporti di filiazione e la riconoscibilità dello status da essi derivante tra ordine pubblico e superiore interesse del minore*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 1070 ss.

Trieste, 21 ottobre 2019

Il responsabile scientifico del progetto  
Prof. Sara Tonolo



