



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line  
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2021, n. 1

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesaro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona  
**Giandomato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREEES

**Bruno Barel**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Federico Casolari**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Víctor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, European University Institute  
**Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Anna Iermano**, Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Michele Messina**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Rossana Palladino** (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

*Revisione abstracts a cura di*

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista scientifica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"  
[www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli  
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## **Indice-Sommario** **2021, n. 1**

### **Editoriale**

Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo. Il “salto nel buio” e la rete di protezione p. 1  
*Lucia Serena Rossi*

### **Saggi e Articoli**

Ciudadanía europea y protección de la vida familiar. Especial referencia a los nuevos modelos de familia p. 15

*Víctor Luis Gutiérrez Castillo*

La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo? p. 29

*Anna Pitrone*

Il progressivo rafforzamento dello “*status di nonno*” nel sistema di tutela europeo e nazionale p. 52

*Anna Iermano*

Il coordinamento delle politiche per la *cybersecurity* dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 77

*Daniela Marrani*

Impacto de la Estrategia global de seguridad de la UE para reforzar el acuerdo y el dialogo sobre derechos humanos UE - Cuba p. 99

*Alexis Berg-Rodríguez*

Il centro degli interessi principali del debitore e il *forum shopping* tra regolamento (UE) 2015/848 e codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza p. 127

*Michela Capozzolo*

The unconvicted detention of persons with mental impairments: the ECHR “unsound” that does not sound p. 153

*Marcello Sacco*



## **FOCUS**

### **20 años de la Carta de derechos fundamentales de la UE. Su aplicación por los Tribunales Españoles**

*Il Focus contiene i testi rivisti di alcune delle relazioni tenute in occasione del Convegno internazionale organizzato presso l'Università Pompeu Fabra di Barcellona (28/29 settembre 2020)*

- Implementation of the Charter of fundamental rights by the Spanish Courts in the *Junqueras* case p. 176  
*Maria Mut Bosque*
- Risks for the fundamental right to the protection of personal data stemming from the Covid-19 sanitary crisis: a Spanish perspective p. 197  
*Eva María Nieto Garrido*
- La Carta de derechos fundamentales de la Unión europea en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español en procesos de amparo p. 219  
*Santiago Ripol Carulla*
- The fundamental right to an effective judicial protection and the rule of law in the EU and their impact on Member States' administration of justice p. 238  
*Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena*



# LA PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA: QUALE POSSIBILE INFLUENZA SULLE PROPOSTE CONTENUTE NEL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO?

Anna Pitrone\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La giurisprudenza europea antecedente alla riforma del Sistema europeo comune di asilo. – 3. (segue) La Corte di Giustizia dell'UE sulla determinazione dello Stato competente per le domande di protezione presentate da minori non accompagnati. – 4. Le più recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 5. (segue) ...e quelle della Corte di Giustizia dell'UE. - 6. La tutela dei minori stranieri non accompagnati nelle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.

## 1. Introduzione

La migrazione, quando è una vera e propria fuga dal proprio paese, può costituire un'esperienza traumatica, soprattutto per i minori che, a causa della loro età e, in alcuni casi, della separazione dai genitori o dai responsabili della loro cura, sono esposti a molteplici rischi e hanno quindi bisogno di una specifica ed adeguata protezione.

I minori migranti, infatti, spesso subiscono forme di violenza e sfruttamento, sono vittime della tratta di esseri umani e di abusi di tipo fisico, psicologico e sessuale, prima, durante e dopo il loro viaggio. Possono rischiare di essere emarginati o coinvolti in attività illecite, di scomparire o essere separati dalle loro famiglie. I rischi sono maggiori quando i minori viaggiano senza essere accompagnati<sup>1</sup>.

Eppure, ancora oggi, in ambito internazionale manca, in questo ambito specifico, una disciplina organica, trovando generale applicazione sia le norme sulla tutela dei

---

### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina. Indirizzo e-mail: [apitrone@unime.it](mailto:apitrone@unime.it).

<sup>1</sup> Si veda la guida *Minori privati delle cure genitoriali in uno Stato membro dell'UE diverso dal proprio*, 2020, a cura dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) reperibile *online*.

diritti umani, sia quelle che disciplinano il fenomeno migratorio e più in particolare la protezione internazionale<sup>2</sup>.

A partire dal 2010, l'Unione europea ha vissuto un costante incremento del numero di minori non accompagnati richiedenti asilo, che nel 2016 si è addirittura sestuplicato<sup>3</sup>. Nonostante negli ultimi anni si registrino numeri più bassi<sup>4</sup>, si tratta di stime indicative, poiché non includono né i numerosi casi di minori erroneamente identificati come adulti, né di minori che migrano senza registrarsi presso le autorità degli Stati in cui transitano o risiedono, o che si dichiarano maggiorenni, per il timore di non potersi spostare in altri paesi. Peraltro, una rilevazione parziale del fenomeno non favorisce un suo completo inquadramento ed il conseguente superamento dell'approccio emergenziale<sup>5</sup>.

Il 18 settembre scorso il Comitato economico e sociale ha adottato un parere di iniziativa sulla protezione dei minori migranti non accompagnati in Europa<sup>6</sup>, con il quale, sottolineando come la pandemia di COVID-19 abbia aumentato inevitabilmente i rischi che corrono i minori stranieri non accompagnati, la cui salute è spesso già

---

<sup>2</sup> Nell'ambito del diritto internazionale, rileva principalmente la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, che, offrendo una protezione di carattere generale, trova applicazione anche nel contesto migratorio. L'art. 2, par. 1, della Convenzione sancisce l'obbligo di applicazione dei diritti convenzionali all'intero territorio degli Stati parti e a tutti i minori che si trovano sotto la loro giurisdizione. A tal proposito il Comitato dei diritti del fanciullo, nella Osservazione generale n. 6 del 2005 sul trattamento dei minori separati dalle proprie famiglie e non accompagnati fuori dal proprio Paese d'origine, ha affermato che tali diritti devono essere "available to all children – including asylum-seeking, refugee and migrant children – irrespective of their nationality, immigration status or statelessness" (General Comment n. 6, *Treatment of Unaccompanied and separate children outside their Country of origin*, CRC/GC/2005/6, 1 settembre 2005, par. 12). Sulle disciplina internazionale applicabile ai MSNA si rinvia, fra gli altri, a G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 247 ss.; A. DEL VECCHIO, *La protezione dei minori nell'evoluzione delle convenzioni internazionali in materia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2000, p. 655; B. GORNIK, *At the Crossroad of Power Relations: the Convention of the Rights of the Child and Unaccompanied Migrant Minors*, in M. SEDMAK, B. SAUER, B. GORNIK (eds.), *Unaccompanied Children in European Migration and Asylum Practices: in Whose Best Interest*, Abingdon, 2017, p. 10 ss; F. LENZERINI, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010, p. 271 ss.; M.C. MAFFEI, *La tutela internazionale dei diritti del bambino*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, p. 232 ss.; F. MORRONE, *L'interesse superiore del minore straniero non accompagnato nella prassi internazionale*, in A. ANNONI, P. MORI (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra interazione e tutela della diversità*, Torino, 2015, p. 103 ss.; B. NASCIBENE, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, 2013, p. 59 ss.; A. SACCUCCI, *Riflessioni sulla tutela internazionale dei diritti del minore*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, p. 224; A.L. SCIACOVELLI, *Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, n. 2, pp. 499-518.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, del 6 maggio 2010, COM (2010)213 def.

<sup>4</sup> Eurostat on UAMs, April 2020, disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774034/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8>

<sup>5</sup> A.L. SCIACOVELLI, *Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, cit.

<sup>6</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Protezione dei minori migranti non accompagnati in Europa» (parere d'iniziativa), del 18 settembre 2020, EESC 2020/02281, in GUUE C 429 dell'11 dicembre 2020, pp. 24–29.

compromessa, ha invitato la Commissione europea ad elaborare una direttiva sulla loro protezione che abbia come corollario il principio dell'interesse superiore del minore.

Nel frattempo, in assenza di una disciplina organica a livello internazionale relativa alla tutela dei minori stranieri non accompagnati, ha svolto un ruolo fondamentale la giurisprudenza europea.

In particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo è più volte intervenuta, pronunciandosi prevalentemente sulla conformità del trattamento riservato ai minori non accompagnati all'art. 5 CEDU, con riferimento al diritto alla libertà ed alla sicurezza, all'art. 8 CEDU, riguardo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, nonché all'art. 3 CEDU, rispetto al divieto di trattamenti inumani e degradanti.

Tali interventi, come si vedrà, hanno esercitato un'importante influenza sulla normativa UE relativa alla protezione internazionale, così come modificata a partire dal 2011.

Più di recente, agli interventi dei giudici di Strasburgo si sono affiancate importanti pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea, originate da rinvii pregiudiziali atti a chiarire l'interpretazione delle disposizioni relative alla protezione internazionale applicabili ai minori stranieri non accompagnati.

Il presente lavoro, analizzata l'influenza della giurisprudenza sulla riforma del Sistema europeo comune di asilo, intende porre l'attenzione sui più recenti interventi delle Corti europee al fine di valutare il loro possibile impatto sulla riforma che ha preso avvio con la presentazione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione europea<sup>7</sup>.

## **2. La giurisprudenza europea antecedente alla riforma del Sistema europeo comune di asilo**

Nell'ambito della specifica tutela da accordare ai minori stranieri non accompagnati, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur in assenza nella CEDU di disposizioni relative tanto al trattamento dei migranti, quanto alla specifica tutela da accordare al minore, ha elaborato un'importante filone giurisprudenziale, basato su un'interpretazione evolutiva delle disposizioni convenzionali in combinato disposto con

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 def.. si veda S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, CEPS Policy Insights, settembre 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 5 ottobre 2020; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020, C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 settembre 2020.

il principio del superiore interesse del minore, sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

Nell'ambito dei primi casi giunti a Strasburgo, riguardanti la detenzione amministrativa di minori stranieri non accompagnati, la Corte, senza pronunciarsi nel senso di un divieto assoluto della detenzione<sup>8</sup>, ha affrontato la questione sotto due diversi profili, analizzando, da un lato, i presupposti della detenzione al fine di valutarne caso per caso la necessità e la proporzionalità, e dall'altro, valutando le condizioni della detenzione anche alla luce dell'interesse superiore del minore.

Va in questa direzione la pronuncia resa, nel 2006, nel caso *Mubilanzila c. Belgio*<sup>9</sup>, relativo alla detenzione di una bambina congolese di cinque anni che tentava, assieme allo zio, di raggiungere la madre in Canada, dove quest'ultima aveva richiesto asilo. Data l'assenza di documenti comprovanti l'identità e la relazione di parentela con lo zio, la bambina era stata fermata all'aeroporto di Bruxelles e, in seguito, trattenuta per più di due mesi in una struttura detentiva per adulti. Alla detenzione era seguito il rimpatrio della minore, in assenza di garanzie circa la sua reintegrazione in famiglia, posto che le autorità belghe non avevano provveduto ad alcun tipo di assistenza né durante il volo, né al suo arrivo in Congo, dove ad attenderla non vi era nessuno.

Sottolineando l'estrema vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati e richiamando proprio l'art. 3 della Convenzione di New York del 1989, sul principio del superiore interesse del minore, la Corte di Strasburgo ha affermato che la permanenza di una minore di cinque anni per due mesi in un centro di detenzione amministrativa per adulti irregolari, senza alcun tipo di assistenza, configura un trattamento inumano e degradante in violazione dell'art. 3 CEDU. Inoltre, la Corte ha condannato lo Stato

---

<sup>8</sup> In tal senso invece il Comitato sui diritti del fanciullo nel Generali comment n. 6 (2005), *Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country on Origin*, in UN Doc. CRG/GC/2005/6, del 1° settembre 2005: "In application of article 37 of the Convention and the principle of the best interests of the child, unaccompanied or separated children should not, as a general rule, be detained. Detention cannot be justified solely on the basis of the child being unaccompanied or separated, or on their migratory or residence status, or lack thereof. Where detention is exceptionally justified for other reasons, it shall be conducted in accordance with article 37 (b) of the Convention that requires detention to conform to the law of the relevant country and only to be used as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time. In consequence, all efforts, including acceleration of relevant processes, should be made to allow for the immediate release of unaccompanied or separated children from detention and their placement in other forms of appropriate accommodation". V. G. CELLAMARE, *Espulsione di minori stranieri non accompagnati e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, n.1, pp. 181-199. Si veda anche A. DEL GUERCIO, *La detenzione dei minori non accompagnati nel diritto internazionale ed europeo*, in A. ANNONI (a cura di), *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, Napoli, 2018, pp. 51 ss.

<sup>9</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 12 ottobre 2006, ricorso n. 13178/03, *Mubilanzila c. Belgio*. M. PERTILE, *La detenzione amministrativa dei migranti e dei richiedenti asilo nella giurisprudenza della Corte europea per i diritti umani: dal caso Mubilanzila al caso Muskhadzhiyeva*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, n. 2, pp. 457-462. Anche in alcuni casi di trattenimento di minori accompagnati, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla violazione delle disposizioni convenzionali; si veda a titolo di esempio Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 19 gennaio 2010, ricorso n. 41442/07, *Muskhadzhiyeva c. Belgio*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 19 gennaio 2012, ricorsi nn. 39472/07 e 39474/07, *Popov c. Francia*.



convenuto anche per violazione dell'art. 8 CEDU, per aver impedito il ricongiungimento della piccola con la madre rifugiata in Canada<sup>10</sup>.

Tali posizioni sono state riconfermate qualche anno dopo nella sentenza adottata all'unanimità nel caso *Rahimi c. Grecia*<sup>11</sup>, relativo ad un minore afgano, giunto illegalmente e senza nessun familiare nell'isola di Lesbo, ed immediatamente condotto presso un centro di detenzione per adulti, in attesa di essere raggiunto da una decisione di espulsione, senza un adeguato accertamento del suo *status* di minore non accompagnato. Tale centro, come accertato dalla Corte, è stato chiuso qualche anno dopo, a seguito del rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) che ne aveva definito le condizioni di accoglienza "abominevoli".

Decretata la sua espulsione, con atto scritto peraltro in greco, il minore restava senza alcun tipo di assistenza finché, giunto ad Atene, veniva preso in carico da una ONG che lo accompagnava in un centro di accoglienza per minori.

Anzitutto la Corte ha condannato la Grecia per violazione dell'art. 3 CEDU, sia con riferimento alle condizioni di detenzione del minore, sia per la condizione di abbandono nella quale lo stesso si è trovato in seguito al rilascio, nonché per la violazione dell'art. 13 CEDU, considerato che al minore venivano fornite informazioni a lui non comprensibili circa la possibilità di ricorrere contro la decisione di detenzione<sup>12</sup>.

Infine, la Corte ha condannato la Grecia anche per la violazione dell'art. 5 CEDU, paragrafi 1 e 4, considerato che la detenzione del minore era stata disposta per applicazione automatica della normativa interna senza tener conto della sua condizione di minore non accompagnato e senza prendere in considerazione il suo superiore interesse; inoltre, alla disinformazione sulle procedure di ricorso già messe in luce dai giudici di Strasburgo si aggiungeva l'impossibilità per il minore di agire in assenza di un tutore o di un rappresentante legale<sup>13</sup>.

Vero è che il caso *Rahimi* si inserisce nel filone giurisprudenziale che in quegli anni denunciava una situazione al collasso del sistema di accoglienza greco. Tuttavia, è innegabile che la Grecia non fosse l'unico paese europeo le cui prassi relative al trattamento dei minori stranieri non accompagnati sollevassero allora possibili contrasti con la tutela dei diritti umani, come sottolineato dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali in un rapporto dell'aprile 2010<sup>14</sup>, al quale ha fatto seguito il Piano d'Azione sui minori non accompagnati adottato dalla Commissione europea<sup>15</sup>. Il Piano

---

<sup>10</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mubilanzila c. Belgio*, cit., parr. 83 e 85.

<sup>11</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 aprile 2011, ricorso n. 8687/08, *Rahimi c. Grecia*. Si veda A. DEL GUERCIO, *Minori stranieri non accompagnati e Convenzione europea dei diritti umani: il caso Rahimi*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 634-640.

<sup>12</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rahimi c. Grecia*, cit., parr. 95-96

<sup>13</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rahimi c. Grecia*, cit., par. 110.

<sup>14</sup> *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Comparative report*, disponibile al seguente indirizzo [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf). Il rapporto evidenzia i principali risultati della ricerca sui minori separati richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE. Esamina le esperienze e le opinioni di 336 bambini separati richiedenti asilo e quelle di 302 adulti responsabili della loro assistenza in 12 Stati membri dell'UE.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Piano d'azione sui minori non accompagnati*, cit.

d’Azione sottolineava che “esistono chiari vincoli alla libertà d’azione degli Stati membri quando si tratta di minori non accompagnati” e che l’approccio comune UE in questo campo “dovrebbe essere basato sul rispetto dei diritti dei minori” e “soprattutto del principio dell’interesse superiore del minore che deve essere una considerazione preminente in tutti gli atti relativi ai minori compiuti da autorità pubbliche”.

Nel frattempo, come è noto, si discuteva il nuovo Sistema europeo comune di asilo che ha indubbiamente subito l’influenza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Di fatti i minori stranieri non accompagnati sono espressamente presi in considerazione in tutti gli strumenti che compongono l’attuale sistema; le direttive qualifiche<sup>16</sup>, procedure<sup>17</sup> e accoglienza<sup>18</sup> comprendono espresse previsioni in merito alla nomina tempestiva di un rappresentante o un tutore, alla ricerca immediata dei familiari, alla necessità di prendere in debita considerazione il superiore interesse del minore<sup>19</sup>; a tali atti si aggiunge inoltre la direttiva sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime<sup>20</sup> che contiene disposizioni sul supporto e la protezione dei minori non accompagnati vittime di tratta.

---

<sup>16</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, *recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, in GUUE L 337 del 20 dicembre 2011, p. 9.

<sup>17</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, p. 60.

<sup>18</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, in GUUE L 180, del 29 giugno 2013, p. 96.

<sup>19</sup> Proprio alla luce delle previsioni contenute nelle direttive 2013/33/UE e 2011/95/UE, la Corte di Cassazione è intervenuta di recente sulla nozione di minore straniero non accompagnato. Con ordinanza n. 9199/19, depositata il 3 aprile 2019, la Suprema Corte ha precisato i requisiti necessari per la qualifica di minore straniero non accompagnato, ritenendo che, per applicare gli strumenti di tutela previsti dall’ordinamento italiano e per la presentazione della domanda di protezione internazionale, il minore debba essere privo di assistenza e di rappresentanza legale sul territorio nazionale.

A sollevare il conflitto di competenza è stato il Tribunale di Torino chiamato ad occuparsi dell’istanza di un cittadino albanese che chiedeva la tutela del fratello minore. Il giudice tutelare del tribunale di Novara aveva trasmesso gli atti al tribunale per i minorenni di Torino, che però non riconosceva il minore non accompagnato in quanto non era privo di assistenza e, così, ha sollevato il regolamento di competenza. La Cassazione ha chiarito, richiamando anche le due direttive UE, che in base all’articolo 2 della legge n. 47/2017 il minore straniero non accompagnato deve essere privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori e di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi dell’ordinamento italiano. L’uso della congiunzione “e” – osserva la Corte – “indica la necessaria concorrenza di entrambe le condizioni: la prima, relativa al profilo dell’assistenza materiale, intesa come assenza di soggetti che abbiano la cura, la custodia e assicurino il benessere del minore; la seconda, relativa al profilo della rappresentanza legale, intesa come assenza di soggetti che rappresentino il minore e per questo siano formalmente responsabili”. Di conseguenza, considerando che la rappresentanza legale, secondo l’ordinamento italiano, è attribuita ai soli genitori che non possono delegarla “in forma privatistica ad altri soggetti”, non è possibile negare la qualifica di minore straniero non accompagnato a colui che è assistito da un fratello con dimora in Italia.

<sup>20</sup> Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI*, in GUUE L 101 del 15 aprile 2011, pp. 1–11.

In particolare, con riferimento alla detenzione amministrativa dei minori, su cui, come visto, la Corte si è pronunciata, la direttiva accoglienza, che nella versione previgente non conteneva alcun riferimento al riguardo, in seguito alla rifusione del 2013, prevede, nella versione ad oggi in vigore, che il trattenimento dei minori, accompagnati e non, da considerarsi solo come “ultima risorsa”, deve durare per il minor tempo possibile, previa verifica che non vi siano alternative efficaci e a condizione che i minori vengano rilasciati appena si renda disponibile una sistemazione più idonea. La direttiva precisa, inoltre, che il trattenimento debba avvenire in centri adatti ai minori, e, nel caso di minori non accompagnati, debba essere disposto solo in casi eccezionali e mai in istituti penitenziari<sup>21</sup>.

### **3. (segue) La Corte di Giustizia dell’UE sulla determinazione dello Stato competente per le domande di protezione presentate da minori non accompagnati**

Durante i negoziati relativi agli atti che costituiscono l’attuale Sistema europeo comune di asilo, anche la Corte di Giustizia dell’UE è intervenuta sulla specifica tutela da accordare ai minori stranieri non accompagnati, in particolare nell’ambito del procedimento di determinazione dello Stato membro competente ad esaminare la loro domanda di protezione internazionale.

Il caso<sup>22</sup> origina dai ricorsi di tre minori non accompagnati, richiedenti asilo nel Regno Unito, contro le autorità britanniche che avevano disposto il loro trasferimento verso i paesi nei quali avevano presentato la prima domanda di protezione internazionale. Il regolamento Dublino II<sup>23</sup>, allora in vigore, conteneva, infatti, specifiche disposizioni applicabili ai richiedenti asilo che fossero minori stranieri non accompagnati. Ai sensi dell’art. 6 del regolamento, lo Stato membro competente andava individuato, in primo luogo, nello Stato membro nel quale risiedeva un familiare del minore, se ciò fosse stato nel suo superiore interesse; in secondo luogo, lo Stato membro competente sarebbe stato lo Stato nel quale il minore avesse fatto domanda di asilo, senza specificare l’ipotesi in cui fossero state presentate più domande in diversi Stati membri<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Articolo 11 della direttiva 2013/33/UE, cit. Infatti, la proposta della Commissione faceva esplicito riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di trattenimento, si veda Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, COM (2008) 815 del 31 dicembre 2008, p. 6.

<sup>22</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 6 giugno 2013, *M.A. e altri*, causa C-648/11. Si veda A. DEL GUERCIO, *Superiore interesse del minore e determinazione dello Stato competente all’esame della domanda di asilo nel diritto dell’Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, n.1, pp. 243-248.

<sup>23</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, del 18 febbraio 2003, in GUUE L 50 del 25 febbraio 2003, pp. 1–10.

<sup>24</sup> A tal proposito, nella Relazione sulla valutazione del sistema Dublino, la Commissione aveva osservato come esistessero interpretazioni divergenti relativamente a tale disposizione, impegnandosi dunque a chiarire successivamente l’applicabilità delle norme di Dublino ai minori non accompagnati. Relazione

La Corte ha anzitutto ricordato che, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non solo della sua lettera stessa ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fa parte. Quindi, accertato che da un'interpretazione letterale dell'art. 6 del regolamento Dublino II, l'espressione "Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo" non può essere intesa nel senso che indica "il primo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo", la Corte ha sottolineato anche come l'obiettivo della disposizione consistesse nell'accordare particolare attenzione ai minori non accompagnati, e l'obiettivo principale del regolamento fosse garantire l'effettivo accesso all'esame dello *status* di rifugiato del richiedente<sup>25</sup>.

Quindi, poiché i minori non accompagnati costituiscono una categoria di persone particolarmente vulnerabili, la Corte ha affermato che la procedura di determinazione dello Stato membro competente non deve essere prolungata più di quanto strettamente necessario, il che implica che, in linea di principio, essi non siano trasferiti verso un altro Stato membro<sup>26</sup>.

A supporto di tale posizione, i giudici di Lussemburgo hanno richiamato il principio del superiore interesse del minore, sancito all'art. 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che nel caso specifico imponeva che l'articolo 6 del regolamento fosse interpretato nel senso di designare come competente lo Stato membro nel quale il minore si trovasse dopo avervi presentato una domanda di protezione<sup>27</sup>.

L'indirizzo fornito dalla Corte è tanto più rilevante se si considera che qualche giorno prima della pronuncia veniva adottato il regolamento Dublino III attualmente in vigore<sup>28</sup>; durante i negoziati, i colegislatori non erano giunti ad un accordo in merito alla specifica questione; in particolare, il Parlamento europeo, in accordo con la proposta della Commissione, sosteneva che, onde evitare i trasferimenti non necessari, nell'interesse superiore del minore, lo Stato competente andava individuato nello Stato in cui il minore si trovava, il Consiglio, invece, era convinto che il minore non accompagnato dovesse essere trasferito nello Stato membro in cui aveva presentato la prima domanda di asilo.

---

della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione sulla valutazione del sistema di Dublino*, del 6 giugno 2007, COM(2007) 299 def.

<sup>25</sup> Corte di Giustizia, *M.A. e altri*, cit., par. 54.

<sup>26</sup> Corte di Giustizia, *M.A. e altri*, cit., par. 55.

<sup>27</sup> Corte di Giustizia, *M.A. e altri*, cit., par. 59.

<sup>28</sup> Occorre sottolineare come nelle more del ricorso interno, le autorità britanniche avessero deciso di esaminare esse stesse le domande di asilo, in applicazione della clausola di sovranità prevista dal regolamento (art. 3 par. 2, Regolamento (CE) n. 343/2003: "(...) ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. In tale ipotesi, detto Stato membro diventa lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento e assume gli obblighi connessi a tale competenza. Eventualmente, esso ne informa lo Stato membro anteriormente competente, lo Stato membro che ha in corso la procedura volta a determinare lo Stato membro competente o quello al quale è stato chiesto di prendere o riprendere in carico il richiedente asilo"). La Corte di Giustizia, cui nel frattempo si era rivolto il giudice del rinvio, ha comunque colto l'occasione per fare chiarezza su di una questione che nel frattempo, nell'ambito dei negoziati per la modifica del regolamento, divideva anche i colegislatori.

Poiché la causa in oggetto era pendente dinanzi alla Corte di giustizia, i colegislatori avevano concordato che la decisione della Corte sarebbe divenuta la nuova regola, in tal senso fu allegata all'atto legislativo una dichiarazione congiunta, nella quale si invitava la Commissione a prendere in considerazione una revisione della disposizione una volta che la Corte di Giustizia si sarebbe pronunciata sul caso<sup>29</sup>.

A distanza di un anno, il 29 giugno del 2014, la Commissione europea, coerentemente agli impegni assunti, pubblicò la sua proposta con cui chiedeva di emendare il nuovo Regolamento 604/2013 nel senso indicato dalla Corte<sup>30</sup>.

Tuttavia, la proposta della Commissione incontrò l'opposizione del Consiglio, ancorato alle sue precedenti posizioni. Ed infatti, nel 2016, la Commissione, presentando la proposta di refusione del Regolamento Dublino<sup>31</sup>, annunciò il ritiro della proposta del 2014.

Purtroppo, occorre rilevare come la previsione attualmente in vigore sia stata mantenuta, come si vedrà, anche nella Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, del 23 settembre 2020, allegata al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo<sup>32</sup>, che dovrebbe sostituire l'attuale regolamento Dublino.

Tale scelta, pur suscitando una certa delusione, testimonia, qualora ce ne fosse stato bisogno, l'importanza degli interventi interpretativi della Corte di Giustizia, soprattutto nel campo dell'immigrazione ed in particolare con riferimento ad uno dei più controversi aspetti di tutto il Sistema europeo comune di asilo, vale a dire il sistema Dublino. I giudici di Lussemburgo, infatti, hanno colmato, con la pronuncia in oggetto, una lacuna appositamente lasciata dal legislatore dell'UE<sup>33</sup>, offrendo una soluzione

---

<sup>29</sup> Dichiarazione del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, allegata al Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, pp. 31-59.

<sup>30</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro*, del 26 giugno 2014, COM (2014) 382 fin.

<sup>31</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione)*, del 4 maggio 2016, COM (2016) 270 fin. La proposta prevedeva nuove norme per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda presentata da un minore non accompagnato; in particolare stabiliva che, in mancanza di parenti, la competenza sarebbe spettata allo Stato membro in cui era stata presentata la prima domanda, a meno che ciò non fosse andato contro l'interesse superiore del minore.

<sup>32</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX (Fondo asilo e migrazione)*, del 23 settembre 2020, COM (2020) 610 fin. Si veda T.M. MOSCHETTA, *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 26 novembre 2020.

<sup>33</sup> A. DEL GUERCIO, *Superiore interesse del minore e determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo*, cit., p. 247.

volta a rendere meno discrezionale le prassi degli Stati membri nei casi in cui sono coinvolti minori stranieri non accompagnati.

#### 4. Le più recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo

Le Corti europee sono state chiamate ad intervenire anche di recente, non tanto, come è stato osservato<sup>34</sup>, per carenze del sistema, quanto soprattutto a causa di problemi di recepimento della normativa UE, ovvero a causa dell'atteggiamento talvolta negligente delle autorità statali<sup>35</sup>.

Il 28 febbraio 2019, con due diverse sentenze, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato Francia e Grecia per i trattamenti degradanti inflitti a minori stranieri non accompagnati. La Corte di Strasburgo ha stabilito, nel caso *Khan*<sup>36</sup>, che la Francia ha violato l'art. 3 CEDU, lasciando un minore afgano, arrivato in Francia a 11 anni, per almeno sei mesi, nella "giungla" di Calais, poi smantellata.

Il minore era stato segnalato alle autorità francesi da una ONG e, subito dopo, affidato, dal Tribunale competente, ad una comunità familiare, ma nessuna misura concreta era stata presa per garantire l'esecuzione della decisione e, dopo lo smantellamento del campo di Calais, il minore era entrato irregolarmente nel Regno Unito.

Dopo aver sottolineato la particolare condizione di vulnerabilità dei minori che migrano, specie se non accompagnati, la Corte, tenuto conto delle informazioni ampiamente documentate sulle condizioni del campo di Calais, e dell'aggravamento della situazione dei migranti dopo il relativo smantellamento, ha preso atto del fatto che solo l'intervento della ONG aveva permesso al minore di essere identificato come bisognoso di tutela, a dimostrazione delle carenze sistematiche osservate in quell'area e dell'inerzia delle autorità francesi, in conseguenza delle quali il ricorrente si è trovato in una situazione che, raggiungendo il livello minimo di gravità richiesto dall'art. 3 CEDU, costituisce un trattamento degradante.

La Corte, pur tenendo conto della complessità della situazione, delle difficoltà relative all'accertamento dell'età, nonché del fatto che il ricorrente non si fosse presentato alla comunità familiare alla quale era stato affidato, ha condannato le autorità francesi per non aver fatto "tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour répondre à l'obligation de prise en charge et de protection [du requérant], qui pesait sur l'État défendeur s'agissant d'un mineur isolé étranger en situation irrégulière

---

<sup>34</sup> A.L. SCIACOVELLI, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati in Europa alla luce delle criticità rilevate dalla Corte di Strasburgo: fra asylum acquis, proposte di riforma dell'UE e legge Zampa*, in G. NESI (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018, p. 560.

<sup>35</sup> Sulle disposizioni SECA applicabili ai minori e sulle relative criticità si rimanda a R. PALLADINO, *La protezione dello straniero minore non accompagnato nel costruendo sistema comune europeo di asilo*, in C. FRATEA, I. QUADRANTI (a cura di), *Minori e immigrazione: quali diritti?*, Napoli, 2015, pp. 89-112.

<sup>36</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 febbraio 2019, ricorso n. 12667/16, *Kahn c. Francia*.

âgé de douze ans, c'est-à-dire d'un individu relevant de la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société"<sup>37</sup>.

Nella stessa data, la Corte ha condannato la Grecia<sup>38</sup> ancora per la violazione dell'art. 3 CEDU, per aver trattenuto, presso la stazione di polizia di frontiera, nove minori non accompagnati arrivati da Siria, Iraq e Marocco, prima che venissero trasferiti in un centro di accoglienza.

Il trattenimento dei minori nei locali della polizia era stato disposto in ottemperanza ad una normativa interna volta a garantire loro protezione, definita *garde protectrice*, in assenza di strutture di accoglienza dei minori; successivamente, infatti, i ricorrenti erano stati trasferiti in un centro di accoglienza di Diavata, nel quale era stata creata una sezione speciale per minori non accompagnati.

La Corte, nel caso di specie, ha condannato la Grecia per violazione dell'art. 3 CEDU, con riferimento al trattenimento dei minori nei locali di polizia, strutture non adeguate alla loro particolare condizione di vulnerabilità<sup>39</sup>, ma anche per la violazione dell'art. 5, par. 1, CEDU, in quanto il trattenimento dei ricorrenti era stato deciso automaticamente e senza cercare soluzioni di accoglienza alternative in linea con il principio del preminente interesse del minore. A ciò si aggiunge la violazione dell'art. 5, par. 4, CEDU poiché era stato impossibile per i ricorrenti contestare la legittimità del loro trattenimento non essendo stata loro notificata alcuna decisione in merito e data l'assenza di supporti legali o di contatti con i rispettivi tutori<sup>40</sup>. Infine, la Corte ha riscontrato anche la violazione dell'art. 13 CEDU, letto in combinato con l'art. 3 CEDU, considerata l'impossibilità dei ricorrenti di accedere a un ricorso effettivo per lamentare tali condizioni di trattenimento<sup>41</sup>.

Quanto al centro di Diavata, invece, la Corte, pur riconoscendo le condizioni precarie del centro, ha valutato sia il fatto che il centro fosse aperto e prevedesse alcuni servizi specifici per i minori, sia il flusso massiccio di migranti, compresi molti minori non accompagnati, che la Grecia si trovava a fronteggiare e che aveva comportato l'adozione di misure urgenti, concludendo per la non violazione delle disposizioni convenzionali<sup>42</sup>.

## 5. (segue) ...e quelle della Corte di Giustizia dell'UE

Negli ultimi anni, alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla tutela da accordare ai minori non accompagnati, si sono affiancate importanti pronunce della Corte di Giustizia dell'UE. Fra queste rileva la sentenza resa, nel 2018, nel caso *A, S,*

---

<sup>37</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kahn c. Francia*, cit., par. 92.

<sup>38</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 febbraio 2019, ricorso n. 19951/16, *H.A. e altri c. Grecia*.

<sup>39</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *H.A. e altri c. Grecia*, cit., par. 166.

<sup>40</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *H.A. e altri c. Grecia*, cit., parr. 207-208

<sup>41</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *H.A. e altri c. Grecia*, cit., par. 183.

<sup>42</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *H.A. e altri c. Grecia*, cit., par. 175.

che, con riferimento alla definizione di minore straniero non accompagnato, seppur limitatamente al diritto al ricongiungimento familiare, ha “superato” il limite di età dei diciotto anni<sup>43</sup>.

La sentenza in oggetto origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale, presentata dal Tribunale dell’Aia nell’ambito di una controversia tra due cittadini eritrei, A e S, ed il Segretario di Stato alla Sicurezza e alla Giustizia dei Paesi Bassi, in merito al rifiuto di quest’ultimo di accordare ad A e S, ed ai loro tre figli minorenni, un’autorizzazione di soggiorno temporanea ai fini del ricongiungimento familiare con la loro figlia maggiore, giunta nei Paesi Bassi all’età di 17 anni, come minore non accompagnato, e divenuta maggiorenne nel corso della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato. La richiesta di ricongiungimento familiare era stata rifiutata dalle autorità statali proprio in ragione della maggiore età della richiedente.

La Corte ha ricordato anzitutto che dal considerando 8 della direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare<sup>44</sup> risulta che essa prevede per i rifugiati condizioni più favorevoli per l’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, poiché la loro situazione richiede un’attenzione particolare, in considerazione delle ragioni che hanno costretto queste persone a fuggire dal loro paese e che impediscono loro di vivere là una normale vita familiare. Una di tali condizioni più favorevoli riguarda il ricongiungimento familiare con gli ascendenti diretti di primo grado del rifugiato. Mentre, infatti, la possibilità di un simile ricongiungimento è, di norma, lasciata alla discrezionalità di ciascuno Stato membro e sottoposta in particolare alla condizione che gli ascendenti diretti di primo grado siano a carico del soggiornante e che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel paese d’origine (art. 4, par. 2, lett. a)), la direttiva prevede, in deroga a tale principio, per i rifugiati minori non accompagnati, un diritto a tale ricongiungimento, che non è subordinato né al margine di discrezionalità da parte degli Stati membri né alle altre condizioni sopra descritte (art. 10, par. 3, lett. a)). Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha chiarito che, non solo la direttiva 2003/86/CE persegue l’obiettivo generale di favorire il ricongiungimento familiare e di concedere una protezione ai cittadini di paesi terzi, in particolare ai minori, ma mira più specificamente a garantire una protezione rafforzata a favore dei rifugiati che hanno lo *status* di minori non accompagnati. Dunque, nonostante la direttiva non indichi espressamente fino a quale momento un rifugiato debba essere considerato minore, secondo i giudici di Lussemburgo, la finalità stessa della disposizione ed il fatto che essa non lasci alcun margine di manovra agli Stati membri, l’assenza di qualsiasi rinvio al diritto nazionale a tal riguardo, di fatto escludono che la determinazione di tale momento possa essere rimessa alla discrezionalità di ciascuno Stato membro; la questione va dunque risolta solo alla luce del tenore letterale, della

---

<sup>43</sup> Corte di giustizia, sentenza del 12 aprile 2018, A,S, causa C-550/16. Si veda M. MESSINA, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla determinazione della data per valutare lo status di “minore” di un rifugiato ai fini dell’esercizio del suo diritto al ricongiungimento familiare alle condizioni più favorevoli previste dalla direttiva 2003/86/CE*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, n. 2, pp. 262-266.

<sup>44</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, in GUCE L 251 del 3 ottobre 2003, pp.12-18.



sistematica e dell'obiettivo della direttiva, tenendo conto del contesto normativo nel quale essa si inserisce nonché dei principi generali del diritto dell'Unione.

Far dipendere il diritto al ricongiungimento familiare dal momento in cui l'autorità nazionale competente adotta formalmente la decisione con cui si riconosce lo *status* di rifugiato alla persona interessata e, dunque, dalla maggiore o minore celerità nel trattamento della domanda di protezione internazionale da parte dell'autorità, ha osservato la Corte, contrasterebbe non solo con l'obiettivo della direttiva, che è quello di favorire il ricongiungimento familiare e di concedere, a tale riguardo, una protezione particolare ai rifugiati, segnatamente ai minori non accompagnati, ma anche con i principi di parità di trattamento e di certezza del diritto.

Dunque, la Corte ha concluso che gli stranieri devono mantenere la qualifica di "minori", anche qualora abbiano raggiunto la maggiore età nel corso della procedura di asilo, e possono dunque, ottenuto il riconoscimento dello *status*, godere del diritto a richiedere il ricongiungimento familiare secondo la previsione della direttiva 2003/86/CE.

Tale posizione è stata, peraltro, ribadita più di recente dalla Corte in una pronuncia resa nel luglio 2020<sup>45</sup>.

La Corte di Giustizia, riunita in Grande sezione, è stata poi chiamata ad occuparsi della particolare tutela da accordare ai minori stranieri non accompagnati, nel caso *Haqbin*<sup>46</sup>, con riferimento in particolare alla portata del diritto conferito agli Stati membri di stabilire le sanzioni applicabili quando un richiedente protezione internazionale si sia reso colpevole di una grave violazione delle regole del centro di accoglienza presso cui si trova o di un comportamento gravemente violento (art. 20, par. 4, direttiva 2013/33/UE).

Il sig. Haqbin, cittadino afghano, è arrivato in Belgio come minore non accompagnato ed ha presentato domanda di protezione internazionale nel dicembre 2015. Qualche mese dopo è stato coinvolto in una rissa nel centro d'accoglienza di Broechem, dove era ospitato, quindi arrestato e rilasciato il giorno successivo. Il direttore del centro decideva, in ottemperanza alla legge belga sull'accoglienza, di applicare una sanzione consistente nell'esclusione, per un periodo di 15 giorni, dall'assistenza materiale. Il giovane trascorreva quindi alcune notti in un parco a Bruxelles e le altre presso amici e conoscenti, mentre la richiesta di sospensione della misura, presentata dal suo tutore, veniva respinta per mancanza di estrema urgenza. Il giudice del rinvio, dinanzi al quale il tutore impugnava la sentenza, poneva dunque un problema di interpretazione dell'art. 20 della direttiva accoglienza, anche con specifico riferimento al fatto che la sanzione, nel caso di specie, era indirizzata ad un minore non accompagnato.

---

<sup>45</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 19 luglio 2020, *B.M.M., B.S., B.M., B.M.O.*, cause riunite C-133/19, C-136/19, C-137/19.

<sup>46</sup> Corte di giustizia, sentenza del 12 novembre 2019, *Haqbin*, causa C-233/18. Si veda A. PITRONE, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla revoca delle condizioni materiali di accoglienza del minore straniero non accompagnato*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, n. 5, pp. 1078-1081.

La Corte ha ricordato anzitutto che l'articolo 20 della direttiva accoglienza, al paragrafo 1, concede agli Stati la possibilità di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza, in casi eccezionali debitamente motivati, peraltro descritti nello stesso paragrafo 1 e nei successivi paragrafi 2 e 3 dell'articolo in questione. Inoltre, il paragrafo 4 del medesimo articolo prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti, come quello all'origine del caso di specie.

Quindi la Corte ha sottolineato come, in mancanza di una definizione nella direttiva accoglienza, e in assenza di precisazione quanto alla natura delle sanzioni che possono essere imposte ad un richiedente ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri dispongano di un margine di discrezionalità nella determinazione di tali sanzioni, potendo esse, in linea di principio, riguardare le condizioni materiali di accoglienza. Tuttavia, la Corte ha rilevato che, conformemente al paragrafo 5 del medesimo articolo, qualsiasi sanzione deve essere obiettiva, imparziale, motivata e proporzionata alla particolare situazione del richiedente e deve, in ogni caso, salvaguardare il suo accesso all'assistenza sanitaria ed un tenore di vita dignitoso.

Nel caso di specie, il destinatario della sanzione, era, all'epoca dei fatti, un minore non accompagnato, ossia una "persona vulnerabile" ai sensi dell'articolo 21 della direttiva accoglienza. A tal proposito, la Corte ha richiamato l'articolo 23, paragrafo 1, della medesima direttiva, secondo cui l'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della direttiva; ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, gli Stati membri, nel valutare tale interesse, devono tenere debito conto, in particolare, di fattori quali il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo, ha aggiunto la Corte, ai trascorsi del minore stesso, nonché di considerazioni in ordine alla sua incolumità e sicurezza.

La Corte ha dunque concluso precisando che gli Stati membri non possono imporre sanzioni che hanno l'effetto di privare il richiedente delle condizioni materiali di accoglienza, poiché ciò avrebbe l'effetto di privarlo della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari. Nel caso di un minore non accompagnato, inoltre, occorre prestare particolare attenzione alla sua situazione al momento di adottare una sanzione, potendo decidere di affidare il minore interessato ai servizi o alle autorità giudiziarie preposte alla tutela dei minori.

Infine, più di recente, una domanda pregiudiziale sottoposta alla Corte il 12 giugno 2019<sup>47</sup> ha fornito l'occasione ai giudici di Lussemburgo per pronunciarsi su un'altra questione relativa al trattamento dei minori stranieri non accompagnati, vale a dire le modalità del loro rimpatrio, in conformità alla direttiva del 2008<sup>48</sup>, un atto di armonizzazione minima, che non ha subito modifiche dopo la riforma di Lisbona<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Corte di giustizia, sentenza del 14 gennaio 2021, *TQ*, causa C-441/19.

<sup>48</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 16 dicembre 2008, in GUUE L 348 del 24 dicembre 2008, pp. 98-107.

<sup>49</sup> Proprio al fine risolvere la frammentarietà esistente fra le prassi nazionali in materia di rimpatrio e rendere i rimpatri più efficaci, colmando le lacune della direttiva, nel marzo 2017 la Commissione

Il rinvio pregiudiziale, proposto dal Tribunale dell’Aja, origina da una controversia tra TQ, minore straniero non accompagnato, ed il Segretario di Stato alla Sicurezza e alla Giustizia dei Paesi Bassi in ordine ad una decisione di rimpatrio adottata nei suoi confronti. Il giudice del rinvio chiede di chiarire la questione se la prassi amministrativa attualmente in vigore nei Paesi Bassi in ordine al trattamento dei minori non accompagnati non beneficiari di alcun diritto di protezione internazionale sia conforme al diritto dell’Unione. TQ dichiara di essere nato nel 2002, in Guinea, ma di aver sempre vissuto con la zia in Sierra Leone. Dopo il decesso della zia, sarebbe entrato in contatto con un uomo, proveniente dalla Nigeria, che lo avrebbe condotto ad Amsterdam, dove sarebbe stato vittima di tratta degli esseri umani e di sfruttamento sessuale, motivo delle attuali gravi turbe psichiche di cui soffre. Respinta la sua domanda di permesso di soggiorno a tempo determinato per richiedente asilo, viene anche deciso il suo allontanamento, senza lo svolgimento di un’indagine relativa all’accoglienza di cui il minore avrebbe beneficiato nel paese di rimpatrio, indagine che la normativa nazionale rende obbligatoria solo nel caso di minori non accompagnati di età inferiore a 15 anni. TQ ha dunque proposto un ricorso dinanzi al Tribunale dell’Aja, giudice del rinvio, facendo valere il fatto di non sapere dove risiedano i suoi genitori, che peraltro non sarebbe in grado di riconoscere, e di non poter ritornare nel suo paese di origine, nel quale non ha mai vissuto e di cui non conosce la lingua. Il giudice del rinvio, inoltre, osserva che l’allontanamento non è ancora avvenuto perché il Segretario di Stato attenderebbe che il minore raggiunga la maggiore età, cosicché l’indagine relativa all’accoglienza nel paese di rimpatrio non sarebbe necessaria. In altre parole, nel periodo compreso tra la sua domanda di asilo e il raggiungimento della maggiore età, il soggiorno di un minore non accompagnato di almeno quindici anni sarebbe, nei Paesi Bassi, irregolare ma tollerato. Alla luce di tali osservazioni, il Tribunale dell’Aja decide di sospendere il procedimento per porre alla Corte alcune questioni; in primo luogo, il giudice del rinvio invita la Corte a precisare in quale fase del procedimento dinanzi alle autorità nazionali sia necessario effettuare le indagini dirette a determinare l’esistenza di condizioni di accoglienza adeguate nello Stato di rimpatrio. In secondo luogo, il giudice del rinvio intende stabilire se uno Stato membro possa operare una distinzione in base all’età, limitando l’obbligo di effettuare le indagini ai casi riguardanti minori di età inferiore ai 15 anni. Infine, il giudice del rinvio invita la Corte a pronunciarsi sulla conformità e sulle conseguenze giuridiche di una prassi amministrativa nazionale che

---

europea ha pubblicato un’apposita raccomandazione con la quale fra l’altro, con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, chiede agli Stati membri di garantire che le decisioni sullo *status* giuridico dei minori non accompagnati si basino sempre su una valutazione individuale del loro interesse superiore, nell’ambito della quale dovrebbe sempre considerare se il rimpatrio di un minore non accompagnato nel paese di origine e il ricongiungimento con la famiglia siano nel loro interesse superiore. Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione, *che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell’espletamento dei compiti connessi al rimpatrio*, del 16 novembre 2017, in GUUE L 339 del 19 dicembre 2017, pp. 87-139.

sembra rinunciare a misure concrete di allontanamento riguardanti un minore non accompagnato sebbene sia stata adottata una decisione di rimpatrio nei suoi confronti<sup>50</sup>.

Con la sentenza resa il 14 gennaio scorso, la Corte di Giustizia, con riferimento alla prima questione, ha riconosciuto come la stessa direttiva rimpatri operi una distinzione fra il momento che precede la decisione di rimpatrio di un minore non accompagnato, durante il quale è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino, ed il momento che precede l'allontanamento del minore, quando le autorità statali devono accertarsi che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio (art. 10).

Tuttavia, ha osservato la Corte, tali previsioni non dispensano lo Stato membro da altri obblighi di verifica imposti dalla stessa direttiva, primo fra tutti quello di tenere in considerazione in ogni fase della procedura di rimpatrio dell'interesse superiore del minore.

Nel caso di specie, il fatto che lo Stato membro interessato abbia adottato una decisione di rimpatrio senza essersi previamente accertato dell'esistenza di un'accoglienza adeguata per il minore nello Stato di rimpatrio avrebbe come conseguenza che il minore, pur essendo stato oggetto di una decisione di rimpatrio, non potrebbe essere allontanato in mancanza di un'accoglienza adeguata in quello Stato; il minore dunque si troverebbe in una situazione di grande incertezza quanto al suo *status* giuridico e al suo futuro, in particolare quanto alla sua frequenza scolastica, al suo legame con una famiglia di affidamento e alla possibilità di rimanere nello Stato membro interessato.

Una situazione del genere sarebbe contraria all'esigenza di tutelare l'interesse superiore del bambino in ogni fase della procedura, come previsto dalla direttiva e nell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso che, prima di adottare una decisione di rimpatrio, lo Stato membro interessato deve condurre un'indagine al fine di verificare, concretamente, che nello Stato di rimpatrio sia disponibile un'accoglienza

---

<sup>50</sup> Infatti, secondo il giudice del rinvio, risulterebbe che il Segretario di Stato attenda che il richiedente asilo raggiunga l'età di diciotto anni e sia così legalmente maggiorenne, con la conseguenza che l'indagine relativa all'esistenza di un'accoglienza adeguata nello Stato di rimpatrio non sarebbe più richiesta. La normativa interna, infatti, prevede che la decisione con la quale una domanda di asilo viene respinta si considera come decisione di rimpatrio; per i minori non accompagnati di età inferiore ai quindici anni al momento della presentazione della domanda di asilo è prevista, prima dell'adozione di una decisione su tale domanda, l'obbligo di procedere a un'indagine relativa all'esistenza di un'accoglienza adeguata nello Stato di rimpatrio. In mancanza di una siffatta accoglienza adeguata, al minore verrebbe concesso un permesso di soggiorno ordinario. Per contro, qualora il minore non accompagnato abbia almeno quindici anni al momento della presentazione della sua domanda di asilo, come nel caso di specie, avendo TQ quindici anni e quattro mesi, l'indagine non sarebbe effettuata prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio. In altre parole, nel periodo compreso tra la sua domanda di asilo e il raggiungimento della maggiore età, il soggiorno di un minore non accompagnato sarebbe quindi, nei Paesi Bassi, irregolare ma tollerato.

adeguata per il minore, e nel caso tale accoglienza non sia disponibile, la decisione di rimpatrio non può essere emessa.

Con riferimento alla seconda questione, ovvero la possibilità che uno Stato membro operi una distinzione tra i minori non accompagnati in base al solo criterio della loro età, al fine di indagare sull'adeguatezza dell'accoglienza nello Stato di rimpatrio, nelle sue osservazioni scritte, il governo dei Paesi Bassi fa valere che la scelta del limite di età di quindici anni si spiega con il fatto che un periodo di tre anni è stato considerato come un tempo massimo ragionevole per l'insieme delle procedure relative a un minore non accompagnato, vale a dire la domanda di soggiorno e la procedura di rimpatrio. Un permesso di soggiorno sarebbe concesso ai minori non accompagnati che, al termine dello svolgimento di tutte le procedure, sono ancora minorenni, a differenza di coloro che sono maggiorenni al termine di tali procedure. Tuttavia la Corte, richiamando ancora una volta l'obbligo di tenere in debita considerazione l'interesse superiore del minore, ha ritenuto del tutto arbitraria la prassi amministrativa nazionale che si basa su una mera presunzione legata alla presunta durata massima di una procedura di asilo al fine di operare una distinzione fondata sull'età tra i componenti di un gruppo di persone, sebbene questi ultimi si trovino tutti in una situazione di vulnerabilità comparabile rispetto all'allontanamento.

Infine, sulla questione del mancato rimpatrio del minore, la Corte ha richiamato la sua giurisprudenza secondo la quale quando una decisione di rimpatrio è stata adottata nei confronti di un cittadino di un paese terzo, ma l'obbligo di rimpatrio non è stato rispettato da quest'ultimo, entro il termine concesso per la partenza volontaria o quando nessun termine è stato concesso a tale scopo, gli Stati membri, al fine di garantire l'efficacia delle procedure di rimpatrio, devono adottare tutte le misure necessarie per allontanare l'interessato con la massima celerità<sup>51</sup>. Pertanto, ha concluso la Corte, uno Stato membro non può adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato senza procedere successivamente al suo allontanamento fino a quando egli abbia raggiunto l'età di diciotto anni.

Si tratta di importanti precisazioni relative all'interpretazione di disposizioni che, come si vedrà, sono rimaste le stesse nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri<sup>52</sup>, che dunque costituiranno un importante punto di riferimento per gli Stati membri anche nell'applicazione della normativa novellata, quando essa entrerà in vigore.

## **6. La tutela dei minori stranieri non accompagnati nelle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo**

Il 23 settembre 2020, la presidente della Commissione europea, Ursula Von der

---

<sup>51</sup> Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 2015, *Zaizoune*, causa C-38/14, pp. 33, 34.

<sup>52</sup> Commissione europea, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione)*, del 12 settembre 2018, COM (2018) 634 fin.

Leyen, ha presentato il “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” che propone la modifica dell’attuale Sistema europeo comune di asilo, già in fase di revisione dal 2016. Non si tratta di un pacchetto di misure completamente nuovo; infatti, accanto a nuove iniziative, la Commissione sollecita l’adozione in tempi brevi delle precedenti proposte già discusse da Parlamento europeo e Consiglio, quali quelle relative al regolamento qualifiche<sup>53</sup>, alla nuova direttiva accoglienza<sup>54</sup>, al regolamento per la creazione di un’agenzia europea per l’asilo<sup>55</sup>, al regolamento che definisce un quadro per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria<sup>56</sup> ed alla nuova direttiva rimpatri<sup>57</sup>.

Per altri aspetti, in particolare con riferimento al sistema Dublino ed al regolamento procedure, preso atto delle inconciliabili posizioni degli Stati membri sulle sue precedenti proposte, la Commissione annuncia il loro ritiro e presenta un nuovo strumento più ampio per un quadro comune per la gestione della migrazione e dell’asilo<sup>58</sup>, nonché una modifica alla proposta del regolamento procedure<sup>59</sup>. Numerosi altri interventi contenuti nei vari atti delineano e completano un quadro giuridico nuovo.

Le esigenze dei minori, si legge nella Comunicazione di presentazione del nuovo Patto, costituiscono una priorità della riforma che deve rafforzare le garanzie e le norme di protezione previste dal diritto dell’UE per i minori migranti, in particolare il loro diritto ad essere ascoltati ed il principio della preminenza del loro interesse.

Sembrerebbe dunque che le proposte contenute nel Patto intendano riconoscere l’esigenza, come visto sottolineata sia dalla Corte europea che dalla Corte di Giustizia, di riconoscere una particolare tutela del minore migrante, alla luce della sua particolare vulnerabilità.

Senza alcuna pretesa di completezza, è possibile affermare che il pacchetto di misure della Commissione, nel tentativo di rendere più veloce le procedure di asilo e di

---

<sup>53</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *norme sull’attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, del 13 luglio 2016, COM(2016) 466 fin.

<sup>54</sup> Commissione europea, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, del 13 luglio 2016, COM (2016) 465 def.

<sup>55</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, del 4 maggio 2016, COM (2016) 271 def.

<sup>56</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 13 luglio 2016, COM (2016) 468 def.

<sup>57</sup> COM (2018) 634 fin., cit.

<sup>58</sup> COM (2020) 610 fin., cit.

<sup>59</sup> Commissione europea, Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, del 23 settembre 2020, COM (2020) 611 def.

rimpatrio, propone di introdurre accertamenti preliminari all'ingresso (*screening*)<sup>60</sup> applicabili a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano illegalmente la frontiera esterna, e che comprendono l'identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac. Quindi la Commissione propone una modifica mirata della sua proposta del 2016, relativa a un nuovo regolamento sulle procedure di asilo<sup>61</sup>, per permettere un uso più efficace e al tempo stesso flessibile delle procedure di frontiera come seconda fase del processo. Le procedure di frontiera sarebbero applicate alle domande presentate da richiedenti che tentino di ingannare le autorità, da richiedenti provenienti da paesi con bassi tassi di riconoscimento che probabilmente non necessitano di protezione o da richiedenti che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale, applicandosi alle altre domande la normale procedura di asilo; per coloro la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, si applicherebbe immediatamente una procedura di rimpatrio, eliminando i rischi di spostamenti non autorizzati.

Con specifico riferimento alla tutela da accordare ai minori non accompagnati, occorre sottolineare come durante gli accertamenti preliminari all'ingresso in uno Stato membro, una valutazione individuale dovrebbe prendere in considerazione i loro bisogni specifici, inoltre, forse questo è l'aspetto maggiormente rilevante, i minori non accompagnati sarebbero esentati dalle procedure di frontiera, salvo siano considerati un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro (art. 41 par. 9).

La proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione<sup>62</sup>, che intende sostituire l'attuale regolamento Dublino, introduce meccanismi solidaristici, destinati ad operare non in maniera automatica e permanente, bensì in via emergenziale, qualora cioè le politiche contenitive dei flussi non abbiano dato l'effetto sperato<sup>63</sup>.

Fra le differenti misure tra le quali gli Stati membri possono scegliere per dare il loro contributo agli Stati membri il cui sistema di asilo si trova sotto pressione, si prevede la ricollocazione, con riferimento alla quale è previsto che sia data priorità ai minori non accompagnati (art. 52), offrendo agli Stati membri appositi incentivi finanziari sotto forma di contributo.

---

<sup>60</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che introduce uno screening dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne*, del 23 settembre 2020, COM (2020) 612 def.

<sup>61</sup> COM (2020) 611 def., cit.

<sup>62</sup> COM (2020) 610 fin., cit.

<sup>63</sup> Si veda G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 23 ottobre 2020; sui meccanismi di solidarietà introdotti dal nuovo Patto G. MORGESE, *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *federalismi.it*, 28 dicembre 2020, F. MAIANI, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 ottobre 2020, reperibile online; S. PENASA, *Il Nuovo Patto e l'idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Novembre 2020, [www.adimblog.com](http://www.adimblog.com).

La proposta di regolamento, inoltre, si pone come obiettivo quello di rafforzare i diritti dei minori non accompagnati, dedicando loro una maggiore attenzione sin dalle prime disposizioni. Così, ad esempio, si prevede che, per favorire il rispetto del diritto all'informazione dei richiedenti, l'Agenzia per l'asilo elabori specifico materiale informativo comune ed un opuscolo per i minori non accompagnati riguardante i loro diritti ed i loro obblighi (art. 11 par. 3).

Si prevede la nomina di un rappresentante del minore non accompagnato che dovrà poter partecipare al processo di determinazione dello Stato membro competente, per assistere ed informare il minore. Vengono dunque elencati i fattori da prendere in considerazione nel valutare l'interesse superiore del minore, dalla possibilità di ricongiungimento familiare, al benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai suoi trascorsi, come sancito dalla Corte di Giustizia nel caso *Haqbin*, dalle considerazioni di sicurezza, alla sua opinione. Tali fattori vanno presi in considerazione prima di qualsiasi decisione di trasferimento di un minore non accompagnato da personale che possiede le qualifiche e le competenze necessarie ad assicurare che sia tenuto in considerazione l'interesse superiore del minore. Inoltre risulta particolarmente rilevante la previsione secondo la quale, prima di trasferire un minore non accompagnato nello Stato membro competente o, se del caso, nello Stato membro di ricollocazione, lo Stato che provvede al trasferimento debba accertarsi che lo Stato di destinazione adotti le misure previste nella direttiva accoglienza e nel regolamento procedure sulle garanzie da accordare ai minori; in ogni caso il trasferimento è preceduto da una valutazione dell'interesse superiore del minore, da personale specificatamente qualificato (art. 13).

Quanto alla struttura fondata su criteri gerarchici funzionali all'individuazione di uno Stato membro competente all'esame della domanda di protezione, e che porta ad identificarlo nello Stato di primo ingresso in caso di inapplicabilità dei criteri antecedenti, essa non viene intaccata, seppur con qualche novità, quale la previsione fra gli altri del criterio del possesso di un diploma o di una qualifica rilasciata da uno Stato membro, l'ampliamento del novero dei familiari, la competenza in caso di sbarco a seguito di operazioni di salvataggio<sup>64</sup>.

Una importante novità è l'introduzione di una disposizione interamente dedicata ai criteri da applicare ai minori non accompagnati (art. 15), in base alla quale, il primo criterio loro applicabile è quello della competenza dello Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare del minore non accompagnato, salvo se si dimostri che ciò sia contrario al suo interesse. Se il richiedente è un minore coniugato il cui coniuge non è legalmente presente nel territorio degli Stati membri, lo Stato membro competente è lo Stato membro in cui si trova legalmente il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il minore, per legge o per prassi di tale Stato membro, o un suo fratello o sorella. Nel caso non sia possibile applicare tale criterio, il secondo attiene alla presenza di un

---

<sup>64</sup> A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo*, cit.; T.M. MOSCHETTA, *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, cit.



parente in un altro Stato membro, qualora possa prendersi cura del minore e ciò risponda al suo interesse superiore.

In mancanza di un familiare o di un parente, la proposta individua la competenza nello Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale del minore non accompagnato è stata registrata per la prima volta, rinunciando definitivamente ad adeguare la normativa alla posizione della Corte di Giustizia, secondo la quale, come visto, il minore non andrebbe trasferito, per non allungare i tempi della procedura.

La proposta, tuttavia, prevede che il trasferimento possa avvenire solo se esso non è contrario all'interesse del minore. Proprio alla luce dell'ampia definizione del principio del superiore interesse del minore, la speranza è che la prassi applicativa degli Stati membri tenga conto delle rilevanti considerazioni espresse dai giudici di Lussemburgo.

Quanto alle proposte mantenute e non modificate, rileva la proposta di rifusione della direttiva accoglienza<sup>65</sup>, che sulle disposizioni vigenti applicabili ai minori non accompagnati interviene con alcune modifiche. Anzitutto con riferimento al diritto all'informazione dei richiedenti protezione circa i loro diritti ed obblighi (art. 5) è previsto che tali informazioni possano essere, qualora fosse necessario, rese in forma orale e adattate alle esigenze dei minori.

Con riguardo al trattenimento dei minori non accompagnati (art. 11), che come visto è una delle ipotesi nelle quali più spesso gli Stati membri si rendono responsabili della violazione dei loro obblighi internazionali, nonostante nella presentazione della proposta la Commissione sottolinei che, in ossequio alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, in linea di principio, i minori non dovrebbero essere trattenuti, il testo proposto non apporta particolari modifiche alla direttiva vigente, limitandosi a prevedere che il trattenimento dei minori costituisca una misura di ultima ratio, ribadendo la loro collocazione presso strutture loro adatte, aggiungendo che il personale coinvolto in tali strutture tenga conto non solo delle loro esigenze ma anche dei loro diritti, fra i quali viene specificatamente previsto il diritto all'istruzione.

Infine, la nomina del tutore, che ai sensi dell'art. 24 della direttiva vigente deve avvenire quanto prima, diventa, nella proposta un obbligo che gli Stati membri devono adempiere entro cinque giorni lavorativi; inoltre, si prevede che allo stesso tutore non sia affidato simultaneamente un numero sproporzionato di minori non accompagnati, al fine di non impedirgli di esercitare in modo efficace la sua funzione (art. 23).

La proposta di rifusione della direttiva rimpatri<sup>66</sup> non introduce significative novità per quanto riguarda i minori non accompagnati, ma è nella posizione negoziale parziale approvata dal Consiglio il 7 giugno 2019<sup>67</sup> che emergono alcune importanti innovazioni, tra queste la possibilità che gli Stati membri decidano di non applicare ai minori ed alle famiglie con minori la possibilità di non concedere un periodo per la

---

<sup>65</sup> COM (2016) 465 def., cit.

<sup>66</sup> COM (2018) 634 def., cit.

<sup>67</sup> Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione) - Orientamento generale parziale, del 23 maggio 2019, 9620/19.

partenza volontaria. Riveste poi una particolare importanza la previsione secondo la quale, nel caso di trattenimento del minore, se previsto dal diritto nazionale, lo Stato membro possa prevedere che il trattenimento abbia una durata minore rispetto a quella prevista dalla direttiva.

È dunque auspicabile che in sede negoziale ulteriori progressi possano realizzarsi, soprattutto con riferimento al trattenimento dei minori. A tal proposito, rileva anche il progetto di Relazione sulla proposta, elaborata dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni<sup>68</sup>, che propone anzitutto un nuovo considerando (28) che specifichi come il trattenimento non sia mai nell'interesse superiore del minore, considerato il suo impatto nocivo sotto il profilo psicologico e fisico sui minori, sia non accompagnati che separati o con le loro famiglie; dunque propone una nuova disposizione secondo la quale i minori e le famiglie con minori non possano essere trattenuti, e usufruiscano, in attesa del loro allontanamento, di alternative adeguate al trattenimento.

Alla luce di tali considerazioni, pur essendo ancora presto per valutare l'impatto della giurisprudenza europea sulla nuova riforma del sistema di asilo dell'UE, la speranza è quella che, come accaduto nell'ambito della prima riforma, le recenti posizioni giurisprudenziali possano svolgere un ruolo di stimolo e di guida per i legislatori europei, e che in futuro le Corti europee possano, come già accaduto in passato, colmare eventuali ed inevitabili lacune normative.

**ABSTRACT:** In assenza di una disciplina organica a livello internazionale relativa alla tutela dei minori stranieri non accompagnati, la giurisprudenza della Corte EDU ha svolto un ruolo fondamentale, esercitando un'importante influenza sulla normativa UE relativa alla protezione internazionale, così come modificata a partire dal 2011. Più di recente, agli interventi dei giudici di Strasburgo si sono affiancate importanti pronunce della Corte di Giustizia dell'UE, originate da rinvii pregiudiziali atti a chiarire l'interpretazione delle disposizioni applicabili ai minori stranieri non accompagnati. Il lavoro, analizzata l'influenza della giurisprudenza sulla prima riforma del Sistema europeo comune di asilo, intende porre l'attenzione sui più recenti interventi delle Corti europee al fine di valutare il loro impatto sulla riforma che ha preso avvio con la presentazione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione europea.

---

<sup>68</sup> Progetto di relazione della Commissione *per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni*, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione) del 21 febbraio 2020, 2018/0329.

**KEYWORDS:** minori stranieri non accompagnati – Sistema europeo comune di asilo – giurisprudenza europea – protezione internazionale – principio del superiore interesse del minore.

**THE PROTECTION OF UNACCOMPANIED MINORS IN EUROPEAN JURISPRUDENCE: WHAT INFLUENCE ON THE PROPOSALS OF THE PACT ON MIGRATION AND ASYLUM?**

**ABSTRACT:** In the absence of a comprehensive international framework for the protection of unaccompanied minors, the ECtHR jurisprudence played a fundamental role in exercising a strong influence on the EU legislation on international protection, as amended since 2011. More recently, alongside the Strasbourg judges' contribution, the EU Court of Justice delivered some important judgments, originating from preliminary rulings, which clarified the interpretation of the rules applicable to unaccompanied minors. This article, after analysing the influence of the jurisprudence on the first reform of the Common European Asylum System, aims to focus on the most recent interventions of the European Courts in order to assess their impact on the reform that started with the presentation by the Commission of the New Pact on Asylum and Migration.

**KEYWORDS:** unaccompanied minors – Common European Asylum System – European jurisprudence – international protection – best interests of the child.