

La tutela dei minori non accompagnati in Europa: quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

Michele Corleto

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fondamenti della protezione internazionale dei minori: definizione di Msna e il principio del superiore interesse del minore. – 3. Le sfide sistemiche alla protezione: i dati della crisi e i nodi critici delle procedure. – 3.1. I dati della crisi migratoria relativi ai Msna. – 3.2. Le criticità procedurali: accertamento dell'età, ricongiungimento familiare e tutela legale. – 4 Il quadro normativo dell'Ue: il nuovo Patto tra protezione dichiarata e prassi restrittive. – 5. Oltre l'Ue: brevi cenni alle prassi internazionali. – 6. Conclusione.

1. Introduzione

Il presente contributo affronta la complessa ed articolata questione migratoria connessa alla condizione di particolare vulnerabilità dei minori stranieri¹, e in particolare dei Minori Stranieri Non Accompagnati² (d'ora in avanti, Msna), nel quadro del Diritto internazionale. L'analisi intende mettere in evidenza come, nonostante l'esistenza di un *corpus* normativo internazionale formalmente orientato alla loro protezione, i Msna continuano a rimanere sistematicamente ai margini delle politiche migratorie. Questa marginalizzazione deriva da una tensione irrisolta tra il

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Per un inquadramento della figura del minore nella governance delle migrazioni si vedano: F. Ippolito – G. Biagioni (eds.), *Migrant children: challenges for public and private international law*, Napoli, 2016; A. L. Sciacovelli, *La protezione del minore migrante in Europa. Profili di diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2022.

² Per un inquadramento della figura del MSNA si vedano tra gli altri: A. L. Sciacovelli, *Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, n. 2, 2018, p. 499 ss. e C. Ippoliti Martini, *La protezione del minore straniero non accompagnato tra accoglienza e misure di integrazione*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 2, 2018, p. 385 ss.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

principio del superiore interesse del minore³ e gli interessi sovrani degli Stati in materia di controllo delle frontiere. Tale tensione rischia di essere acuita dalle recenti riforme del Nuovo Patto Ue sulla Migrazione e l'Asilo e dalla rapida evoluzione degli scenari geo-politici in atto⁴.

Si tratta di un argomento molto complesso, riflesso della crescente complessità dei fenomeni migratori in cui i minori sono diventati un soggetto migratorio fondamentale che sta aumentando in quantità a causa dei drammatici fattori di spinta, i cd. *push factor*, non solo economici e di tipo religioso, ma anche legati più in generale alla necessità di trovare altrove una garanzia di rispetto della propria dignità umana negata nel paese d'origine.

I Msna sono caratterizzati da una tripla vulnerabilità: sono minori, rifugiati e soli⁵. Ciononostante, sono spesso relegati a una posizione periferica nel dibattito sulle migrazioni.

Per comprendere la collocazione dei Msna nella gestione migratoria, in primo luogo verranno delineati i pilastri normativi della protezione internazionale, soffermandosi sulla definizione di minore non accompagnato e sul ruolo cardine del principio del superiore interesse del minore. Successivamente, l'analisi si concentrerà sul divario tra il quadro normativo ideale e la sua applicazione pratica, esaminando le principali criticità operative: dalla ricognizione e monitoraggio dei dati statistici, alle delicate procedure di accertamento dell'età e di nomina di un tutore. La trattazione si focalizzerà poi sul contesto europeo, valutando come le tensioni tra logiche di protezione e di controllo si manifestino nel quadro del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo.

Per contestualizzare ulteriormente le sfide europee, verrà offerto un breve sguardo ad altre prospettive internazionali, evidenziando come la problematica assuma dimensioni globali e come il *framework* internazionale non risulti ancora sufficientemente applicato ed armonizzato. Restano, infatti, ancora aperte diverse questioni legate al tema dei Msna per nulla

³ Si v. E. Lamarque, *Prima i bambini, Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, FrancoAngeli, 2016 (ristampa 2025).

⁴ Per un'analisi critica puntuale degli atti del Nuovo Patto in relazione ai minori, si veda P. De Pasquale, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 1/2020, p. 1 ss., ha sottolineato fin da subito le debolezze della proposta; F. Di Gianni, *Il trattamento dei minori stranieri negli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 4/2024, p. 1 ss. Sulla stessa linea, B. Nascimbene, *Editoriale*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2024.

⁵ Il concetto di vulnerabilità è centrale per comprendere le speciali tutele del sistema di protezione internazionale e le lacune del Nuovo Patto, si v. F. Ippolito *Vulnerability on trial: an emerging concept for strengthening the protection of migrants in international adjudication?* in *Rivista di Diritto internazionale*, n. 2, 2018.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

secondarie, quali la determinazione dell'età; le procedure di accoglienza e trattenimento; le procedure di rimpatrio: l'applicazione del principio di *non refoulement* nei loro confronti; il ricongiungimento familiare; la tutela giuridica e soprattutto il trattamento dei minori stranieri negli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dell'Ue.

Già da queste premesse emerge chiaramente che si tratta di un tema molto articolato e complesso che coinvolge diverse dimensioni tra loro complementari, svariati attori istituzionali e differenti livelli di *governance* e normazione.

2. I fondamenti della protezione internazionale dei minori: definizione di MSNA e ruolo del principio del superiore interesse del minore

La prima domanda che dobbiamo porci è la definizione: chi è un minore non accompagnato? Come sappiamo dai documenti internazionali sui diritti dei minori, un minore è una persona di età inferiore ai 18 anni⁶; i minori (stranieri) non accompagnati, come definiti dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (d'ora in avanti Uncrc) nel Commento generale n. 6 del 2005, «sono minori (come definiti dall'articolo 1 della Convenzione) separati da entrambi i genitori o da altri parenti, e che sono privi delle cure di un adulto, che per legge o per consuetudine, ha tale responsabilità»⁷, che pertanto hanno bisogno di protezione internazionale. Esiste una indiscussa necessità di prendersi cura di questa persona, poiché il minore non accompagnato corre rischi maggiori di altri soggetti⁸, infatti, può ottenere una protezione *extra* o rafforzata, che implica non solo interventi reattivi, ma anche misure proattive di prevenzione ed identificazione precoce e che si estende «fino a richiedere agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per individuare il prima possibile i bambini a rischio di diventare non accompagnati o separati, anche ai confini»⁹.

⁶ Cfr. art. 1. Convention on the *Rights of the Child* - Crc, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991: «ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile».

⁷ Uncrc nel Commento generale numero 6 (2005) *Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, par. 7.

⁸ Uncrc, *op. cit.*, par. 3.

⁹ Uncrc, *op. cit.*, par. 13.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

Il primo strumento vincolante di diritto internazionale, introdotto specificamente per i minori, è stato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1989 (d'ora in poi, Crc) la quale è stata ratificata per lo più da tutti gli Stati membri dell'Onu con la sola eccezione degli Stati Uniti, cosa che può lasciare stupiti ad una prima osservazione. Sebbene gli Stati Uniti abbiano simbolicamente firmato la Crc nel 1995, essa non è mai stata sottoposta al Senato per la ratifica, rimanendo pertanto priva di effetti vincolanti nell'ordinamento interno. Le ragioni dell'inerzia statunitense sono riconducibili a una combinazione di fattori: in primo luogo, il timore che alcune disposizioni della Convenzione possano limitare la sovranità federale e statale, imponendo obblighi di adeguamento legislativo incompatibili con il federalismo statunitense; in secondo luogo, la resistenza di alcuni settori conservatori, che vedono nella Crc una potenziale interferenza nei diritti educativi, disciplinari e religiosi dei genitori; infine, il fatto che all'epoca della sua adozione gli Stati Uniti consentissero ancora la pena di morte per reati commessi da minori, in contrasto con l'articolo 37 della Convenzione. Sebbene la Corte Suprema abbia dichiarato tale pratica incostituzionale nel 2005 nella pronuncia del caso *Roper v. Simmons*¹⁰, la mancata ratifica della Convenzione rimane emblematica delle tensioni tra diritto internazionale dei diritti umani e ordinamenti giuridici nazionali fortemente autonomi, rappresentando una significativa evidenza della mancata armonizzazione degli *standard* internazionali nei confronti dei minori stranieri non accompagnati.

La Crc contiene una definizione specifica delle modalità di protezione dei minori, in particolare all'art. 3, par. 1, il quale sancisce che «in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o

¹⁰ *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551 (2005), è una storica sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti con cui è stata dichiarata incostituzionale la pena di morte per i minori di 18 anni al momento del reato. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che l'esecuzione capitale per crimini commessi da persone sotto i 18 anni costituisca una violazione dell'Ottavo Emendamento della Costituzione, che proibisce pene crudeli e inusuali. La decisione ha ribaltato la precedente sentenza *Stanford v. Kentucky* 492 U.S. 361 (1989) e si è fondata su due pilastri principali: l'evoluzione degli standard morali che ha consentito alla Corte di riconoscere che nel tempo il consenso nazionale era cambiato, con sempre più Stati che avevano abolito la pena di morte per i minorenni, e l'introduzione del principio della diminuita colpevolezza dei minori, per il quale la gli adolescenti sono meno maturi, più influenzabili e meno responsabili degli adulti, il che rende sproporzionata la pena di morte nei loro confronti. La sentenza ha avuto un impatto anche sul piano internazionale, avvicinando gli Stati Uniti agli standard stabiliti dalla CRC, che vieta espressamente la pena capitale per i minori. Tuttavia, ciò non ha comunque portato alla ratifica della Convenzione da parte degli Usa.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

Nella Crc è prevista una definizione specifica di come proteggere i minori nell'art. 3 par. 1 che statuisce che in tutte le azioni riguardanti i minori, siano esse intraprese da istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, da tribunali, da autorità amministrative o da organi legislativi, l'interesse superiore del minore deve avere una considerazione primaria.

Questa disposizione internazionale acquisisce ulteriore forza nel combinato disposto con l'art. 24 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue che afferma al par. 2 che «l'interesse superiore del bambino deve avere una considerazione primaria»¹¹, disposizione di diretta derivazione dalla Crc, che riafferma il principio in parola rendendolo vincolante per gli Stati Membri con specifica rilevanza rispetto al diritto dell'Ue. È fondamentale ciò che si evince da questi due articoli: in un quadro internazionale il principio dell'interesse superiore del minore deve essere il primo aspetto da considerare per garantire effettività alla protezione di questi soggetti vulnerabili. Giova osservare che la nozione di interesse superiore del minore è stata sviluppata ben prima del momento in cui ai minori sono stati riconosciuti esplicitamente i diritti umani¹². In effetti, a ben vedere, il riferimento al superiore interesse è stato concepito essenzialmente per costituire uno *standard* decisionale sulle iniziative da prendere nei confronti del minore.

L'interesse superiore del minore si pone, quindi, come il principio fondamentale di tutta la legislazione a tutela dei minori, soprattutto di quelli più vulnerabili. Gli strumenti giuridici internazionali, infatti, si basano su questo principio, che è formalmente affermato in tutte le Convenzioni e le Dichiarazioni dedicate al minore.

Questi stessi strumenti giuridici internazionali dedicati ai minori, tuttavia, non definiscono puntualmente il superiore interesse del minore, lasciando alla discrezionalità dell'interprete, e in particolare del giudice, il compito di riempire di contenuto questa tutela¹³ attraverso una valutazione omnicomprensiva della condizione personale del minore. In assenza di una

¹¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 24, in G.U. C 326 del 26 ottobre 2012, p. 391.

¹² Cfr. *infra* p. 5 e 6.

¹³ Unrcr, *op. cit.*, sez. IV *Principi applicabili*, lett. c) par. 20: per determinare quale sia l'interesse superiore del bambino è necessaria una valutazione chiara e omnicomprensiva della sua identità, comprendente la sua nazionalità, l'educazione, l'appartenenza etnica, culturale e linguistica, le sue particolari debolezze e necessità di protezione.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

definizione del concetto e trattandosi di un principio contenuto in disposizioni internazionali, esso deve essere interpretato alla luce della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 ai sensi degli articoli 31-33. Il termine superiore interesse del minore compare per la prima volta nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1959¹⁴.

La Dichiarazione al Principio 2 affermava che il fanciullo deve godere di una protezione speciale e gli devono essere offerte opportunità e facilitazioni, per legge e con altri mezzi, che gli consentano di svilupparsi fisicamente, mentalmente, moralmente, spiritualmente e socialmente in modo sano e normale e in condizioni di libertà e dignità. Nell'emanazione di leggi a questo scopo, l'interesse superiore del bambino deve essere la considerazione principale. È utile, dopo la ricostruzione teorico-giuridica del principio fondante la protezione internazionale dei minori e dei Msna, ripercorrere brevemente in chiave prospettica l'evoluzione storica del riconoscimento dei diritti dell'infanzia nel diritto internazionale, anche per comprendere come la indeterminatezza del suo contenuto sia stata definita in relazione ai diversi periodi.

Questo percorso, infatti, segna una transizione fondamentale: il passaggio da una visione paternalistica del fanciullo, inteso come mero oggetto di protezione, a una concezione moderna del minore come titolare e soggetto attivo di diritti¹⁵. Il punto di partenza di questo cammino è la Dichiarazione di Ginevra del 1924, adottata dalla Società delle Nazioni¹⁶. La dichiarazione stabilisce per la prima volta un principio cardine: «l'umanità deve al fanciullo il meglio che ha da offrire»¹⁷. Sebbene non giuridicamente vincolante, questa dichiarazione incarna un potente obbligo morale di protezione, che vede la tutela del minore non ancora un diritto, ma un dovere della collettività adulta. Questa visione viene ripresa e universalizzata nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, che all'art. 25

¹⁴ Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo, Proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 1386 (XIV) del 20 novembre 1959.

¹⁵ Per un'analisi approfondita di questa evoluzione concettuale, si veda M. Freeman, *The Human Rights of Children*, The Hague, 2011. L'autore descrive questo passaggio come uno *shift from needs to rights*, un cambiamento di paradigma che ha ridefinito il ruolo del minore nel diritto internazionale.

¹⁶ Dichiarazione dei diritti del fanciullo, adottata dalla Quinta Assemblea della Società delle Nazioni il 26 settembre 1924. Il testo originale fu redatto da Eglantyne Jebb, fondatrice di Save the Children, nel 1923.

¹⁷ Cfr. Preambolo della Dichiarazione di Ginevra (1924): «[...] *by the present Declaration of the Rights of the Child, commonly known as the Declaration of Geneva, men and women of all nations, recognising that mankind owes to the Child the best that it has to give, declare and accept it as their duty* [...]».

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

sancisce che «l'infanzia [...] ha diritto a speciali cure ed assistenza»¹⁸. Il bambino è visto come un essere umano vulnerabile che necessita di una protezione rafforzata.

La tappa cruciale, come abbiamo visto, è però rappresentata dalla Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo delle Nazioni Unite del 1959, che sancisce la nascita di un diritto specifico e cristallizza per la prima volta il principio guida di tutto il sistema di protezione internazionale del minore¹⁹. Questo strumento, pur rimanendo non vincolante, è il primo a essere interamente dedicato ai diritti dei minori a livello globale. La sua importanza risiede nell'introduzione esplicita del principio che diventerà la chiave di volta di tutta la materia: l'interesse superiore del minore che il Principio 2 afferma dover essere la *paramount consideration*²⁰. Essa costituisce le fondamenta giuridiche per il principio che è oggi al centro della protezione anche dei Msna. Il passaggio da principi morali a obblighi giuridici si concretizza con i Patti internazionali del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, che rendono vincolanti per gli Stati molti dei diritti enunciati nella Dichiarazione del 1948, includendo specifiche tutele per i minori²¹. Tuttavia, il vero spartiacque è la già citata Crc del 1989²², entrata in vigore nel 1990.

Questo trattato, ratificato quasi universalmente²³, opera una vera rivoluzione concettuale giuridica. Il minore diventa soggetto di diritti, non

¹⁸ Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, Art. 25(2): *Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.*

¹⁹ Cfr. *supra*.

²⁰ Principio 2 della Dichiarazione del 1959: «*The child shall enjoy special protection, and shall be given opportunities and facilities, by law and by other means, to enable him to develop physically, mentally, morally, spiritually and socially in a healthy and normal manner and in conditions of freedom and dignity. In the enactment of laws for this purpose, the best interests of the child shall be the paramount consideration.*».

²¹ Si vedano in particolare l'Art. 24 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (Iccpr), che riconosce il diritto di ogni bambino a misure di protezione speciali, e l'Art. 10 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (Icescr), che prevede misure di protezione e assistenza per i fanciulli e gli adolescenti. Entrambi adottati il 16 dicembre 1966.

²² Cfr. *supra*.

²³ Ad oggi, la Convenzione è stata ratificata da 196 Stati. L'unica eccezione significativa sono gli Stati Uniti, che hanno firmato la Convenzione nel 1995 ma non l'hanno mai ratificata, cfr. *supra* p. 3. Questo aspetto evidenzia in maniera esemplare una delle principali tensioni persistenti tra gli standard internazionali e le sovranità nazionali, ad

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

più solo destinatario passivo di cure, ma titolare di diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. Il diritto all'ascolto, sancito dall'art. 12 ne è l'emblema²⁴. Parallelamente, l'art. 3 della Convenzione trasforma il principio dell'interesse superiore del minore da aspirazione a norma giuridica vincolante²⁵. È su questo edificio giuridico che si fonda l'intera architettura della protezione moderna dei Msna, i quali, in quanto minori, sono a pieno titolo soggetti di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione. In questo processo di ricostruzione del concetto esatto del principio in esame, un ulteriore criterio che può essere utilizzato è l'analisi dei commenti generali del Unrcr.

Più recentemente, anche il Regolamento (Ue) Dublino III 604/2013 stabilisce alcuni criteri per la valutazione dell'interesse superiore, quali: la possibilità di accedere al ricongiungimento familiare; il benessere e lo sviluppo del minore; le opinioni del minore in base alla sua età e al suo livello di maturità; le considerazioni sulla sicurezza, in particolare per quanto riguarda il rischio che il bambino possa essere vittima di tratta. Dall'analisi svolta sinora, risulta evidente che esiste una tendenza universale a ritenere che il miglior interesse del minore debba essere salvaguardato prevalendo sugli altri interessi in gioco, ma il nuovo millennio ha segnato un ulteriore punto di svolta, dando per acquisita l'esistenza dei diritti e spostando il *focus* delle politiche internazionali dalla definizione alla concreta implementazione degli stessi. Ne sono la prova gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio²⁶ e, più recentemente, i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

oltre 30 anni dalla ratifica della Convenzione. Per gli Stati Uniti in particolare, nonostante le evidenziate contingenze storiche legate alla pena di morte siano superate e consentirebbero la ratifica della Convenzione, la partita della cessione della sovranità sulle politiche migratorie è invece di drammatica attualità e denota una posizione marcatamente nazionalista e protezionista. Basti pensare agli Accordi bilaterali di cooperazione per l'asilo (*Asylum Cooperative Agreements*) stipulati con El Salvador, Guatemala e Honduras per l'*Offshoring* delle procedure di asilo e al Programma *Remain in Mexico (Migrant Protection Protocols)*.

²⁴ Art. 12(1) Crc: «Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità».

²⁵ Cfr. *supra*.

²⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/70/1, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 25 settembre 2015.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

(Sdgs)²⁷ del 2015, i quali includono specifici *target* relativi alla protezione dei Msna²⁸.

Questa evoluzione dimostra come la protezione dei minori sia diventata un tema irrinunciabile dell'agenda internazionale. La sfida, oggi, non è più quella di riconoscere i diritti dei minori, ma di garantirne l'applicazione universale, effettiva e senza discriminazioni, specialmente nei confronti dei più vulnerabili tra loro.

L'aumento significativo degli arrivi di Msna in Europa solleva questioni complesse legate alla loro particolare vulnerabilità e alla frammentazione giuridica degli *status* applicabili, che variano sensibilmente in base ai contesti normativi nazionali e sovranazionali. Come abbiamo visto la ricerca di risposte efficaci a tali criticità si innesta in un sistema di tutela multilivello, costruito nel tempo a partire, sul piano universale, dalla Crc sui diritti del fanciullo del 1989, e, sul piano regionale, dal Sistema europeo comune di asilo (Seca) e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In ambito europeo, un apporto determinante proviene dall'interpretazione evolutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha progressivamente consolidato *standard* sostanziali e procedurali in materia di protezione dei minori privi di riferimenti familiari, influenzando a sua volta l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, specie nella giurisprudenza sul regolamento Dublino e sul principio del superiore interesse del minore. In tale contesto si segnalano inoltre, per la loro portata innovativa, le pronunce delle Corti britanniche, che hanno elaborato il principio del *duty to protect*, volto a garantire il ricongiungimento familiare dei

²⁷ Questa sfida è al centro del lavoro del Uncrc, che attraverso i suoi Commenti Generali, in particolare il n. 6 sui minori non accompagnati e separati cfr. *supra* p. 3, cerca di fornire agli Stati una guida interpretativa per colmare il divario tra la norma e la sua effettiva applicazione.

²⁸ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/70/1, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 25 settembre 2015 che delinea gli obiettivi 16.2 e 10.7 la cui pertinenza per i MSNA è duplice e complementare. L'Obiettivo 16.2, che mira a porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico e a tutte le forme di violenza e tortura contro i bambini, affronta direttamente le conseguenze della loro estrema vulnerabilità. I minori non accompagnati, infatti, sono tra i soggetti più esposti a tali rischi lungo le rotte migratorie e nei paesi di destinazione. Parallelamente, l'Obiettivo 10.7, che impegna a facilitare la migrazione e la mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite, interviene sulla causa strutturale di tali rischi. L'assenza di canali di migrazione sicuri e legali è uno dei fattori principali che spinge i minori verso percorsi irregolari e pericolosi. La combinazione di questi due *target* evidenzia una consapevolezza, a livello internazionale, che la protezione dei minori migranti non può essere disgiunta da una gestione più umana e responsabile dei flussi migratori nel loro complesso.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

Msna anche in presenza di ostacoli amministrativi derivanti dall'applicazione automatica del criterio del primo ingresso.

Nella globalizzazione dei processi, che esaspera le situazioni geopolitiche più instabili alimentando i flussi migratori e aumentando i divari socio-economici, emergono la portata del fenomeno e le criticità intrinseche alla sua gestione che nel prossimo paragrafo affronteremo.

3. Le sfide sistemiche alla protezione: i dati della crisi e i nodi critici delle procedure

3.1 I dati della crisi migratoria relativi ai Msna

All'interno di questo quadro internazionale di strumenti giuridici a tutela del minore, esistono diversi scenari che è possibile ricostruire e analizzare attraverso la lettura delle statistiche Eurostat, che fornisce diversi set di dati di fondamentale importanza per osservare l'evoluzione e i *trend* legati alle migrazioni dei minori. Eurostat, infatti, rispetto alle domande di asilo, fornisce con cadenza mensile statistiche con dati specifici sul numero di minori che presentano per la prima volta una domanda di asilo, inclusi i minori non accompagnati; pubblica con cadenza trimestrale i dati sulle decisioni di primo grado relative alle domande di asilo, incluse quelle relative ai Msna e con cadenza annuale le decisioni finali, in appello o revisione, e *resettlement*.

Con specifico riguardo, inoltre, alle migrazioni dei minori, Eurostat ha rilasciato un recentissimo prezioso report *Children in migration – asylum applicants – Statistics Explained*²⁹, che ci restituisce una prima ricostruzione degli ingressi dei minori nell'Unione Europea e disaggrega i dati secondo diverse direttrici consentendoci di rintracciare informazioni puntuali anche sui minori non accompagnati. Nel 2024 i minori rappresentavano oltre un quarto di tutte le persone che hanno presentato domanda di protezione internazionale per la prima volta nell'Unione Europea³⁰. Di questi, una parte significativa risultava costituita da minori non accompagnati, ossia privi di genitori o di altri adulti legalmente responsabili al momento dell'ingresso nel

²⁹ Eurostat, *Children in migration – asylum applicants. Statistics Explained*, aprile 2025, consultabile al collegamento: <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/99793.pdf>>.

³⁰ Eurostat, *op. cit.*

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

territorio europeo nell'accezione definita dalla normativa europea³¹. Sebbene il numero assoluto dei minori richiedenti asilo abbia fatto registrare un lieve calo rispetto agli anni precedenti, la quota di coloro che affrontano il percorso migratorio da soli resta stabile e preoccupante, rivelando la persistente esposizione di questi soggetti a gravi rischi di abuso, sfruttamento, tratta e marginalizzazione³².

Le principali nazionalità di origine dei minori non accompagnati confermano la centralità di alcune crisi umanitarie croniche: in primo luogo, quella siriana e quella afghana, cui si affiancano altre provenienze dall'America Latina e dall'Africa subsahariana³³. I contesti di partenza sono frequentemente caratterizzati da conflitti armati, repressione politica, degrado ambientale o povertà estrema, che determinano condizioni tali da spingere famiglie intere a separarsi nel tentativo di garantire almeno a uno dei propri figli l'accesso alla protezione internazionale e a un futuro dignitoso.

Sul versante delle destinazioni, l'analisi dei dati mostra come alcuni Stati membri continuino a svolgere un ruolo di primo piano nell'accoglienza dei minori richiedenti asilo. La Germania, pur registrando una riduzione rispetto agli anni precedenti, resta il principale Paese di destinazione, seguita da Francia e Spagna³⁴. Parallelamente, si osserva una variazione significativa nella distribuzione interna dell'accoglienza dei minori non accompagnati, con alcuni Paesi – come Bulgaria, Slovenia, Paesi Bassi, Ungheria e Cipro, che presentano percentuali molto elevate di minori non accompagnati sul totale dei minori richiedenti asilo³⁵. Questi dati pongono interrogativi importanti non solo in termini di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri in attuazione del principio di solidarietà, ma anche riguardo alla capacità effettiva di questi ultimi di garantire condizioni di accoglienza adeguate, valutazioni tempestive delle domande e percorsi di tutela che pongano realmente al centro il superiore interesse del minore, come

³¹Direttiva 2011/95/UE (art. 2, lett. l), definisce il minore non accompagnato come «il minore privo di accompagnamento al momento dell'ingresso nel territorio di uno Stato membro».

³²FRA (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali), *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*, 2022, consultabile al collegamento: <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-guardianship-children_en_0.pdf>.

³³Eurostat, *op. cit.*, sezioni su cittadinanza e area geografica dei richiedenti.

³⁴Eurostat, *op. cit.*, sezione dati 2024 sulle destinazioni principali dei minori richiedenti asilo.

³⁵Eurostat, *op. cit.*, distribuzione per Stati membri dei Msna.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

prescritto dalla Crc³⁶ e richiamato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁷.

Nel lungo periodo, l'andamento dei flussi ha risentito di fattori strutturali e contingenti. In dottrina è stata evidenziata anche una crisi delle Istituzioni europee nella risposta all'aumento dei flussi migratori dovuto agli eventi socio-politici che hanno caratterizzato l'area Mediterranea e non solo, a partire dal 2015.

Dopo il picco raggiunto nel 2015-2016, durante la cosiddetta crisi migratoria, si è assistito a una flessione progressiva fino al 2020, segnata dall'emergenza pandemica e dalla conseguente chiusura delle frontiere³⁸. Tuttavia, a partire dal 2021 si è registrata una nuova crescita, cui ha fatto seguito nel 2024 una relativa stabilizzazione, senza che siano venuti meno gli elementi strutturali di pressione migratoria³⁹.

I dati mostrano delle interessanti variazioni rispetto alle distribuzioni geografiche dal 2020, dove l'Italia e la Grecia erano i paesi con il più alto numero di minori stranieri e la Germania risultava scelta principalmente come paese di migrazione secondaria.

Una dinamica rilevante riguarda il trattamento delle domande di asilo presentate da minori: le statistiche mostrano che questi ultimi beneficiano di un tasso di riconoscimento più elevato rispetto agli adulti, sia in prima istanza sia in sede di ricorso⁴⁰. Ciò suggerisce, da un lato, una maggiore fondatezza delle domande avanzate da minori non accompagnati e,

³⁶ Cfr. in particolare Crc artt. 3 e 22.

³⁷ Cfr. Corte EDU, 12 ottobre 2006, ric. 13178/03, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*. Il caso riguarda la detenzione e l'espulsione programmata di una bambina congolese di cinque anni non accompagnata, arrestata all'aeroporto di Bruxelles e trattenuta per due mesi in un centro chiuso per stranieri in attesa di rimpatrio. La Corte ha riconosciuto violazioni multiple della Cedu tra cui l'art. 3 sul trattamento inumano e degradante; l'art. 5, par. 1 e 4 sulla privazione della libertà arbitraria e mancanza di un ricorso effettivo e l'art. 8 Cedu sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Questo caso ha rappresentato una pietra miliare per la giurisprudenza europea sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati, sottolineando il principio per cui la detenzione di un minore vulnerabile, in particolare se non accompagnato, deve essere usata solo come *extrema ratio* e nel rispetto del superiore interesse del minore, riaffermando così la centralità della protezione del minore rispetto agli altri interessi in campo. Cfr. anche *infra*.

³⁸ Eurostat (luglio 2021), consultabile al collegamento: <<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210726-1>>.

³⁹ Eurostat (aprile 2025), *Children in migration – asylum applicants. Statistics Explained*, sezioni su sviluppo storico 2014–2024.

⁴⁰ Eurostat, *op. cit.*, sezioni su esiti delle decisioni di asilo per minori rispetto agli adulti.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

dall'altro, l'efficacia potenziale di un approccio orientato alla protezione. Tuttavia, permangono profonde disparità tra Stati membri nella velocità delle procedure, nell'accesso all'assistenza legale e psicologica e nella predisposizione di percorsi di inclusione⁴¹.

Infine, non può essere trascurata la specifica situazione dei minori fuggiti dall'Ucraina a seguito dell'invasione russa del 2022. Al 31 dicembre 2024, circa 1,3 milioni di minori erano sotto protezione temporanea nell'Unione Europea, con concentrazioni particolarmente elevate in Polonia, Germania e Repubblica Ceca⁴². Questo regime eccezionale ha mostrato la capacità dell'Ue di reagire in modo coordinato e solidale a una crisi umanitaria alle porte del continente, offrendo spunti significativi per una riflessione sul possibile rafforzamento degli strumenti ordinari di protezione alla luce del soddisfacente esito del dispositivo straordinario istituito in occasione della crisi Ucraina.

Ad aumentare la variabilità della situazione tra paese e paese interviene anche la circostanza che il paese di partenza determina in qualche modo anche la scelta del paese di destinazione.

L'analisi dei dati più recenti, infatti, conferma l'esistenza di rotte migratorie ricorrenti che collegano in modo strutturale determinate aree di origine e specifici paesi di destinazione, configurando una geografia asimmetrica della protezione internazionale dei minori non accompagnati. In particolare, la rotta del Mediterraneo centrale rappresenta un canale privilegiato per l'ingresso in Italia di minori provenienti da Tunisia, Egitto e Pakistan, spesso approdati a Lampedusa o in Sicilia dopo traversate marittime ad alto rischio⁴³.

Parallelamente, Malta si conferma punto di approdo ricorrente per minori provenienti dal Bangladesh e dall'Eritrea, generalmente transitati attraverso la Libia⁴⁴.

La rotta balcanica orientale, invece, continua a convogliare verso Germania e Austria i minori afgani e siriani, inizialmente entrati attraverso

⁴¹ Unhcr, *Progress Report: Children on the Move*, 2021.

⁴² Eurostat, *op. cit.*, sezione sulla protezione temporanea ai minori ucraini nel 2024.

⁴³ European Union Agency for Asylum (Euaa), *2023 Annual Report on Asylum in the EU*, Capitolo 4: *Children in Asylum Procedures*, p. 112 ss. Si veda anche Unhcr, *Italy: Sea Arrivals Dashboard – December 2024*, evidenzia Tunisia, Egitto e Pakistan tra le principali nazionalità dei Msna sbarcati, nonché Fundamental Rights Agency, *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*, Bulletin n. 3/2023, sez. su minori in arrivo sull'isola di Lampedusa.

⁴⁴ Euaa, *Malta Country Report – Asylum and Reception System 2023*, evidenzia l'arrivo di minori eritrei e bangladesi via Libia. Si veda anche Unhcr, *Mixed Movements Monitoring Mechanism Initiative – Libya*, Report Q4 2023.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

Grecia e Bulgaria, sfruttando canali informali spesso gestiti da reti di trafficanti⁴⁵. La Spagna, infine, assorbe quote crescenti di minori non accompagnati provenienti sia dall’Africa settentrionale – in particolare Marocco e Algeria – sia dal continente americano, in particolare da Venezuela, Colombia e Honduras, a seguito dell’aggravarsi delle crisi umanitarie regionali⁴⁶.

Questi dati non sono solo numeri, ma riflettono le pressioni a cui sono sottoposte le procedure nazionali, evidenziando l’urgenza di analizzare i nodi critici che ne minano l’efficacia e che ora affronteremo.

3.2 Le criticità procedurali: accertamento dell’età, ricongiungimento familiare e tutela legale

Una volta delineato il quadro generale del fenomeno nei suoi elementi essenziali, è possibile esaminare alcuni snodi normativi cruciali relativi ai Msna. Tali disposizioni, invece di favorire una *governance* coerente e sistematica di un ambito tanto delicato, introducono fattori di disordine e frammentazione che accrescono l’entropia del sistema. Ne risulta un assetto normativo complesso e disarticolato, che richiede sempre più spesso l’intervento delle Corti per chiarire le ambiguità interpretative e garantire l’effettività della tutela del minore nel caso concreto.

Il primo elemento critico, frequentemente sottovalutato nei sistemi di accoglienza europei, riguarda l’ambiguità interpretativa e l’eterogeneità applicativa della nozione di «minore non accompagnato» contenuta nell’art. 2, lett. *f* della Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, il quale è definito come «il cittadino di un paese terzo o l’apolide di età inferiore ai diciotto anni che entra nel territorio di uno Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che sia responsabile di lui in forza della legge o della prassi dello Stato membro interessato» e vi rimane non accompagnato⁴⁷. Tale definizione è

⁴⁵ Unhcr, *Desperate Journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe’s borders*, Update 2022. Si veda anche Euaa, *Country of Origin Information Report: Afghanistan – Minors*, 2023 e FRA, *Children in Migration – Fundamental Rights Challenges*, 2021.

⁴⁶ Eurostat, *Children in migration – asylum applicants*, 2025. Si veda anche Easo, *Country of Origin Information – Venezuela*, 2022 e UNHCR, *Americas Emergency Situations Reports – Venezuela and Colombia*, 2023.

⁴⁷ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, GU L 251 del 3.10.2003, art. 2(f). Testo disponibile su EUR-Lex: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32003L0086>>. La Direttiva disciplina le condizioni per l’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti negli Stati Membri.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

formalmente chiara, ma lascia ampio margine alla discrezionalità degli Stati membri nel riconoscimento effettivo dello *status* di non accompagnato, specialmente nei casi in cui il minore sia temporaneamente affidato ad adulti con legami informali o quando si tratti di minori prossimi alla maggiore età.

Una delle questioni più controverse riguarda la limitazione *de facto* del diritto al ricongiungimento familiare⁴⁸, che dovrebbe invece essere garantito in via prioritaria proprio per i minori vulnerabili. Sebbene l'ordinamento europeo riconosca a un minore non accompagnato il diritto di farsi raggiungere da familiari diretti, in particolare genitori o altri ascendenti, nel territorio dello Stato membro ospitante⁴⁹, nella prassi si riscontrano ostacoli sistemici all'effettiva attuazione di tale diritto. Tra le strategie dilatorie più problematiche, alcuni Stati membri fanno scadere artificialmente il tempo utile per la domanda di ricongiungimento, attendendo che il minore raggiunga i diciotto anni per poi concedere lo *status* di rifugiato individualmente, impedendo così ogni possibilità di riunificazione familiare. Questo approccio, oltre a essere in contrasto con il principio del superiore interesse del minore, compromette gravemente l'effettività della protezione internazionale e produce una frattura permanente nei legami familiari.

Tali pratiche pongono seri interrogativi sul rispetto degli obblighi derivanti dalla Crc, che all'art. 10 espressamente richiede che le richieste di ricongiungimento familiare siano trattate in maniera «positiva, umana e sollecita». Inoltre, esse si pongono in tensione con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha più volte affermato l'obbligo degli Stati di garantire la vita familiare dei minori richiedenti asilo, in particolare nei casi di vulnerabilità estrema o separazione forzata. La Corte ha più volte chiarito che l'obbligo degli Stati di garantire la vita familiare dei minori stranieri non può essere disatteso per ragioni meramente amministrative o formali. In sentenze come *Tarakhel v. Switzerland*⁵⁰, *Senigo*

⁴⁸ Per una analisi delle criticità, si veda N. Lowe - C. Honorati - M. Hellner, *Brussels II-ter. Cross-border Marriage Dissolution, Parental Responsibility Disputes and Child Abduction in the EU*, Cambridge, 2024.

⁴⁹ Direttiva 2003/86/Ce, art. 10. Il testo riconosce esplicitamente il diritto dei minori non accompagnati al ricongiungimento con ascendenti diretti, in coerenza con l'art. 8 Cedu e con la Crc.

⁵⁰ Corte EDU, 4 novembre 2014, ric. 29217/12, *Tarakhel v. Switzerland*. La Corte EDU ha affrontato il caso di una famiglia afghana con figli minori, oggetto di un trasferimento previsto dal Regolamento Dublino verso l'Italia. I ricorrenti lamentavano che tale trasferimento, in assenza di garanzie concrete sulle condizioni di accoglienza, avrebbe esposto i minori a condizioni inadeguate. La Corte ha accolto il ricorso, affermando che gli Stati, anche nell'ambito della cooperazione intraeuropea in materia d'asilo, sono tenuti ad

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

*Longue v. France*⁵¹, *Rodrigues da Silva v. Netherlands*⁵² e *Tuquabo-Tekle v. Netherlands*⁵³, la Corte ha affermato il diritto dei minori a mantenere e ricostituire l'unità familiare come componente essenziale della protezione dei diritti umani. Il ritardo, l'inazione o la mancata valutazione dell'interesse superiore del minore nei ricongiungimenti familiari integrano una violazione dell'art. 8 Cedu, anche in assenza di trattenimento o misure coercitive.

Un'ulteriore questione particolarmente problematica riguarda la situazione dei minori stranieri non accompagnati che raggiungono la maggiore età nelle more della procedura di protezione internazionale o del procedimento di rimpatrio. Su questo punto, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito indicazioni giuridiche di rilievo, chiarendo i

assicurarsi che il paese di destinazione garantisca condizioni materiali e procedurali adeguate ai bambini, in linea con l'art. 3 Cedu. La decisione ha introdotto l'obbligo, per gli Stati richiedenti, di ottenere assicurazioni specifiche in caso di trasferimento di nuclei familiari vulnerabili, evidenziando l'irrilevanza del solo status di «paese sicuro» ai fini della tutela effettiva del minore.

⁵¹ Corte EDU, 10 luglio 2012, ric. 19113/09, *Senigo Longue and Others v. France*. La sentenza ha riguardato il diniego da parte delle autorità francesi del ricongiungimento familiare tra un padre regolarmente residente in Francia e i suoi tre figli minorenni rimasti in Camerun. La Corte ha ritenuto che la decisione delle autorità francesi, fondata su valutazioni eccessivamente formali, non avesse adeguatamente considerato l'interesse superiore dei minori, violando così il diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'art. 8 Cedu. Il caso sottolinea che le misure di immigrazione non possono essere adottate in modo automatico e astratto, ma richiedono un esame individuale, proporzionato e conforme ai bisogni specifici dei minori coinvolti.

⁵² Corte EDU, 31 gennaio 2006, ric. 50435/99, *Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands*. In questa sentenza, la Corte ha esaminato il caso di una madre brasiliana in posizione irregolare nei Paesi Bassi, minacciata di espulsione, e della figlia minorenni, cittadina olandese. La Corte ha ritenuto che l'allontanamento della madre avrebbe interrotto la vita familiare della minore, la quale aveva legami stabili nel paese di residenza. Nonostante la madre fosse priva di permesso di soggiorno, la Corte ha stabilito che l'espulsione sarebbe stata sproporzionata rispetto al diritto della bambina a crescere nel proprio ambiente familiare. Il caso illustra come la protezione dei legami familiari dei minori possa prevalere su considerazioni migratorie fondate esclusivamente sullo status giuridico dei genitori.

⁵³ Corte EDU, 1° dicembre 2005, ric. 60665/00, *Tuquabo-Tekle and Others v. the Netherlands*. La Corte ha affrontato un caso relativo alla mancata autorizzazione al ricongiungimento tra una madre eritrea rifugiata nei Paesi Bassi e la figlia minorenni rimasta nel paese d'origine. Il ritardo amministrativo prolungato nel trattare la domanda di ricongiungimento ha avuto l'effetto di interrompere irrimediabilmente i legami affettivi e parentali, secondo quanto affermato dalla Corte, che ha riscontrato una violazione dell'art. 8 Cedu. Il caso rappresenta un precedente significativo sull'obbligo degli Stati di agire con tempestività nei procedimenti che coinvolgono la riunificazione familiare di minori, specialmente nei contesti di protezione internazionale.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

limiti e le condizioni entro cui gli Stati membri possono agire. Nella sentenza A. & S. (C-550/16) del 12 aprile 2018⁵⁴, la Corte ha affermato che il diritto al ricongiungimento familiare di un minore non accompagnato, ai sensi dell'art. 10 della Direttiva 2003/86/Ce, sopravvive al raggiungimento della maggiore età, a condizione che la domanda sia stata presentata quando il richiedente era ancora minorenne. Lo *status* di minore, dunque, deve essere valutato con riferimento alla data di presentazione della domanda, e non a quella della decisione amministrativa. Tale orientamento ha inteso evitare le citate e deprecabili pratiche dilatorie o inerti da parte degli Stati, che rischierebbero altrimenti di svuotare di efficacia il diritto al ricongiungimento, in contrasto con il principio del superiore interesse del minore. Successivamente, nella sentenza T.Q. (C-441/19) del 14 gennaio 2021⁵⁵, la Corte ha ribadito che prima di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato, lo Stato membro è tenuto a condurre una valutazione individuale e approfondita della sua situazione personale, ponendo al centro l'interesse superiore del minore, come richiesto dall'art. 5 della Direttiva 2008/115/Ce⁵⁶.

In particolare, la Corte ha chiarito che lo Stato deve verificare l'effettiva disponibilità, nello Stato di destinazione, di condizioni di accoglienza adeguate, sia presso familiari o tutori, sia in strutture pubbliche idonee. Solo in presenza di tale verifica positiva, una decisione di rimpatrio può essere adottata nel rispetto del diritto dell'Unione. Inoltre, la Corte ha escluso che gli Stati membri possano ritardare l'esecuzione della misura di rimpatrio con la motivazione del prossimo raggiungimento della maggiore età, poiché ciò snaturerebbe la finalità della direttiva e comprometterebbe la certezza del diritto.

L'accertamento stesso dell'età, a dire il vero, costituisce in sé una questione giuridicamente sensibile e cruciale nella gestione dei Msna, poiché da esso derivano conseguenze dirette in termini di accesso a diritti fondamentali, a protezione speciale, a procedure dedicate e all'esclusione da

⁵⁴ La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea si affianca a quella già citata della Corte EDU. Sul tema, ha stabilito come il diritto al ricongiungimento familiare di un minore non accompagnato sopravviva al raggiungimento della maggiore età, a condizione che la domanda sia stata presentata quando il richiedente era ancora minorenne. Tale orientamento mira a contrastare le pratiche dilatorie degli Stati membri Cfr. Corte giust., 12 aprile 2018, C-550/16, *A. & S.*

⁵⁵ Corte giust., del 14 gennaio 2021, C-441/19, *T.Q.*

⁵⁶ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, p. 98 ss..

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

misure coercitive come la detenzione amministrativa o il rimpatrio forzato⁵⁷. Sovente, infatti, ci si trova in presenza di elementi contraddittori che possono rendere necessaria una valutazione supplementare dell'età, soprattutto nei casi in cui, ad esempio, l'aspetto fisico della persona suggerisca una maturità chiaramente superiore ai diciotto anni, mentre la documentazione presentata ne attesti la minore età. In tali situazioni, è fondamentale che l'eventuale approfondimento avvenga nel rispetto del principio di proporzionalità, evitando approcci invasivi o discriminatori, e garantendo sempre il beneficio del dubbio a favore dell'interessato, conformemente agli *standard* internazionali di protezione dei minori. Possiamo rintracciare alcune informazioni utili in questo senso ancora nel Commento generale n. 6 del Uncrc e in alcune linee guida dell'Agenzia Europea di sostegno per l'asilo (Easo). Il Comitato afferma che: «[i]n caso di dubbio, la persona deve essere trattata come minore fino a prova contraria»⁵⁸. Raccomanda, inoltre, metodi non invasivi, multidisciplinari, ovvero non limitati a valutazioni mediche o ossee, non invasivi, ovvero rispettosi della dignità e dell'integrità fisica della persona, scoraggiando l'uso indiscriminato di esami ossei o radiografici, trasparenti e partecipate, con coinvolgimento del minore e possibilità di ricorso e orientati al margine di errore in favore del minore, in applicazione del principio del beneficio del dubbio. I metodi di accertamento dell'età⁵⁹ si distinguono, infatti, in due principali categorie.

Ci sono metodi non medici, che includono l'analisi e la valutazione di elementi probatori diversi da quelli clinici. Tra questi rientrano, ad esempio, il colloquio di valutazione dell'età, volto ad accertare la coerenza del racconto del minore con il suo vissuto, il suo grado di maturità e le sue condizioni socio-relazionali, nonché eventuali valutazioni psicologiche condotte da personale qualificato⁶⁰.

⁵⁷ Per un esempio delle conseguenze estreme a cui può condurre l'accertamento dell'età si veda il caso Corte EDU, 21 luglio 2022, ric. 5797/17, *Darboee Camara/Italia*. Il caso riguardava due Msna di origine gambiana che, nonostante avessero dichiarato la minore età e richiesto protezione internazionale, erano stati collocati per oltre quattro mesi in un centro di accoglienza per adulti.

⁵⁸ Uncrc, *op. cit.*, par. 31.

⁵⁹ CoE, *Age Assessment: Council of Europe member States' Policies, Procedures and Practices Respectful of Children's Rights in the Context of Migration*, September 2017, p. 5.

⁶⁰ La procedura di accertamento dell'età rappresenta un nodo critico fondamentale. Le recenti modifiche introdotte in Italia dal D.L. 133/2023 sono state fortemente criticate per aver invertito de facto la presunzione di minore età. Sul punto, si vedano le analisi di O. Fiore, *Minori Stranieri Non Accompagnati: dalla tutela alla diffidenza...*, in *Diritto, Immigrazione*

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

Questi approcci sono generalmente preferiti perché meno invasivi e più rispettosi della dignità e della soggettività del minore. Ci sono poi i metodi medici, che si basano sull'osservazione di caratteristiche fisiche e biologiche. Tra le tecniche più utilizzate figurano l'esame dentale, la valutazione dello sviluppo puberale e l'impiego di tecniche radiologiche quali la radiografia del carpo, della clavicola o dei denti, talvolta anche la risonanza magnetica. Sebbene questi strumenti comportino livelli di esposizione a radiazioni considerati bassi e generalmente compatibili con la tutela della salute del minore, la loro applicazione deve essere sempre subordinata al consenso libero e informato dell'interessato e accompagnata da una valutazione multidisciplinare⁶¹.

A tal proposito il Comitato raccomanda fortemente di evitare esami medici forzati o degradanti, e promuove l'uso di interviste psicosociali approfondite come strumenti più appropriati per valutare l'età presunta. Tali indicazioni sono state recepite anche dall'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo (Euaa), che invita gli Stati membri a utilizzare metodi olistici e trasparenti, fondati sulla partecipazione attiva del minore e sull'assistenza legale. Le linee guida⁶² dell'ex Easo, oggi Euaa, ribadiscono e sistematizzano queste raccomandazioni, adattandole al contesto procedurale dell'Unione europea. Nei documenti di riferimento per gli operatori d'asilo⁶³ si legge che l'accertamento dell'età deve essere considerato una misura di ultima istanza, dopo aver esaminato i documenti, le dichiarazioni del minore e altri elementi non invasivi.

Ogni accertamento medico deve essere svolto con il consenso libero e informato del minore; la valutazione deve essere multifattoriale e condotta da personale qualificato, preferibilmente con formazione in psicologia

e Cittadinanza, 1/2024, p. 1 ss., e D. Mandrioli, *Quando l'interesse superiore non è quello del fanciullo...*, in *SIDIBlog*, 16 novembre 2023 (<https://www.sidiblog.org/>).

⁶¹ L'uso di esami medici invasivi per l'accertamento dell'età, come le radiografie ossee o il controllo dei genitali, è fortemente contestato. Tali metodi sono stati criticati sia dalla comunità scientifica per la loro imprecisione e invasività, sia dagli organi internazionali per la violazione dei diritti del minore. Per la prospettiva medica, si vedano World Medical Association (Wma), *Statement on Medical Age Assessment of Unaccompanied Minor Asylum Seekers*, 27 novembre 2019; e *Interim Age Estimation Science Advisory Committee, Biological Evaluation Methods to Assist in Assessing the Age of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, 10 gennaio 2023. Sulla prospettiva dei diritti umani, cfr. Unrc e Comitato Onu sui lavoratori migranti, *Joint General Comment No. 4 (2017) and No. 23 (2017) on State Obligations Regarding the Human Rights of Children in the Context of International Migration*, 16 novembre 2017, par. 4.

⁶² Easo, *Practical Guide on Age Assessment*, 2018.

⁶³ Euaa, *Operational Standards and Indicators for the Reception Conditions of Unaccompanied Children*, 2022.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

dell'età evolutiva e protezione dei minori. Da ultimo, gli Stati membri sono incoraggiati a non fondare decisioni cruciali unicamente su risultati medici o radiologici, spesso soggetti a margini di errore rilevanti.

Malgrado tali raccomandazioni, persistono prassi divergenti a livello nazionale, spesso segnate da margini di discrezionalità che rischiano di compromettere l'accesso effettivo alla protezione.

Un ulteriore aspetto centrale nella tutela dei minori stranieri non accompagnati riguarda la tempestiva e adeguata nomina del tutore. Il ruolo del tutore riveste un'importanza essenziale, poiché rappresenta il principale garante del benessere e dei diritti del minore nell'ordinamento giuridico dello Stato ospitante. Il mandato del tutore, infatti, si articola in diverse funzioni fondamentali: assicurare il benessere generale del minore sotto il profilo fisico, psicosociale e relazionale⁶⁴; salvaguardare il superiore interesse del minore in ogni procedimento amministrativo o giudiziario che lo riguarda⁶⁵; esercitare la rappresentanza legale del minore, specialmente in assenza di figure genitoriali o familiari⁶⁶; integrare la capacità giuridica limitata del minore, agendo in sua vece nelle scelte rilevanti per il suo status giuridico, educativo e assistenziale⁶⁷.

Anche la Corte EDU si è occupata di questa fondamentale figura nel caso *Rabimi v. Greece, 2011*⁶⁸ fornendone una lettura alla luce della Cedu, affermando che la mancata nomina tempestiva di un tutore a un minore non accompagnato costituisce violazione degli obblighi di protezione previsti dalla stessa. In particolare, la mancanza di rappresentanza legale costituisce una violazione dell'art. 3 Cedu, ovvero integra un trattamento degradante, e dell'art. 5, in quanto privazione arbitraria della libertà personale, per mancata protezione del minore in un contesto di vulnerabilità estrema.

Fra le fonti internazionali troviamo indicazioni in diversi documenti. Le linee guida del Crc per i diritti dell'infanzia contenute nel più volte citato Commento n. 6 sottolineano che la nomina del tutore rappresenta una condizione minima di protezione e una condizione necessaria per garantire

⁶⁴ Crc, art. 3, comma 1.

⁶⁵ Direttiva 2013/33/Ue (rifusione), art. 24, par. 1.

⁶⁶ Fra, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*, 2022, p. 11.

⁶⁷ Euaa (ex Easo), *Practical Guide on the Best Interests of the Child in Asylum Procedures*, 2021, p. 34–36.

⁶⁸ Corte EDU, 5 aprile 2011, ric. 8687/08, *Rabimi v. Greece*. La Corte ha condannato la Grecia per non aver nominato tempestivamente un tutore a un minore afgano non accompagnato.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

l'accesso ai diritti fondamentali del minore sanciti dalla Crc⁶⁹. Il Comitato insiste sul fatto che ogni minore non accompagnato deve essere affidato prontamente a un tutore o rappresentante legale, anche per accedere ai procedimenti d'asilo o di protezione.

L'Unhcr nelle *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*⁷⁰ del 2008 stabilisce che tutore deve essere nominato senza ritardo e deve agire esclusivamente nell'interesse superiore del minore, con funzioni di rappresentanza legale e accompagnamento decisionale, sottolineando, inoltre, che i tutori devono essere indipendenti, formati e soggetti a monitoraggio. L'Euaa nella *Practical Guide on the Best Interests of the Child in Asylum Procedures*⁷¹ del 2021 riconosce il tutore come figura centrale nel garantire l'accesso effettivo ai diritti procedurali e nella valutazione del superiore interesse del minore e invita gli Stati membri a garantire formazione, indipendenza e responsabilità giuridica del tutore, nonché il diritto del minore a essere ascoltato tramite il tutore. Da ultimo la Fra nel documento *Guardianship systems for children deprived of parental care in the EU*⁷² del 2022 fornisce una analisi comparativa dettagliata dei sistemi di tutela nei vari Stati membri rilevando criticità sistemiche quali nomine tardive, conflitti di interesse, mancanza di formazione specifica e carenza di supervisione istituzionale.

L'ultima questione aperta che affrontiamo in questa sede è la detenzione dei minori stranieri non accompagnati, per la quale è essenziale partire ancora una volta dal principio del superiore interesse del minore che costituisce il pilastro del sistema di protezione internazionale dei minori e dei Msna nonché della costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Uno dei precedenti giurisprudenziali più rilevanti in materia è rappresentato dal caso *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*: oltre alle gravi violazioni degli art. 3 e 8 della Cedu già evidenziate nei confronti di una minore di 5 anni senza tutela né assistenza, questa pronuncia risulta una pietra miliare in materia di detenzione di migranti minori non accompagnati poiché la Corte afferma in modo inequivocabile che la

⁶⁹ Crc, *op. cit.*, par. 33-38.

⁷⁰ Unhcr, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, 2008, consultabili al collegamento: <<https://www.refworld.org/docid/48480c342.html>>.

⁷¹ Euaa, *Practical Guide on the Best Interests of the Child in Asylum Procedures*, 2021, consultabile al collegamento: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO_Practical-Guide-Best-Interests-of-the-Child_EN.pdf>.

⁷² Fra, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*, cit.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

protezione dell'estrema vulnerabilità accertata del minore prevale sullo status di migrante irregolare e sottolinea come gli Stati abbiano l'obbligo di adottare misure positive di protezione, e non semplicemente misure neutrali di contenimento amministrativo. I principi ivi enunciati per la detenzione dei minori, quali la proporzionalità delle misure restrittive, la residualità della detenzione come misura di ultima istanza, *extrema ratio*, e per il minor tempo possibile, la necessità di una valutazione caso per caso prima dell'espulsione basata sulle condizioni individuali, sui diritti fondamentali e sul superiore interesse del minore, ne fanno il precedente giurisprudenziale richiamato in tutti i giudizi in materia. La pronuncia ha contribuito a rafforzare la protezione dei migranti minori in Europa ed il suo portato è stato non solo innovativo, ma dirompente al punto che paradossalmente il Belgio stesso è stato costretto a rivedere radicalmente la propria politica in materia di detenzione amministrativa dei minori migranti.

La detenzione di minori stranieri, soprattutto se non accompagnati, non solo è contraria al principio del superiore interesse del minore, ma produce anche effetti gravi e duraturi sullo sviluppo psico-fisico e relazionale della persona in età evolutiva⁷³. Studi scientifici e raccomandazioni di organismi internazionali concordano nel ritenere che anche brevi periodi di detenzione possono generare nei minori sentimenti di ansia, depressione, disturbi post-traumatici, regressioni comportamentali, disturbi del sonno, nonché danni allo sviluppo cognitivo ed emotivo. Il Uncrc, nel citato Commento Generale n. 6 e nelle Osservazioni generali congiunte n. 22 e 23 (2017), ha chiaramente affermato che la detenzione non può mai essere nel superiore interesse del minore e che gli Stati devono adottare alternative comunitarie non privative della libertà.

Analogamente, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha ribadito che la detenzione dei minori è incompatibile con gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951, salvo in casi eccezionali e sempre come ultima risorsa, prevedendo la possibilità del controllo giurisdizionale e la ricerca di alternative efficaci e dignitose⁷⁴. Le linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (Who)⁷⁵ e dell'Agencia

⁷³ Euaa, *Reception Conditions Operational Standards and Indicators – Unaccompanied Minors*, 2022, in particolare gli *standard* 1.4 e 3.3, che richiamano il divieto di trattenimento e l'obbligo di garantire misure alternative appropriate per i Msna.

⁷⁴ Unhcr, *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012.

⁷⁵ Who & Unhcr, *Mental Health and Psychosocial Wellbeing of Refugees, Asylum Seekers and Migrants on the Move in Europe*, 2015.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

dell'UE per i Diritti Fondamentali (Fra)⁷⁶ confermano l'esistenza di un rischio sistemico di danno alla salute mentale e allo sviluppo affettivo e sociale dei minori detenuti, invitando gli Stati membri a eliminare progressivamente qualsiasi forma di detenzione per ragioni legate allo status migratorio.

Il caso *Popov v. France*⁷⁷ ha confermato tali orientamenti. In questo caso, la Corte ha ritenuto che la detenzione di due bambini piccoli, insieme ai genitori richiedenti asilo, in un centro inadatto, costituisca una violazione dell'art. 3 Cedu, nonostante la legalità formale della detenzione dei genitori. È stato inoltre ribadito che qualsiasi misura restrittiva che incida sull'unità familiare deve rispondere a criteri di necessità e proporzionalità, nel rispetto dell'art. 8 Cedu. Nel caso *Rabimi v. Greece*, già citato in merito alla figura del tutore, la Corte sottolinea l'obbligo positivo dello Stato di assicurare una protezione effettiva per i minori vulnerabili e infine, nella pronuncia della Grande Camera nel caso *Tarakbel v. Switzerland*, già citata in occasione dell'analisi del diritto al ricongiungimento familiare⁷⁸, la Corte ha affermato che, in caso di trasferimento di famiglie con minori nell'ambito del Regolamento Dublino, è necessario garantire condizioni materiali adeguate e ottenere rassicurazioni individualizzate dal Paese di destinazione.

Questa sentenza ha rappresentato una svolta significativa nell'interpretazione delle norme europee in materia di protezione dei minori richiedenti asilo, rafforzando la centralità della dimensione familiare.

Come si evince dall'analisi delle pronunce, le dimensioni critiche passate in rassegna sono strettamente intrecciate tra loro rendendo potenzialmente plurilesiva la mancata osservanza di una norma o di un principio e confermando la particolare delicatezza della condizione del Msna e complessità della sua gestione nel governo migratorio.

4. *Il quadro normativo dell'UE: il nuovo Patto tra protezione dichiarata e prassi restrittive*

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo⁷⁹, adottato nel 2024 dall'Unione Europea introduce una serie di strumenti legislativi volti a

⁷⁶ Fra, *Children in Migration: Fundamental Rights at Borders*, 2019.

⁷⁷ Corte EDU, 19 gennaio 2012, ric. 39472/07 e 39474/07, *Popov v. France*.

⁷⁸ Cfr. *supra* e nota 49.

⁷⁹ Per una *overview* Commissione Europea, *New Pact on Migration and Asylum – overview*, consultabile al collegamento: <<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019->

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

garantire una gestione più efficiente dei flussi migratori. Tuttavia, diverse disposizioni contenute nei regolamenti approvati sollevano preoccupazioni significative per quanto riguarda i diritti dei minori stranieri, in particolare dei minori non accompagnati, e rischiano di entrare in tensione con il principio del superiore interesse del minore, in contrasto non solo con l'art. 3 della Crc, ma anche con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le nuove disposizioni ribadiscono l'obbligo di rispettare il principio del superiore interesse del minore e riconoscono ai Msna una protezione rinforzata; tali garanzie, tuttavia, rischiano di essere svuotate nella prassi, poiché il sistema riformato permette agli Stati membri di sottoporre anche i minori a procedure accelerate in zone di frontiera o transito, con termini ridotti per la valutazione delle domande e possibilità di limitare l'audizione personale.

Il Regolamento (Ue) 2024/1356 sullo screening alle frontiere introduce, infatti, meccanismi standardizzati e generalizzati per l'identificazione e la valutazione iniziale dei migranti irregolari, non prevedendo meccanismi specifici di protezione o l'esclusione dei minori a differenza che nella normativa previgente⁸⁰. In assenza di salvaguardie chiare, tale procedura potrebbe dar luogo a forme di trattenimento e detenzione *de facto*, anche per soggetti minori, compromettendo il diritto alla libertà personale e violando l'obbligo di adottare misure alternative alla detenzione per i minori in situazione di vulnerabilità. Ancora in relazione agli *screening*, il Regolamento (Ue) 2024/1358 sulla riforma del sistema Eurodac prevede l'abbassamento dell'età per il rilevamento delle impronte digitali e immagini facciali fino a 6 anni, ponendo interrogativi innovativi e particolarmente problematici sul trattamento dei dati biometrici, e consente rilevamenti intrusivi anche nei confronti di soggetti vulnerabili con possibilità di impiego della coercizione fisica in caso di rifiuto.

Tali misure pongono gravi dubbi in merito al rispetto della dignità e dell'integrità psicofisica del minore e appaiono in contrasto con tutta la ratio della disciplina internazionale della protezione dei minori ricostruita sinora e in particolare con le raccomandazioni del Uncrc esaminate in precedenza⁸¹. Il Regolamento (Ue) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della

2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en e European Parliament, *New EU migration and asylum rules explained*, 2024 >.

⁸⁰ Cfr. Direttiva 2013/32/Ue.

⁸¹ La previsione di misure coercitive per la raccolta di dati biometrici sui minori è stata oggetto di ferma condanna da parte delle principali organizzazioni per i diritti umani e della società civile. Sul punto, si vedano le prese di posizione di Icj, *ICJ Calling on the EU:*

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

migrazione, che riforma il sistema Dublino, ridefinisce le responsabilità degli Stati membri secondo un meccanismo di solidarietà flessibile.

Attribuendo la competenza allo Stato di prima registrazione della domanda, potrebbe legittimare trasferimenti forzati di Msna in base a criteri automatizzati quale il paese di primo ingresso, con conseguente interruzione dei legami affettivi, scolastici o di tutela eventualmente già avviati o impedendo il ricongiungimento con i familiari. Tale limitazione del diritto del minore di scegliere lo Stato presso cui formalizzare la propria domanda di protezione internazionale si pone peraltro in contrasto anche con la giurisprudenza della Corte di Giustizia⁸². Il Regolamento (Ue) 2024/1348 sulla procedura comune di asilo introduce termini procedurali abbreviati e maggiori margini per applicare procedure accelerate e alle frontiere. Questa dinamica potrebbe compromettere la corretta determinazione dell'età, l'identificazione di bisogni speciali e, più in generale, l'accesso effettivo a garanzie procedurali adeguate, soprattutto nei confronti di minori non accompagnati rischiando di ingenerare un ricorso eccessivo a metodi medici invasivi⁸³. La posizione dei minori stranieri non accompagnati (Msna) appare formalmente tutelata, ma in concreto vulnerabile rispetto all'attuazione delle nuove procedure accelerate e di frontiera evidenziando uno scollamento tra intendi dichiarati nella ratio della norma e concreta attuazione della stessa che emerge tra le righe di tutto l'impianto del Nuovo

Children Should Never Be Coerced into Providing Fingerprints, 28 febbraio 2018; e Unicef, *Joint Statement: Coercion of Children to Obtain Fingerprints and Facial Images is Never Acceptable*, 2 marzo 2018. Per un'analisi delle criticità nel contesto del Nuovo Patto, cfr. Picum Blog del 11 aprile 2024, *The EU Migration Pact: A Dangerous Regime of Migrant Surveillance* (www.picum.org/blog/); e E. Vasques, *New EU Migration Rules Loosen Protections for Minors in Gathering of Biometrics*, in *Euractiv*, 13 febbraio 2024 (<https://www.euractiv.com/>).

⁸² Corte giust., sentenza 6 giugno 2013, C-648/11, *MA, BT, DA v Secretary of State for the Home Department*, secondo cui il principio dell'interesse superiore del minore deve prevalere e la responsabilità non può essere decisa solo in base a criteri automatici come la prima registrazione. La Corte ha stabilito che, ai sensi del Regolamento Dublino II, quando un minore non accompagnato presenta domanda di protezione internazionale in uno Stato membro in cui è presente, senza che vi siano familiari legalmente residenti in altro Stato, è tale Stato il competente all'esame della domanda, anche se non è quello di primo ingresso. Sul tema 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*, n. 1, 2014, p. 247.

⁸³ Un meccanismo chiave per l'attivazione di queste procedure accelerate è la provenienza del richiedente da un cosiddetto Paese di Origine Sicuro (Pos). Tale nozione crea una presunzione di infondatezza della domanda che il richiedente deve superare in tempi brevissimi, con garanzie procedurali ridotte, si veda F. Cherubini, *Paesi di origine «sicuri» e Sistema comune europeo di asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 4/2024.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

Patto. Il Regolamento prevede, inoltre, una procedura accelerata per domande reiterate, da svolgersi in frontiera o zone di transito, confermando l'obbligo per il richiedente di addurre nuovi elementi o fatti rilevanti e permette agli Stati membri di limitare l'audizione in determinate circostanze introduce termini più brevi per l'esame delle domande reiterate. Anche in questo caso i Msna non sono esclusi dalla previsione esponendoli ad una valutazione sommaria e meno accurata⁸⁴, non rispettosa del loro superiore interesse e rimessa alla discrezionalità dei singoli Stati che tendenzialmente potrebbero avere un approccio restrittivo, vista la logica del contenimento degli ingressi che ispira il nuovo sistema di gestione delle migrazioni e che riproduce e istituzionalizza approcci emergenziali già sperimentati negli anni precedenti.

Questa dinamica si salda direttamente con le nuove e più severe norme sui rimpatri: la Direttiva (Ue) 2024/1346 sull'accoglienza consente di disporre il trattenimento anche durante lo svolgimento della procedura di frontiera e senza valutazione individualizzata, in base al rischio di fuga.

La riforma estende le ipotesi di trattenimento, anche nei confronti di persone vulnerabili, e riduce gli spazi per il controllo giurisdizionale istituendo zone grigie e ambigue giuridicamente, in cui il controllo giurisdizionale è minimo e i diritti difensivi sono fortemente compressi. In particolare, le procedure in frontiera si accompagnano al trattenimento sistematico e a tempi estremamente ridotti per presentare ricorsi. Si ripresenta anche sotto questo versante il rischio della detenzione *de facto* con una marcata perdita di significato e di effettività del principio di valutazione individuale, sostituito da presunzioni di rischio che legittimano automatismi in contrasto con il diritto dell'Ue e la giurisprudenza della Corte EDU. Questo impianto mina il principio di proporzionalità e il diritto a un ricorso effettivo. Si assiste così ad una preoccupante tendenza alla normalizzazione del trattenimento, che nel nuovo sistema rischia per i minori di trasformare la detenzione da misura di ultima istanza a strumento sistematico e generalizzato risentendo di una torsione securitaria del diritto dell'immigrazione incompatibile con il principio dello Stato di diritto soprattutto quando si tratta di soggetti vulnerabili, compresi minori e richiedenti asilo, lasciando che l'efficienza amministrativa prevalga sulla protezione dei diritti fondamentali,

⁸⁴ M. Lunardini, *Monitoraggio normativo. L'accoglienza degli MSNA in Europa ed Italia: quadro attuale e prospettico*, in *Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati*, n. 20, marzo 2024, p. 11.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

Si rischia in tal modo di legittimare un sistema «a garanzie attenuate»⁸⁵, dove l'eccezione diventa la regola e che, nonostante l'obiettivo dichiarato di rafforzare la tutela dei minori migranti i ottemperanza alla Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione di Ginevra, finisce per marginalizzare il diritto d'asilo come strumento di tutela e per consolidare una concezione emergenziale della mobilità umana che conferma e amplifica le asimmetrie preesistenti sacrificando l'effettività della protezione umanitaria sull'altare della gestione efficiente dei flussi migratori.

Un ultimo aspetto particolarmente interessante riguarda le previsioni del Nuovo Patto UE che riguardano i minori non accompagnati in transizione verso l'età adulta, momento particolarmente delicato e in talune circostanze critico poiché rappresenta il momento i cui i minori migranti perdono ogni protezione speciale legata appunto allo *status* di minore. Emblematico in questo senso è il Regolamento (Ue) 2024/1350⁸⁶ il quale conferma che nessun minore non accompagnato può essere rimpatriato senza che vi sia un'accoglienza adeguata nello Stato di destinazione da parte della famiglia, di un tutore o di una struttura appropriata, ma al contempo non proibisce esplicitamente l'esecuzione del rimpatrio dopo il compimento dei 18 anni, anche se il soggetto era entrato come Msna. Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, infatti, pur riaffermando la centralità del principio del superiore interesse del minore, non affronta in modo compiuto la condizione dei minori non accompagnati che transitano verso l'età adulta. Il rischio, evidenziato anche da organizzazioni internazionali come Unicef, Ong specializzate nella tutela dei diritti dei minori⁸⁷, insieme alla Fra⁸⁸, è che al compimento dei diciotto anni il giovane perda ogni protezione, senza un permesso autonomo di soggiorno né un percorso di accompagnamento giuridico, sociale o educativo. Questo complesso di lacune normative con

⁸⁵ Cfr. Corte EDU, 21 gennaio 2011, ric. 30696/09, *M.S.S. v. Belgium and Greece*. La Corte ha affermato che l'esistenza di carenze sistemiche nel sistema d'asilo di uno Stato membro, tra cui condizioni detentive degradanti, mancanza di accesso effettivo alle procedure e compressione dei diritti procedurali, può rendere il trasferimento in tale Stato incompatibile con l'art. 3 Cedu. Il caso rappresenta una delle prime condanne di uno Stato membro Ue per trasferimento «automatico» in base al Regolamento Dublino, in assenza di valutazione individuale.

⁸⁶ Regolamento (Ue) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che stabilisce una procedura per il rimpatrio alla frontiera e modifica il regolamento (Ue) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁸⁷ Save the Children, *Historically Bad: New EU Pact on Migration and Asylum Normalises Rights Violations and Endangers Children*, 20 December 2023 e *Nuovo Patto migrazione e asilo non garantisce i diritti dei minori*, 11 Aprile 2024.

⁸⁸ Fra, *Opinion on the impact of the New Pact on children*, 2021.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

riguardo alla transizione dei Msna verso l'età adulta rende disomogenea la tutela sul territorio dell'Unione e contribuisce a esiti drammatici in termini di marginalizzazione, irregolarità e rimpatri forzati. L'approccio europeo alla protezione dei minori stranieri non accompagnati soffre di una grave discontinuità al compimento del diciottesimo anno di età, non prevedendo uno status giuridico intermedio transitorio in grado di assicurare una graduale perdita delle tutele rafforzate accompagnando il minore verso l'ingresso nell'età adulta. In assenza di meccanismi strutturati di transizione verso l'età adulta, questi giovani vengono spesso privati bruscamente di ogni forma di tutela legale, assistenziale e abitativa, con un conseguente aumento del rischio di marginalizzazione, sfruttamento o rimpatrio forzato. Tale fenomeno è stato definito come un vero e proprio vuoto di protezione istituzionale, che si traduce in un rischio sistemico di abbandono istituzionale e in una contraddizione sostanziale rispetto al principio del superiore interesse del minore e mina la coerenza complessiva delle politiche europee in materia di asilo e inclusione e la tenuta del sistema europeo dei diritti fondamentali.

5. Oltre l'UE: brevi cenni alle prassi Internazionali

Per comprendere appieno la traiettoria securitaria intrapresa dal Nuovo Patto UE, risulta illuminante un'analisi comparativa con altri modelli di gestione dei flussi migratori a livello internazionale. Esaminando le politiche adottate da Stati Uniti e Canada, emergono due approcci diametralmente opposti che riflettono filosofie radicalmente diverse: da un lato, l'esternalizzazione del controllo e la deterrenza; dall'altro, la migrazione programmata e l'integrazione comunitaria. Il modello statunitense rappresenta un chiaro esempio di approccio nazionalista e protezionista, focalizzato sulla blindatura dei confini e sull'esternalizzazione delle responsabilità in materia d'asilo. Pratiche come il programma *Remain in Mexico (Migrant Protection Protocols - Mpp)* hanno costretto decine di migliaia di richiedenti asilo, incluse famiglie con minori, ad attendere per mesi o anni in condizioni precarie e pericolose in Messico l'esito delle loro procedure statunitensi⁸⁹. Questa politica, di fatto, ha scaricato l'onere umanitario su un

⁸⁹ American Immigration Council, *The Migrant Protection Protocols, Fact Sheet*, 2022. Il report documenta come l'Mpp abbia esposto oltre 70.000 richiedenti asilo a gravi rischi, con migliaia di casi documentati di rapimenti, aggressioni e violenze in Messico. Si veda anche *Human Rights First, Delivered to Danger: The Continuing Threat of the «Remain in Mexico» Policy*, 2021, che evidenzia l'impatto devastante sui minori e sulle famiglie.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

paese terzo, esponendo i migranti, e in particolare i minori, a rischi elevati di violenza, sfruttamento e privazione dell'accesso a servizi essenziali e tutela legale.

Analogamente, gli Accordi di Cooperazione in materia di Asilo (Aca), stipulati con Paesi come Guatemala, El Salvador e Honduras, incarnano una politica di *offshoring* spinto: i richiedenti asilo che raggiungono il confine statunitense vengono trasferiti forzatamente in questi Paesi terzi, definiti «sicuri», affinché presentino lì la loro domanda⁹⁰. Tali accordi ignorano sistematicamente la limitata capacità di questi Stati di garantire una protezione effettiva, trasformando il diritto d'asilo in un percorso a ostacoli insormontabile e violando di fatto il principio di *non-refoulement*⁹¹. Questo modello, incentrato sulla deterrenza, non solo fallisce nel risolvere le cause profonde della migrazione, ma aggrava la vulnerabilità dei soggetti più deboli, primi fra tutti i minori non accompagnati.

In netto contrasto, il Canada offre un modello fondato sulla pianificazione e sull'integrazione, di cui il programma di *Community Sponsorship*, in particolare il *Private Sponsorship of Refugees Program*, è l'emblema⁹². Questa è una delle *best practice* internazionali più riconosciute,

⁹⁰ Questi accordi, spesso definiti «*Safe Third Country Agreements*», sono stati duramente criticati da UNHCR per la loro incompatibilità con il diritto internazionale dei rifugiati. Cfr. Unhcr, *Statement on the new U.S. asylum rule*, 15 luglio 2019, in cui l'Agenzia esprime profonda preoccupazione per le misure che limitano l'accesso all'asilo per chi transita attraverso Paesi terzi. Per un'analisi giuridica, si veda K. E. Grote, *Outsourcing Asylum: The US-Guatemala Asylum Cooperative Agreement*, in *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 52, 2021, p. 1062 ss..

⁹¹ Il paradigma dell'esternalizzazione delle responsabilità in materia di protezione internazionale, qui analizzato nel contesto statunitense, è stato oggetto di un ampio e controverso dibattito anche in sede europea, segnatamente con riferimento ad accordi quali l'intesa tra l'Unione europea e la Turchia del 2016 e, più recentemente, al protocollo bilaterale concluso tra Italia ed Albania. Tali strumenti, pur concepiti come meccanismi di cooperazione nella gestione dei flussi migratori, hanno nondimeno sollevato rilevanti questioni circa la loro compatibilità con gli obblighi derivanti dalla tutela dei diritti umani e dei diritti dei rifugiati, in particolare con il principio di *non-refoulement* sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 e dall'art. 3 della Cedu. La giurisprudenza della Corte EDU, 21 gennaio 2011, ric. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ha chiarito che gli Stati contraenti non possono eludere le proprie responsabilità trasferendo i richiedenti asilo verso Paesi terzi che non offrano garanzie effettive di protezione, riaffermando così la natura cogente del divieto di respingimento. Su questi temi, cfr. G. Caggiano, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo...*, in *SIDIBlog*, 3 ottobre 2016 (<https://www.sidiblog.org/>).

⁹² Il programma è stato istituito nel 1978 ed è un pilastro del sistema di accoglienza canadese. Cfr. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (Ircc), *Guide to the Private*

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

poiché mobilita la società civile come partner attivo nel processo di accoglienza e inclusione. Attraverso questo programma, gruppi di cittadini, organizzazioni comunitarie o religiose possono sponsorizzare direttamente i rifugiati, assumendosi la responsabilità di fornire supporto economico, sociale ed emotivo per il primo anno. Ciò include la ricerca di un alloggio, l'iscrizione a corsi di lingua, l'aiuto nella ricerca di un lavoro e, più in generale, l'accompagnamento nella vita quotidiana. Questo approccio produce un duplice beneficio: da un lato, alleggerisce il carico sulle strutture statali e aumenta la capacità di accoglienza del Paese; dall'altro, crea reti di supporto solide e dirette che favoriscono un'integrazione più rapida ed efficace, combattendo l'isolamento e promuovendo un senso di appartenenza⁹³. L'impegno canadese non si ferma qui, ma si inserisce in un quadro più ampio di politiche multiculturali che promuovono la diversità e offrono percorsi chiari verso la cittadinanza, trasformando l'immigrazione da «emergenza» a risorsa pianificata per la crescita sociale ed economica.

Su un piano globale, il *Global Compact per una Migrazione Sicura, Ordinata e Regolare (Gcm)* e il *Global Compact sui Rifugiati (Gcr)*, adottati nel 2018, rappresentano il più ambizioso tentativo della comunità internazionale di stabilire un quadro comune basato sulla cooperazione e sul rispetto dei diritti umani⁹⁴. Sebbene non giuridicamente vincolanti, essi delineano un approccio che si pone agli antipodi delle logiche di esternalizzazione. Il Gcm, in particolare, dedica un obiettivo specifico alla protezione dei minori migranti, impegnando gli Stati a tutelare il superiore interesse del minore come considerazione primaria in ogni decisione e a lavorare per porre fine alla pratica della detenzione dei minori a fini migratori. Il Gcr, a sua volta, promuove una più equa ripartizione delle

Sponsorship of Refugees Program, 2023. Per un'analisi comparativa dell'efficacia di questo modello, si veda J. C. Simeon, *The Politics of Immigration: A Canadian Perspective*, Toronto, 2019, che analizza come il coinvolgimento della comunità favorisca esiti di integrazione superiori rispetto ai programmi di accoglienza esclusivamente statali.

⁹³ Diversi studi hanno dimostrato che i rifugiati sponsorizzati privatamente raggiungono l'autosufficienza economica più rapidamente e sviluppano reti sociali più forti. Cfr. A. M. Beirens - C. S. Krahn, *A Scoping Review of the Evidence on the Effectiveness of the Private Sponsorship of Refugees Program*, Calgary, 2020. Si veda anche *Global Refugee Sponsorship Initiative (Grsi)*, *The Power of Community: A Global Look at Community Sponsorship*, 2022, che promuove l'adozione di questo modello a livello globale come soluzione complementare alla protezione internazionale.

⁹⁴ UN General Assembly, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, A/RES/73/195, 19 dicembre 2018; e UN General Assembly, *Global Compact on Refugees*, A/RES/73/151, 17 dicembre 2018. Entrambi i documenti sono il risultato di un ampio processo negoziale guidato dalle Nazioni Unite.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

responsabilità e incoraggia percorsi complementari per l'ammissione, come proprio la sponsorizzazione comunitaria. Tuttavia, la loro natura non vincolante lascia ampio spazio a prassi nazionali che sembrano muoversi in direzione opposta allo spirito di cooperazione da essi promosso.

5. Conclusioni

L'analisi condotta ha messo in luce la profonda tensione che attraversa il sistema di protezione internazionale dei minori, una tensione esacerbata dalle recenti riforme europee. Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, pur ammantato di un linguaggio di garanzia, consolida una torsione securitaria che privilegia l'efficienza amministrativa e il controllo dei confini a scapito dei diritti fondamentali⁹⁵. Le procedure accelerate, il trattenimento sistematico e il vuoto di tutela per i minori in transizione verso l'età adulta non sono deviazioni accidentali, ma elementi strutturali di un sistema che concepisce la migrazione come una minaccia da gestire, piuttosto che un fenomeno umano e umanitario da governare⁹⁶.

È imperativo, pertanto, un cambio di paradigma. Occorre superare la logica dell'intervento emergenziale, che si è dimostrata inefficace sia nel diminuire la pressione ai confini sia nel garantire il rispetto della dignità umana⁹⁷, per abbracciare finalmente politiche di inclusione basate sulla programmazione a lungo periodo. Questa transizione è una necessità inderogabile, soprattutto quando si tratta di minori. La loro condizione di vulnerabilità, legata a una delicata fase di sviluppo fisico e psicologico, esige risposte che non si limitino alla mera sopravvivenza, ma che investano sul

⁹⁵ Questo concetto è ampiamente utilizzato nella letteratura critica per descrivere il processo attraverso cui le politiche migratorie vengono progressivamente subordinate a logiche di sicurezza nazionale, a scapito dei diritti umani. Cfr. D. Bigo, *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, in *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 27, 2002, p. 63 ss.. Per un'applicazione al contesto UE, si veda E. Guild, *Security and Migration in the 21st Century*, Cambridge, 2009.

⁹⁶ Questa «torsione securitaria» è un tema ricorrente nell'analisi critica del Nuovo Patto. Autori come M. Borraccetti, *Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo e la sua (solo) annunciata discontinuità*, in *Diritti Comparati*, 2020, concordano nel vedere nella riforma una continuità con gli approcci passati, incentrati più sul contenimento che sulla protezione.

⁹⁷ L'approccio emergenziale è stato criticato per la sua tendenza a normalizzare misure eccezionali e a sospendere le garanzie ordinarie, come evidenziato nel caso della «crisi» del 2015. Cfr. S. Carrera, *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*, in *CEPS*, 16 dicembre 2015 (<https://www.ceps.eu/>). Si sostiene che tale approccio impedisca lo sviluppo di soluzioni strutturali e sostenibili.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

loro futuro. Ciò è tanto più vero per i minori stranieri non accompagnati, i più esposti ai rischi di un sistema che li lascia ai margini, nonostante le dichiarazioni di intenti sulla centralità dell'interesse del minore sottostanti anche al Nuovo Patto Ue, che non riescono però a trasformarlo da una risposta securitaria a una vera risposta umanitaria.

In questo senso, modelli come il *Community Sponsorship* canadese non rappresentano un'utopia, ma una via concreta e percorribile, testata ormai nel lungo periodo e validata anche a livello internazionale come *best practice*. Coinvolgendo attivamente la società civile, scuole, associazioni, cittadini, imprese, questi programmi trasformano l'accoglienza da un dovere burocratico a una responsabilità condivisa⁹⁸. Essi non si limitano a fornire risposta ai bisogni primari, ma contribuiscono a definire percorsi di reale partecipazione alla vita sociale, gettando le basi per una piena cittadinanza e per il sostanziale, e non solo formale, riconoscimento dei diritti umani. La vera sfida per l'Unione Europea non è costruire muri più alti o procedure più veloci, ma investire nella costruzione di comunità inclusive, capaci di vedere nel giovane migrante non un problema da risolvere, ma una persona da proteggere e una risorsa per il futuro della società⁹⁹.

⁹⁸ La centralità del ruolo della società civile nella promozione di un'accoglienza dignitosa è un tema ricorrente. Cfr. European Council on Refugees and Exiles (Ecre), *Civil Society's Role in Refugee Protection: More than just a service provider*, Policy Note, 2021. L'organizzazione sottolinea come le Ong e i gruppi di volontari siano fondamentali per colmare le lacune dei sistemi statali e per promuovere una cultura dell'inclusione.

⁹⁹ Il concetto di comunità inclusiva va oltre la semplice coesistenza e implica la partecipazione attiva e il riconoscimento reciproco. Si veda UNESCO, *Welcoming Cities for Refugees and Migrants*, 2016. Il documento promuove un approccio «*whole-of-society*», che coinvolge attori pubblici e privati nella co-creazione di politiche urbane che vedano la «diversità» come una risorsa e non come un problema.

Michele Corleto

*La tutela dei minori non accompagnati in Europa:
quadro giuridico, pratiche di accoglienza e prospettive di integrazione*

ABSTRACT: This article analyzes the situation of unaccompanied foreign minors (UFMs) in the international and regional migration protection system, highlighting their vulnerability and critical issues. Despite the existence of a broad body of legislation based on the principle of the best interests of the child, UFMs remain systematically marginalized in migration policies due to the tension between the protection of fundamental rights and border control logic. The article reconstructs the main international and European Union legal instruments, exploring key issues such as age assessment and determination, the appointment of guardians, asylum procedures, family reunification, detention, and imprisonment. Particular attention is paid to the impact of the New European Pact on Migration and Asylum, which, while formally reaffirming the protection of minors, risks undermining its scope through accelerated procedures and security measures. From a comparative perspective, innovative international practices are highlighted, such as the Canadian model of community sponsorship, which combines protection and integration. The work supports the need for a paradigm shift: moving beyond the emergency and security approach to adopt inclusive policies that value migrant minors as subjects of rights and resources for the future of host societies.

KEYWORDS: international law - unaccompanied foreign minors (UFMs) - best interests of the child - European migration policies - integration and reception

Michele Corleto - Professore associato di Diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università digitale Pegaso (michele.corleto@unipegaso.it)