



Il trattamento dei minori stranieri negli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Francesca Di Gianni *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le disposizioni rilevanti per i minori migranti del regolamento (UE) 2024/1356 sugli accertamenti alle frontiere esterne. – 3. La raccolta dei dati biometrici per l'identificazione dei minori migranti alla luce del regolamento (UE) 2024/1358 sulla banca dati Eurodac. – 4. Il regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione e i minori stranieri non accompagnati. – 5. Profili critici della nuova procedura di protezione internazionale del regolamento (UE) 2024/1348 con riguardo all'esame delle domande dei minori migranti. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Gli arrivi alle frontiere dell'UE negli ultimi dieci anni hanno messo a dura prova lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)¹ e il complesso sistema delle politiche europee relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e alla *governance* della migrazione, rivelando le

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ La competenza dell'UE in materia di immigrazione e asilo è disciplinata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea al Titolo V, intitolato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (artt. 67-89), il cui capo I contiene le «Disposizioni generali» (art. 67-76) e il successivo Capo II è riferito alle «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione» (artt. 77-80).

carenze strutturali del Sistema europeo comune d’asilo (SECA)². Di fronte all’incapacità di questo sistema di gestire le crescenti richieste di protezione internazionale³, agli innumerevoli arrivi irregolari e al malfunzionamento del sistema di ripartizione degli oneri tra gli Stati membri⁴, è emersa l’esigenza di elaborare un nuovo quadro normativo che predisponesse gli strumenti necessari per un’efficace gestione dei flussi migratori.

Ciò anche perché, nonostante le restrizioni introdotte dagli Stati membri dell’UE per il contenimento della pandemia da Covid-19 abbiano portato a una diminuzione dei flussi⁵ rispetto ai livelli degli

² Per una panoramica delle carenze del SECA si veda M. DEN HEIJER, J. RIJMA, T. SPIJKERBOER, *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System*, in *CMLR*, vol. 53, n. 3, 2016, pp. 607-642; H. BEIRENS, *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural Weaknesses in the Common European Asylum System*, Migration Policy Institute Europe, March 2018, reperibile *online*; F. LENZERINI, *The Common European Asylum System: Recent Challenges and (Still) Unresolved Problems*, in A. P. M. VENTURA (ed.), *Boosting European Security Law and Policy*, Napoli, 2021, pp. 23-38.

³ Sul punto, si vedano G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *SIE*, n. 3, 2015, pp. 459-488; D. THYM, *La “crisi dei rifugiati” come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in *DIC*, n. 1, 2017, pp. 1-16; S. VILLANI, *Il fenomeno migratorio oltre l’ordinario: riflessioni sulle proposte della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore*, in *FSJ*, n. 2, 2021, pp. 388-413, spec. pp. 388-389.

⁴ Sul principio di solidarietà in materia migratoria si vedano C. DI STASIO, *La crisi del “Sistema Europeo Comune di Asilo” (SECA) tra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *DUE*, n. 2, 2017, pp. 209-248; M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri nella politica di immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell’Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Napoli, 2017, pp. 127-152; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; L. RIZZA, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *DIC*, n. 1, 2018, pp. 1-46.

⁵ Per un approfondimento sulle restrizioni introdotte dall’Unione europea ai fini del contenimento della diffusione del virus e dei relativi effetti sulla libera circolazione delle persone nel territorio degli Stati membri e, in particolare, sulla gestione della migrazione, si veda G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell’Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, n. 7, 2020, pp. 72-101; M. DE SOMER, *Schengen: Quo Vadis*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 22, 2020, pp. 178-197; E. GUILD, *Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections from the European Union*, in *Frontiers in Human Dynamics*,

anni precedenti alimentati dalla crisi dei rifugiati del 2015⁶, la pressione alle frontiere esterne dell'UE ha ripreso a salire dal 2021. Secondo i dati raccolti dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), infatti, nel 2023 è stato raggiunto un totale di circa 380.000 attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE⁷: il livello più alto registrato dal 2016, che segna un aumento del 17% rispetto ai dati del 2022, indicando una tendenza al rialzo negli ultimi tre anni. Di questi, 55.704 erano bambini, di cui 35.510 (circa il 64%) minori stranieri non accompagnati (MSNA)⁸.

Dunque, è in questo quadro che si è posta l'esigenza di dare una svolta decisiva alla politica europea in materia migratoria⁹ con l'adozione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo¹⁰, portando a

2020, reperibile *online*; K. KAPPNER, N. WOLF, M. ECKARDT, *Covid-19 Across European Regions: The Role of Border Controls*, in *CEPR*, 4 November 2020, reperibile *online*; T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'Unione europea?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, pp. 1-20.

⁶ Sulla crisi dei rifugiati si rinvia, *ex multis*, a D. THYM, *op. cit.*; I. P. KAROLEWSKI, R. BENEDIKTER, *Europe's Refugee and Migrant Crisis. Political Responses to Asymmetrical Pressures*, in *Politique Européenne*, n. 60, 2018, pp. 98-132; E. PIGUET, *The «Refugee Crisis» in Europe: Shortening Distances, Containment and Asymmetry of Rights - A Tentative Interpretation of the 2015-16 Events*, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 34, n. 2, 2021, pp. 1577-1594; A. VRANCEANU, E. DINAS, T. HEIDLAND, M. RUHS, *The European Refugee Crisis and Public Support for the Externalisation of Migration Management*, in *European Journal of Political Research*, vol. 62, n. 4, 2023, pp. 1146-1167.

⁷ Frontex, *Significant Rise in Irregular Border Crossings in 2023, Highest since 2016*, 26 January 2024, reperibile *online*.

⁸ Nel 2023, gli arrivi dei minori si sono concentrati prevalentemente in Grecia, Italia, Bulgaria, Spagna, Cipro e Malta e hanno registrato un aumento del 58% rispetto al numero totale di bambini e bambine arrivati nell'UE nel 2022 (35.170): UNICEF, *Migrant and Refugee Children Via Mixed Migration Route in Europe. An Overview of Trends for Accompanied, Unaccompanied and Separated Children*, 2023, reperibile *online*.

⁹ B. NASCIBENE, *Editoriale*, in *DIC*, n. 2, 2024, p. 1.

¹⁰ Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final. Tra i commenti sul Nuovo Patto si vedano M. BORRACCETTI, *Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo e la sua (solo) annunciata discontinuità*, in *Diritti Comparati*, 5 novembre 2020, reperibile *online*; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, n. 1, 2020, pp. 1-15; A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo, scontentare tutti per accontentare tutti*, in *EJ*, 28 settembre 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020.

compimento il lungo processo di riforma avviato nel 2016¹¹ e diventato uno dei pilastri fondamentali dell'azione della Commissione europea guidata dalla Presidente Ursula von der Leyen¹².

Ma mentre quest'ultima e la Presidente del Parlamento europeo, Roberta Metsola, hanno definito l'adozione del Patto come un "historic day" e un "huge achievement" per l'Europa¹³, la sua definitiva approvazione è stata accolta, in linea generale, *obtorto collo* seguendo la linea di pensiero per cui un accordo mal fatto è sempre meglio di nessun accordo¹⁴.

A ben vedere, se da un lato al Nuovo Patto è riconosciuto il valore di importante pietra miliare con cui l'UE viene dotata degli strumenti necessari ad affrontare una serie di sfide migratorie nuove e ricorrenti¹⁵, dall'altro lato gli atti legislativi in parola hanno suscitato non poche perplessità, sia prima¹⁶ sia immediatamente dopo la loro definitiva

¹¹ Si veda, in particolare, la comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie di accesso legale all'Europa, COM(2016) 197 def. Inoltre, sul punto, si vedano G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in *SIDIBlog*, 3 ottobre 2016, reperibile online; V. CHETAIL, *Looking Beyond the Rethoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the common European Asylum System*, in *European Journal of Human Rights*, n. 5, 2016, pp. 584-602; M. CECCORULLI, *On Protection and Justice: The Proposals for Reform of the Common European Asylum System*, in *GLOBUS Research Papers*, n. 4, 2018.

¹² U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa, Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, reperibile online.

¹³ *Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with President Metsola and Belgian Prime Minister De Croo on the Adoption of the Pact on Migration and Asylum*, 10 April 2024, reperibile online. In un post su X, la Presidente Metsola dichiarava «History made. We have delivered a robust legislative framework on how to deal with migration and asylum in the EU. It has been more than ten years in the making. But we kept our word. A balance between solidarity and responsibility. This is the European way».

¹⁴ F. BACCINI, *Gli eurodeputati sono pronti ad adottare il Patto migrazione e asilo. Ma non esultano più sul risultato*, in *EUNews*, 9 aprile 2024, reperibile online.

¹⁵ In occasione della adozione del Patto, il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, dichiarava «today's final adoption of the Pact on Migration and Asylum is a milestone in the EU's response to manage migration and reform the system», 14 maggio 2024, reperibile online.

¹⁶ Save the Children, *Historically Bad: New EU Pact on Migration and Asylum Normalises Rights Violations and Endangers Children*, 20 December 2023, reperibile online; ASGI, *UE, Accordo politico su asilo e immigrazione, ASGI: così si erode il*

adozione a causa delle ipotizzate violazioni di alcuni diritti fondamentali¹⁷, in specie dei minori¹⁸.

È noto, infatti, che la particolare vulnerabilità dei minori migranti ha fatto della garanzia di una loro effettiva protezione un elemento chiave del processo di riforma del SECA¹⁹. Per questa ragione, il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e i relativi atti legislativi, fin dalla loro presentazione nel 2020, prevedevano che «una notevole preminenza» sarebbe stata attribuita «al superiore interesse del minore migrante» e, quindi, alla protezione dei suoi diritti fondamentali in tutte le fasi della procedura d'asilo.

Nonostante il dichiarato intento di voler operare un rafforzamento delle garanzie e delle norme di protezione dei minori migranti, dunque, le proposte legislative avevano suscitato fin da subito non poche perplessità per la presenza di una serie di previsioni contrastanti con questo orientamento²⁰. La particolare vulnerabilità in cui versano i minori migranti in ragione dell'età, della lontananza dal Paese di origine

diritto d'asilo. I parlamentari bloccano questa deriva, 21 dicembre 2023, reperibile online; C. PANZERA, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, in *AIC*, n. 4, 2024.

¹⁷ S. S. JUSS, *How the EU Pact on Migration and Asylum Fails*, in *Questione giustizia*, luglio 2024, pp. 64-70; B. NASCIBENE, *op. cit.*; G. PERIN, *Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell'approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Questione giustizia*, luglio 2024, pp. 28-45.

¹⁸ Save the Children, *Nuovo Patto migrazione e asilo non garantisce i diritti dei minori*, 11 April 2024, reperibile online.

¹⁹ A. PITRONE, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?*, in *FSJ*, n. 1, 2021, pp. 19-51.

²⁰ La bibliografia al riguardo è amplissima. Per una panoramica si v. P. DE BRUYCKER, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and What it Could Have Been*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 15 December 2020, reperibile online; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo*, cit.; G. MORGESE, *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *federalismi.it*, n. 35, 2020; S. PEERS, *First Analysis of the EU's New Asylum Proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 September 2020, reperibile online; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the "New" Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 September 2020, reperibile online; T. GAZI, *The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups?*, in *EP*, n. 1, 2021, pp. 167-175; R. O'DONNELL, *Spotlight on the Best Interests of the Child in Returns of Unaccompanied Children and Reflection for the New Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 13 April 2021, reperibile online.

o di residenza abituale, nonché, nel caso degli MSNA, della separazione dai genitori, e le conseguenti esigenze specifiche di protezione, infatti, non sembrano essere state prese in adeguata considerazione all'interno di quelle proposte; né tali criticità sembrano aver trovato adeguata soluzione negli atti recentemente adottati²¹, che saranno applicabili dal 12 giugno 2026 (ad eccezione del regolamento 2024/1350 sul quadro per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, già applicabile dall'11 giugno 2024)²².

Ciò posto, il presente contributo intende operare una ricognizione delle principali criticità rilevate in alcuni degli atti che compongono il Patto con specifico riferimento al trattamento dei minori migranti, al fine di valutare se le nuove procedure e i meccanismi di gestione della migrazione tengano conto delle suddette esigenze specifiche e garantiscano effettivamente le tutele di cui questa categoria di soggetti vulnerabili necessita.

2. Le disposizioni rilevanti per i minori migranti del regolamento (UE) 2024/1356 sugli accertamenti alle frontiere esterne

Pare opportuno soffermarsi, innanzitutto, su alcuni aspetti del sistema di accertamenti alle frontiere esterne istituito a norma del regolamento 2024/1356 (c.d. regolamento “*screening*”)²³.

Il regolamento in questione, che trova la sua base giuridica nell'art. 77, par. 2, lett. b) e d), TFUE, istituisce un sistema di accertamenti da parte degli Stati membri nei confronti di cittadini di Paesi terzi che, pur non soddisfacendo le condizioni di ingresso di cui all'art. 6 del Codice

²¹ C. CONTE, B. YAVCAN, *Reflection Paper on the New Pact on Migration and Asylum*, Migration Policy Group, May 2024, reperibile *online*.

²² Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147.

²³ Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne. Per una panoramica generale si rinvia al lavoro di F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell'Unione*, in questo *Fascicolo speciale*.

frontiere Schengen (CFS)²⁴, abbiano attraversato le frontiere esterne via terra, mare o aria senza autorizzazione, che abbiano fatto domanda di protezione internazionale presso i valichi di frontiera esterni o nelle zone di transito o siano sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso (art. 5, parr. 1 e 2, del regolamento *screening*).

L'obiettivo di questi accertamenti è di rafforzare il controllo nei confronti di coloro che attraversano le frontiere esterne dell'UE, di identificarli e indirizzarli verso la pertinente procedura – vale a dire la domanda di protezione internazionale o la procedura di rimpatrio conformemente a quanto previsto dalla direttiva 2008/115/CE²⁵ – e di verificare che non costituiscano una minaccia per la sicurezza interna, nonché «di contrastare la pratica diffusa tra alcuni richiedenti che, dopo essere stati autorizzati ad entrare nel territorio di uno Stato membro [...] fuggono per cercare di presentare tale domanda in un altro Stato membro» (art. 7, par. 1, del regolamento “*screening*”).

È importante notare che, ai sensi dell'art. 3 regolamento *screening*, questi controlli dovrebbero avvenire «nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta, del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento, e dei diritti fondamentali». E a garanzia della piena ed effettiva conformità con le norme rilevanti, ogni Stato membro dovrà predisporre un meccanismo di monitoraggio del rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale, inclusa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (“la Carta”), nonché di efficace e rapido trattamento di eventuali violazioni dei diritti fondamentali verificatesi nel corso degli accertamenti (art. 10, par. 2, lett. a) e b)).

Per quanto ci interessa, al fine di disincentivare l'ingresso nell'UE, il regolamento mantiene l'impostazione di procedura generalizzata che

²⁴ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

²⁵ 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.

le è stata attribuita fin dalla presentazione della corrispondente proposta di regolamento presentata nel 2020²⁶, dovendosi applicare nei confronti di tutti coloro che attraversano le frontiere esterne senza autorizzazione, inclusi i soggetti che versano in condizioni di vulnerabilità, tra cui i minori.

La nuova disciplina prevede che gli accertamenti in parola siano condotti anche nei confronti dei soggetti di minore età, di cui andranno valutate le particolari esigenze di accoglienza o procedurali e a cui andrà fornito un sostegno immediato e adeguato a beneficio della loro salute fisica e mentale (art. 12, par. 4). Tuttavia, pur prescrivendo che i controlli debbano avvenire tenendo conto del principio del superiore interesse del minore di cui all'art. 24, par. 2, della Carta²⁷, coinvolgendo le autorità per la tutela dei minori e designando un rappresentante per gli MSNA che fornisca loro assistenza e supporto nel corso di tutta la procedura (art. 13), viene prefigurata un'equiparazione dello *status* del minore con quello delle altre categorie di persone oggetto della disciplina in esame. Inoltre, la durata prevista per lo svolgimento dei controlli, che dovranno essere completati entro sette giorni (par. 3) in luogo dei cinque inizialmente previsti dalla proposta del 2020, e la possibilità che gli Stati membri possano completare gli accertamenti anche in un tempo inferiore, paiono poco idonee a garantire lo svolgimento di una completa ed approfondita valutazione delle suddette esigenze e, quindi, un'effettiva tutela dei diritti fondamentali dei minori migranti.

Ad ogni buon conto, l'elemento che desta maggiore preoccupazione è rappresentato dalla possibilità riconosciuta agli Stati membri di trattenere coloro che sono sottoposti agli accertamenti, inclusi i minori.

²⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini dei paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM(2020) 612 final. Inoltre, sul punto, L. MARIN, *Una rilettura di alcune misure del Patto sulle migrazioni alla luce della sussidiarietà: il valore aggiunto europeo come utopia?*, in *I Post di AISDUE*, III, n. 11, 2021, pp. 184-201; ASGL, *Proposta di regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi. Osservazioni e proposte*, 18 marzo 2021, reperibile *online*.

²⁷ «2. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente».

Sebbene il trattenimento venga concepito come misura di ultima istanza da attuarsi nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, cui fare ricorso solo «se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive» (art. 8, par. 7), questa previsione conferma i timori già manifestati in relazione alla proposta di regolamento del 2020 di una generalizzazione del c.d. “approccio *hotspot*”²⁸, posto che la sua implementazione non è più limitata ai soli casi di «pressione migratoria sproporzionata» in specifici Stati membri, ma diventa il perno del nuovo sistema di gestione alla frontiera della migrazione²⁹ aprendo la strada ad una moltiplicazione di casi di trattenimento dei migranti, anche di minore età³⁰.

La normativa non contempla, infatti, l’esclusione dei minori dall’applicazione della procedura e, pur trattandosi di limitazioni temporalmente limitate, si pone un evidente rischio di violazione di diritti fondamentali, quali quello alla libertà personale e alla libertà di

²⁸ L’approccio *hotspot* trova la sua origine nell’Agenda europea sulla migrazione del 2015 (comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final), in cui gli *hotspot* (o punti di crisi) sono stati contemplati come strumento per il controllo delle frontiere e dei flussi migratori. In argomento si veda G. MORGESE, *Recenti iniziative dell’Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *DIC*, nn. 3-4, 2015, p. 15 ss., spec. pp. 18-27; F. CASOLARI, *The EU’s Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?*, in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. 25, 2016, pp. 109-134; S. PENASA, *L’approccio “hotspot” nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 1-22; M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *DIC*, n. 2, 2018, pp. 1-37; S. HORII, *Accountability, Dependency, and EU Agency: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 37, n. 2, 2018, pp. 204-230; ASGI, *Ombre in frontiera. Politiche informali di detenzione e selezione dei cittadini stranieri*, report del Progetto InLimine, marzo 2020, reperibile online; E. CELORIA, *Contrasto all’immigrazione irregolare e protagonismo del diritto amministrativo tra punizione e prevenzione*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023, p. 128 ss.

²⁹ G. CAMPESI, *L’approccio hotspot e il prezzo della coercizione*, in *La Rivista il Mulino*, 14 febbraio 2020, reperibile online.

³⁰ Sul rischio di “*detainability*” negli *hotspot* si veda C. COSTELLO, M. MOUZOURAKIS, *EU Law and the Detainability of Asylum-Seekers*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 35, n. 1, 2016, pp. 47-73; M. GERBAUDO, *The European Commission’s Instrumentalization Strategy: Normalising Border Procedures and De Facto Detention*, in *EP*, n. 2, 2022, pp. 615-626; PICUM, *Immigration Detention and De Facto Detention: What does the Law Say?*, 2022, reperibile online.

circolazione, e delle più basilari norme a tutela della dignità umana dal momento che il trattenimento avverrebbe in luoghi da cui non è possibile allontanarsi per effetto della mancata autorizzazione ad entrare nel territorio dello Stato membro interessato³¹.

Peraltro, i luoghi preposti all'espletamento della procedura, la cui identificazione è affidata alla discrezionalità degli Stati membri (art. 8)³², potrebbero rivelarsi inadeguati a garantire il godimento dei diritti fondamentali da parte di soggetti particolarmente vulnerabili come i minori, essendo strutture che, come si vedrà meglio in seguito, sono generalmente caratterizzate da condizioni materiali che configurano un trattamento inumano e degradante in violazione dell'art. 3 CEDU³³, anche l'attuazione del meccanismo di monitoraggio di cui all'art. 10 del regolamento in esame potrebbe rivelarsi insufficiente a far fronte a questo rischio.

Nel complesso, confermando le preoccupazioni già in passato manifestate³⁴, il regolamento 2024/1356 sugli accertamenti alle frontiere esterne sembra destinato a normalizzare forme di detenzione in frontiera e a svolgere un ruolo chiave nell'impedimento all'accesso al territorio dell'Unione ai cittadini di Paesi terzi con bisogni particolari come i minori, aprendo la strada ad effetti indesiderati e ad un sistema

³¹ In argomento, G. SAVIO, *L'incidenza delle misure di contrasto della pandemia sulla condizione giuridica dei migranti sbarcati sulle coste italiane: il caso delle "navi quarantena"*, in *DIC*, n. 2, 2021, pp. 60-76, spec. pp. 68-70.

³² In particolare, gli accertamenti dovranno essere effettuati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze (par. 1) oppure in luoghi interni al territorio statale entro tre giorni al massimo (par. 4).

³³ «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Inoltre, in tal senso, si vedano le sentenze della Corte EDU 30 marzo 2023, ric. n. 21329/28, *J.A. e a./Italia*; 5 ottobre 2023, ric. n. 58680/18, *M.A. e a./Ungheria*; 5 ottobre 2023, ric. n. 53272/17, *P.S. e A.M./Ungheria*; 5 ottobre 2023, ric. n. 53528/19, *O.Q./Ungheria*; 17 ottobre 2023, ric. n. 16127/20, *E.F./Grecia*; 19 ottobre 2023, ric. n. 12427/22, *A.D./Malta*; 19 ottobre 2023, ric. n. 13110/18, *M.A./Italia*; 19 ottobre 2023, ric. n. 13755/18, *A.B./Italia*; 19 ottobre 2023, ric. n. 20860/20, *A.S./Italia*.

³⁴ ASGI, *Proposta di regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi*, cit.; L. JAKULEVIČIENĖ, *Re-decoration of Existing Practices? Proposed Screening Procedures at the EU External Borders*, in *EU immigration and Asylum Law and Policy*, 27 October 2020, reperibile online; S. DRÄGER, *The EU Screening Regulation Proposal and the Right to Asylum - Cementing Fortress Europe?*, Refugee Law Initiative Working Paper, n. 64, 2022, reperibile online.

di gestione dell'asilo incapace di assicurarne la necessaria protezione ed il pieno rispetto dei relativi diritti fondamentali³⁵.

3. La raccolta dei dati biometrici per l'identificazione dei minori migranti alla luce del regolamento (UE) 2024/1358 sulla banca dati Eurodac

Il ricorso alle tecnologie digitali – che è divenuto nel corso del tempo un pilastro fondamentale dei controlli alle frontiere esterne e nella gestione dei flussi migratori³⁶ – è confermato anche dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo il quale, attraverso le sue diverse componenti legislative, mette in atto un rafforzamento del controllo digitale nei confronti dei migranti per favorire un adeguato funzionamento del SECA.

In particolare, al rafforzamento di questi controlli contribuiscono, *inter alia*, le modifiche apportate alla banca dati Eurodac (*European dactylographic system*) dal nuovo regolamento 2024/1358³⁷. Il regolamento attribuisce al database biometrico Eurodac³⁸, istituito per

³⁵ ASGI, *Proposta di regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi*, cit.

³⁶ Le tecnologie digitali utilizzate dall'UE per il controllo delle frontiere comprendono le banche dati (in particolare l'Eurodac, il SIS ed il VIS), i sistemi di controllo di frontiera automatizzato (il cui utilizzo è stato disciplinato a seguito dell'introduzione degli artt. 8 *bis* e ss. nel Codice frontiere Schengen dal regolamento (UE) n. 2017/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite), i sistemi *self-service* e i varchi automatici.

³⁷ Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024. Per una panoramica generale sulle modifiche introdotte si rinvia al lavoro di E. CELORIA, V. FERRARIS, *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, in questo Fascicolo speciale.

³⁸ Per un approfondimento sull'originario sistema Eurodac si veda E. BROUWER, *Eurodac: Its Limitations and Temptations*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 4, 2002, pp. 231-247; E. GUILD, *Unreadable Papers? The EU's First Experiences with Biometrics: Examining EURODAC and the EU's Borders*, in J. LODGE (ed.), *Are You Who You Say You Are? The EU and Biometric Borders*, Nijmegen, 2007, pp. 31-43; E. BROUWER, *Digital borders and Real rights. Effective remedies for Third-Country Nationals in the Schengen information system*, Leiden, 2008; M. GIALUZ, *Principio di accessibilità e banche dati di "primo pilastro"*, in M. GIALUZ, F. PERONI (a cura di), *Cooperazione informativa e giustizia penale nell'Unione europea*, Trieste, 2009, pp. 139-163.

la prima volta con il regolamento 2000/2725³⁹ e più volte modificato nel corso del tempo⁴⁰, la nuova funzione di concorrere al controllo dell'immigrazione irregolare e all'identificazione dei cittadini di Paesi terzi in condizione di soggiorno irregolare nell'Unione (art. 1, par. 1, lett. c), procedendo al rilevamento e alla trasmissione, *inter alia*, dei dati biometrici.

Ai fini della nostra analisi, rileva evidenziare che rispetto al vecchio sistema Eurodac vi è ora un abbassamento dell'età a cui i cittadini di Paesi terzi devono essere sottoposti al suddetto rilevamento dei dati. Più di preciso, nell'ambito degli accertamenti alle frontiere esterne, nonché ai fini di una corretta applicazione del regolamento 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione⁴¹, le autorità competenti devono trasmettere all'Eurodac i dati biometrici e tutti gli altri dati rilevati anche dei minori di età non inferiore ai 6 anni (art. 14, par. 1), in luogo della soglia minima dei 14 anni precedentemente prevista⁴².

Il rilevamento è affidato a funzionari specificamente formati per far sì che sia effettuato con modalità adatte ai minori, tenendo conto delle loro sensibilità e nel pieno rispetto del loro interesse superiore, cui è attribuita considerazione preminente nell'attuazione del regolamento in esame, e delle tutele previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989⁴³ (art. 14, par. 1). A tal fine, per tutta la durata della procedura il minore dovrà essere accompagnato da un

³⁹ Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino.

⁴⁰ Il suo scopo originario è stato ampliato dapprima per effetto del regolamento (UE) 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2013 (che ne ha previsto un utilizzo da parte dell'Europol e delle autorità designate dagli Stati membri per le attività di contrasto alla criminalità grave: art. 1, par. 2), e successivamente dal regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019 (che lo ha trasformato in uno strumento atto alla prevenzione, l'accertamento o l'indagine di reati di terrorismo e altri reati gravi: art. 1, par. 2, lett. f)).

⁴¹ Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, sul quale v. P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in questo *Fascicolo speciale*.

⁴² Art. 9, par. 1, del regolamento n. 603/2013.

⁴³ United Nations, *Convention on the Rights of the Child*, United Nations General Assembly resolution 44/25, New York, 20 November 1989.

familiare adulto, se presente, e nel caso di un minore non accompagnato da un rappresentante o, qualora non sia stato designato alcun rappresentante, da una persona formata per la tutela del suo superiore interesse e del suo benessere generale.

Orbene, l'abbassamento della soglia di età è stato giustificato sostenendo che contribuirebbe a proteggere i minori dal fenomeno del traffico d'esseri umani, evidenziando che l'evidente aumento del traffico di minori di età inferiore a 14 anni verso l'UE e al suo interno pone la necessità di raccogliere ai fini dell'Eurodac elementi biometrici dei minori a partire da un'età inferiore⁴⁴. Il regolamento in esame chiarisce che gli Stati membri utilizzano i dati Eurodac «a fini di contrasto», cioè «a fini di prevenzione, accertamento o indagine di reati di terrorismo o di altri reati gravi», ricomprendendo tra questi ultimi la tratta e altri reati gravi a danno di minori» (art. 1, par. 1, lett. e).

Tuttavia, a voler seguire questo ragionamento, non paiono chiare le ragioni alla base del diverso trattamento dei dati biometrici dei minori di età inferiore ai sei anni rispetto a tutti gli altri minori. Peraltro, anche il Garante europeo per la protezione dei dati (*European Data Protection Supervisor* – EDPS) in una lettera indirizzata al Parlamento europeo nel corso dei negoziati aveva manifestato le sue preoccupazioni sulla questione, evidenziando che la scelta di includere i dati dei bambini era stata giustificata sostenendo che costituiva un mezzo per aiutare a localizzare i bambini scomparsi, stabilire collegamenti con i membri della famiglia in altri Stati membri o prevenire lo sfruttamento⁴⁵, ma riteneva necessaria una valutazione della situazione dei minori migranti e un bilanciamento tra i rischi di una tale procedura e i vantaggi che ne sarebbero derivati, nonché prevedere misure di salvaguardia a tutela del minore⁴⁶.

A ben vedere, la misura in esame sembra essere stata istituita con il chiaro intento di realizzare un più elevato livello di controllo sui migranti, compresi quelli più vulnerabili, confermando la tendenza a vedere le persone migranti come una minaccia alla sicurezza. Invero, nonostante il flebile tentativo di rendere il rilevamento dei dati “child-

⁴⁴ Si v. la proposta modificata del 23 settembre 2020, COM(2020) 614 final, p. 1.

⁴⁵ EDPS, *EDPS replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation*, 4 July 2022, p. 9, reperibile online.

⁴⁶ *Ibidem*.

friendly” e “*child-sensitive*”, il nuovo regolamento Eurodac disciplina una procedura invasiva che di fatto stigmatizza i minori⁴⁷ e dà vita ad un regime di eccezione all’interno del quadro giuridico europeo in materia di *privacy* e di protezione dei dati personali, basato su un trattamento differenziato di questi ultimi. Il punto è che il trattamento dei dati personali può certamente costituire un utile strumento per la prevenzione e la repressione di alcuni reati, come il traffico di esseri umani, ma tali finalità non possono giustificare l’eccessiva ingerenza nel diritto alla protezione dei dati personali cui la normativa potrebbe dar vita⁴⁸.

Infine, è da evidenziare che, contrariamente all’approccio “a misura di bambino” e alla volontà di effettuare la raccolta sistematica dei dati biometrici dei minori nel rispetto del loro superiore interesse, è contemplata la possibilità di ricorrere «ad un grado proporzionato di coercizione» per garantire che i soggetti interessati dalla normativa, inclusi i minori, «rispettino l’obbligo di fornire i dati biometrici» (art. 14, par. 1).

Sebbene concepita come misura di ultima istanza, cui far ricorso dopo aver esaurito altre possibilità, e da applicarsi nel rispetto della dignità e dell’integrità fisica del minore, l’identificazione e la registrazione dei dati biometrici dei minori dovrebbe essere sempre eseguita in modo da rispettarne le vulnerabilità e le specifiche esigenze. Di conseguenza, anche se giustificata da un preciso obiettivo di protezione, la possibilità di una coercizione rischia di violare quei diritti dei minori che l’Unione si è impegnata a rispettare e promuovere⁴⁹.

⁴⁷ EDRi, *The Colonial Biometric Legacy at the Hearth of New EU Asylum System*, 17 April 2024, reperibile online.

⁴⁸ M. FORTI, *Flussi migratori e protezione dei dati personali: alla ricerca di un punto di equilibrio tra sicurezza pubblica e tutela della privacy dei migranti e dei rifugiati all’interno del territorio europeo*, in *MediaLaws*, n. 2, 2020, pp. 212-230.

⁴⁹ La possibilità di ricorrere alla coercizione anche per la raccolta dei dati biometrici di soggetti particolarmente vulnerabili come i minori è sempre stata fortemente criticata dalle principali organizzazioni promotrici dei diritti umani. Si veda, in tal senso, ICJ, *ICJ Calling on the EU: Children Should Never Be Coerced into Providing Fingerprints*, 28 February 2018, reperibile online; UNICEF, *Joint Statement: Coercion of Children to Obtain Fingerprints and Facial Images is Never Acceptable*, 2 March 2018, reperibile online; E. VASQUES, *New EU Migration Rules Loosen Protections for Minors in Gathering of Biometrics*, in *Euractiv*, 13 February 2024, reperibile online. Inoltre, in argomento PICUM, *The EU Migration Pact: A Dangerous Regime of Migrant Surveillance*, 11 April 2024, reperibile online.

4. Il regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione e i minori stranieri non accompagnati

Bisogna ora soffermarsi brevemente su una modifica introdotta al c.d. “sistema Dublino” dal regolamento 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione che riguarda l'esame delle domande di protezione presentate dai MSNA. Questo regolamento instaura un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione nell'Unione, istituisce un meccanismo di solidarietà e definisce criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale (art. 1)⁵⁰.

Per quanto ci interessa, il regolamento conferma di voler accordare rilevanza al principio dell'unità familiare e al superiore interesse del minore, quest'ultimo assunto quale criterio fondamentale nell'applicazione della disciplina in esame, in specie se si tratti di MSNA (art. 18, par. 2). Il regolamento 2024/1351 amplia la nozione di “familiare” che ricomprende ora ogni legame che si sia costituito tra la partenza dal Paese di origine all'arrivo nel territorio dell'Unione, con l'intento di riuscire ad individuare ogni “legame significativo” tra l'interessato e lo Stato membro competente⁵¹, così da adeguare la disciplina in parola alla realtà che caratterizza i flussi migratori, e di assicurare il rispetto dei principi suindicati.

In senso contrario sembra però agire una modifica apportata alla struttura dei criteri gerarchici da applicare per identificare lo Stato membro responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale. Questa struttura resta pressoché invariata, laddove l'art. 25 (rubricato «Minori non accompagnati») stabilisce che la competenza per l'esame di una domanda presentata da un MSNA è attribuita, *in primis*, allo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello o una sorella del minore; oppure qualora il minore sia coniugato, ma il coniuge non è legalmente presente nel territorio

⁵⁰ Sul regolamento si rinvia ai contributi di P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato*, cit., e F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, entrambi in questo *Fascicolo speciale*.

⁵¹ T. M. MOSCHETTA, *op. cit.*, p. 86.

dell'UE, allo Stato membro in cui si trova legalmente il padre, la madre o un altro adulto responsabile o un fratello o una sorella, salvo se si dimostri che ciò è contrario al suo superiore interesse (par. 2). Nel caso di MSNA che abbiano un parente – inteso come una zia o uno zio, il nonno o la nonna del richiedente (art. 2, par. 9) – presente legalmente in un altro Stato membro che sia in grado di prendersi cura del minore, detto Stato membro provvede al ricongiungimento del minore con il parente ed è lo Stato membro competente ad esaminare la relativa domanda di protezione, a meno che ciò non sia contrario all'interesse superiore del minore (par. 3). L'insieme di queste disposizioni, che riproduce in larga parte il contenuto dell'art. 8 regolamento "Dublino III", riflette il valore riconosciuto al principio dell'unità familiare e, quindi, a quello del superiore interesse del minore, di cui deve tenersi conto nello stabilire l'opportunità del ricongiungimento.

Tuttavia, un aspetto critico è rinvenibile nella previsione di cui al successivo par. 5 dell'art. 25, il quale stabilisce che «in mancanza di un familiare, un fratello o una sorella o un parente di cui ai paragrafi 2 e 3» la competenza per l'esame della domanda di un MSNA è attribuita allo «Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale del minore non accompagnato è stata registrata per la prima volta, se ciò è in linea con l'interesse superiore del minore». In tal modo viene modificata la disciplina previgente, che riconosceva tale competenza allo «Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale» (art. 8 regolamento Dublino III) ed eliminando la possibilità per un minore, che abbia compiuto un movimento secondario, di vedere esaminata la propria domanda di protezione dallo Stato membro in cui si trova.

In proposito, si ricorda che la Corte di giustizia nella sentenza *M.A.*⁵² ha sancito il principio in base al quale, con riferimento ad un richiedente asilo MSNA sprovvisto di familiari legalmente presenti in uno Stato membro che abbia presentato più domande di protezione, «l'espressione Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo» non indica il primo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo, ma quello in cui il minore si trova, cioè quello in

⁵² Corte giust. 6 giugno 2013, C-648/11, *M.A. e a./Secretary of State for the Home Department*.

cui ha presentato la domanda di protezione più recente⁵³. Ciò in considerazione della condizione di particolare vulnerabilità dei MSNA che impone di non prolungare più di quanto strettamente necessario la procedura in parola, impedendone il trasferimento verso altro Stato membro⁵⁴.

La *ratio* alla base della nuova disciplina – che rappresenta un considerevole passo indietro rispetto al precedente assetto normativo in base al quale, in mancanza di familiari, il MSNA non veniva trasferito – si rinviene nell'intento di scoraggiare i movimenti non autorizzati in assenza di familiare o parente. E sebbene qualunque decisione di trasferimento debba essere adottata nel rispetto di una serie di garanzie a favore dei minori (art. 23), tra cui lo svolgimento di una valutazione individuale del suo interesse superiore (par. 3), la modifica introdotta rischia di normalizzare un ingiustificato prolungamento della procedura d'esame delle domande di protezione in spregio ai diritti fondamentali del minore e, quindi, al suo superiore interesse.

Anche la valutazione individuale che, in base alla nuova disciplina, deve precedere ogni decisione di trasferimento di un MSNA – unica ipotesi in cui, laddove venga stabilita la contrarietà al *best interest* del minore, sarà possibile limitare il trasferimento nello Stato membro di prima registrazione – appare lacunosa, non essendo indicata quale sia l'autorità preposta all'espletamento della stessa, ma solo i criteri di cui tener conto e che sia eseguita da personale che possiede le qualifiche e le competenze necessarie ad assicurare che sia tenuto in considerazione l'interesse superiore del minore (art. 23, par. 5).

Dunque, sebbene con la citata pronuncia la Corte di giustizia sia intervenuta a colmare una lacuna lasciata dal legislatore dell'UE⁵⁵, offrendo una soluzione alla discrezionalità statale in relazione all'esame delle domande di protezione dei MSNA, è evidente che la nuova disciplina non dà conto dell'indirizzo così elaborato, riducendo le prospettive di un ampliamento della tutela di soggetti particolarmente

⁵³ Punti 45-49 e 53.

⁵⁴ Punto 55.

⁵⁵ A. DEL GUERCIO, *Superiore interesse del minore e determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo nel diritto dell'Unione europea*, in *DUDI*, n. 1, 2014, pp. 243-248, spec. p. 247.

vulnerabili come i minori ed anzi esponendoli a gravi violazioni dei loro diritti.

5. Profili critici della nuova procedura di protezione internazionale del regolamento (UE) 2024/1348 con riguardo all'esame delle domande dei minori migranti

Alle procedure di identificazione e ai controlli sanitari e di sicurezza da effettuare alla frontiera esterna fa seguito l'avvio della procedura di asilo alla frontiera. Più di preciso, abrogando la precedente disciplina contenuta nella direttiva 2013/32 (c.d. direttiva procedure)⁵⁶, il regolamento 2024/1348 (nuovo regolamento “procedure”)⁵⁷ istituisce una procedura comune di protezione internazionale con l'intento di razionalizzare, semplificare e armonizzare le procedure di esame delle domande da parte degli Stati membri attraverso un'armonizzazione delle procedure nazionali (art. 1).

Per quanto ci interessa, rilevano alcune modifiche introdotte in relazione alle c.d. “procedure speciali”, quali la procedura d'esame accelerata⁵⁸. In particolare, due questioni appaiono degna di nota: la limitata durata della procedura, da un lato, e l'individuazione del luogo preposto per l'espletamento della stessa, dall'altro.

La nuova disciplina prevede che la procedura di asilo abbia una durata massima di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda (art. 51) e, per tutta la durata dell'esame delle domande, i richiedenti dovranno soggiornare alla frontiera esterna o in prossimità della stessa o in una zona di transito o in altri luoghi designati sul territorio dello Stato membro (art. 54, par. 1), in quanto non autorizzati ad entrare nel territorio di quest'ultimo⁵⁹.

⁵⁶ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

⁵⁷ Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale dell'Unione europea.

⁵⁸ Per un approfondimento sugli aspetti generali del nuovo regolamento “procedure” si veda il lavoro di L. MARIN, in questo *Fascicolo speciale*.

⁵⁹ Inutile dire che, attraverso l'espansione sostanziale del citato “approccio hotspot”, aumenta il rischio di trattenimento dei richiedenti.

In proposito va detto che tanto il limite temporale dell'esame delle domande quanto il rischio di un trattenimento *de facto* degli interessati sembrano essere bilanciati dalla previsione di una valutazione da parte delle autorità competenti della necessità di specifiche garanzie procedurali in favore di alcuni richiedenti (art. 20), al fine di fornirgli il sostegno necessario per consentirgli di godere dei diritti riconosciutigli dal regolamento in esame.

Garanzie procedurali particolari sono previste proprio con riferimento ai minori (art. 22) e ai minori non accompagnati (art. 23). Assumendo come punto di riferimento normativo il principio del superiore interesse del minore, il regolamento "procedure" prevede, con riferimento alla prima categoria di minori, la possibilità di sostenere un colloquio personale sull'ammissibilità della domanda (art. 11)⁶⁰ o sul merito della stessa⁶¹. E in considerazione delle esigenze specifiche del minore, l'eventuale colloquio dovrà svolgersi alla presenza di chi ne ha la responsabilità e condotto da una persona dotata delle necessarie conoscenze in materia di diritti e bisogni dei minori e nelle modalità più adeguate alla loro età e maturità. A norma dell'art. 23, invece, i MSNA dovranno essere assistiti da un rappresentante, nominato non appena possibile e non oltre 15 giorni dalla presentazione della domanda, che ne tuteli il superiore interesse e il benessere generale (par. 2) e fornisca al minore tutte le informazioni relative alle procedure previste dal regolamento in esame (par. 6). Ulteriore garanzia è posta dall'art. 53 che, nel disciplinare le eccezioni alla procedura di asilo alla frontiera, stabilisce che questa può essere applicata ai MSNA solo in una delle circostanze previste dall'art. 42, par. 3, lett. b), cioè quando sussistono fondati motivi per ritenere che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro o sia stato espulso per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale.

Orbene, nonostante la previsione di tali garanzie, la breve durata della procedura potrebbe portare a trascurare le condizioni specifiche

⁶⁰ In cui al richiedente è data la possibilità di esporre le motivazioni che spieghino perché non sono applicabili i motivi di inammissibilità di cui all'art. 38.

⁶¹ Per la presentazione degli elementi necessari a motivare la domanda (art. 12) al pari dei richiedenti di età adulta.

del minore⁶², portando ad assumere decisioni in cui le esigenze di una rapida conclusione del procedimento risulterebbero prevalenti rispetto alla preminente considerazione che dovrebbe essere accordata al superiore interesse del minore.

La rigidità temporale impressa alla procedura potrebbe influire sull'eventuale accuratezza dell'accertamento dell'età del richiedente⁶³, ostacolando l'adeguata applicazione delle garanzie procedurali e il trattamento delle domande nel debito rispetto dei diritti del minore, in quanto procedura preposta all'individuazione delle vulnerabilità ed esigenze specifiche dell'interessato. Qualora emergano dubbi sul fatto che un richiedente sia o meno minore, l'autorità competente può procedere infatti a un accertamento dell'età, che si compone di un accertamento multidisciplinare, compresa una valutazione psicosociale, e un accertamento di tipo medico, effettuato come misura di ultima istanza laddove permangano ancora dei dubbi sull'età del richiedente (art. 25, parr. 1 e 2). Ciò che si teme, infatti, è che alle difficoltà generalmente riscontrate nello stabilire con esattezza l'età dei richiedenti⁶⁴ vadano a sommarsi le ulteriori implicazioni determinate dalla breve durata delle procedure di asilo alla frontiera, aprendo al rischio di un ricorso diffuso al solo accertamento medico, spesso criticato⁶⁵, e a discapito del procedimento multidisciplinare per il quale

⁶² 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, reperibile *online*.

⁶³ Con l'espressione "accertamento dell'età" (*age assessment*) si intendono «formal procedures by which authorities seek to establish the chronological age, or range of age, of an individual or determine whether the person is an adult or a child», 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, reperibile *online*.

⁶⁴ G. SAVIO, *I metodi di accertamento dell'età cronologica dei sedicenti minori stranieri tra giurisprudenza e prassi applicative*, in *Questione giustizia*, 5 marzo 2015; ECRE, *Age Assessment in Europe. Applying European and International Legal Standards at all Stages of Age Assessment Procedures*, December 2022, reperibile *online*.

⁶⁵ Gli accertamenti di tipo medico, effettuati attraverso le radiografie ai polsi o dentali e a volte con modalità molto invasive (es. il controllo dei genitali), sono stati spesso oggetto di critiche da parte sia della comunità scientifica (World Medical Association, *WMA Statement on Medical Age Assessment of Unaccompanied Minor Asylum Seekers*, 27 November 2019, reperibile *online*; Interim Age Estimation Science

sono generalmente necessari tempi di valutazione più ampi: in altri termini, a un'errata valutazione dell'età del richiedente con conseguente violazione di alcuni suoi diritti fondamentali.

A conferma di tali perplessità, possono ricordarsi le risultanze cui è giunta la Corte EDU con la sentenza *Darboe e Camara*⁶⁶, in una specie relativa al collocamento e alla permanenza in una struttura non adatta alla minore età dei ricorrenti, nonché alle modalità con cui era stata effettuata nei loro confronti la procedura di accertamento dell'età⁶⁷. I ricorrenti lamentavano una serie di infrazioni avvenute nel corso della procedura che ammontavano ad una violazione del diritto alla vita privata ai sensi dell'art. 8 CEDU, tra cui la mancata acquisizione del consenso a sottoporsi all'esame in questione, l'inosservanza del diritto ad essere informati della procedura, nonché l'omissione nel referto radiologico del margine di errore inerente alla variabilità biologica e ai metodi utilizzati⁶⁸.

A ben vedere, i ricorrenti sono stati identificati come maggiorenni sulla base di una procedura di accertamento dell'età inadeguata dal punto di vista medico-scientifico e condotta in violazione della

Advisory Committee, *Biological Evaluation Methods to Assist in Assessing the Age of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, 10 January 2023, reperibile *online*) sia di alcuni organi internazionali, tra cui il Comitato ONU sui diritti del fanciullo e il Comitato ONU per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (*Joint General Comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Family and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State Obligations Regarding the Human Rights of Children in the Context of International Migration in Countries of Origin, Transit, Destination and Return*, 16 November 2017, par. 4).

⁶⁶ Corte EDU 21 luglio 2022, ric. n. 5797/17, *Darboe e Camara/Italia*. Il caso traeva origine dal ricorso presentato avverso il Governo italiano da parte di due MSNA di origine gambiana che, pur avendo dichiarato di essere minorenni e aver manifestato la volontà di richiedere protezione internazionale, venivano collocati per oltre quattro mesi in un centro di accoglienza per adulti.

⁶⁷ Poco dopo l'arrivo sulle coste italiane, infatti, veniva disposto ed effettuato un esame medico per la determinazione dell'età basato sulla sola radiografia del distretto mano-polso tramite il c.d. "metodo di Greulich-Pyle", a seguito del quale veniva dichiarata la maggiore età dei richiedenti (punto 12).

⁶⁸ Punto 13.

normativa italiana vigente⁶⁹, nonché delle raccomandazioni elaborate in materia a livello nazionale, europeo e internazionale⁷⁰.

Alla luce delle criticità poi emerse⁷¹, la mancata indicazione del margine di errore, unitamente alla metodologia utilizzata nella procedura, avrebbe impedito alle autorità competenti di applicare adeguatamente il principio della presunzione della minore età, che la Corte ritiene essere un elemento insito nella tutela del diritto al rispetto della vita privata di una persona straniera non accompagnata che si dichiara minorenni⁷². Sebbene l'accertamento dell'età di un individuo da parte delle autorità nazionali possa costituire un elemento necessario in caso di dubbio sulla sua minore età, il principio di presunzione implica che la procedura in questione debba essere accompagnata da

⁶⁹ In particolare, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime; e del D.P.C.M. 10 novembre 2016, n. 234, regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

⁷⁰ Tra queste, possono ricordarsi il *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children* del Separated Children in Europe Programme del 2012; il report *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia* dell'UNHCR del 2014; il protocollo per l'identificazione e l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 2016; e la Guida EASO dal titolo *Age Assessment Practices in EU+ Countries: Updated Findings* del 2021.

⁷¹ Innanzitutto, secondo un ulteriore parere medico, il metodo utilizzato era da considerarsi insufficiente a determinare con un elevato livello di certezza l'età di un individuo e quindi solo indicativo, in quanto soggetto a variabilità biologica dal momento che il grado di maturità biologica, soprattutto durante la pubertà, presenta un'ampia variabilità statistica. Ciò perché nessun metodo scientifico consente di determinare con assoluta certezza l'età, ma solo di stimare con una certa probabilità l'età anagrafica: in particolare, l'esame dello sviluppo osseo del distretto polso-mano presenta un margine di errore di circa 2 anni (c.d. variabilità biologica). Di conseguenza, alla luce della seconda valutazione effettuata con il c.d. "metodo Tanner Whitehouse 3" (TW3), ritenuto più affidabile in quanto caratterizzato da una minore variabilità (L. BENSO, S. MILANI, *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica*, 12 giugno 2013, reperibile *online*), doveva ritenersi che l'età dei ricorrenti fosse compatibile con quella inizialmente indicata. Peraltro, l'accertamento dell'età era stato il risultato del solo esame medico e non anche di una valutazione multidisciplinare, non essendo stati effettuati una visita pediatrica auxologica, un colloquio sociale, né una valutazione psicologica o neuropsichiatrica.

⁷² *Darboe e Camara/Italia*, cit., punto 153.

sufficienti garanzie procedurali in favore del minore che includano, sia ai sensi del diritto nazionale che del diritto UE, la partecipazione informata alla procedura di valutazione dell'età⁷³.

Alla luce dell'analisi del caso di specie, la Corte ha ritenuto che le autorità non avessero agito con ragionevole diligenza e, pertanto, non avessero rispettato il loro obbligo positivo di garantire il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata, con conseguente violazione dell'art. 8 CEDU⁷⁴. In particolare, con la sentenza in esame la Corte di Strasburgo ha fatto applicazione, per la prima volta, dell'art. 8 CEDU con riferimento all'accertamento dell'età dei MSNA, riconoscendo che il concetto di "vita privata" è ampio e comprende l'integrità fisica e psicologica di una persona, potendo quindi abbracciare molteplici aspetti della sua identità, tra cui rientra anche l'età, in quanto mezzo di identificazione personale⁷⁵. Di conseguenza, in virtù della particolare vulnerabilità in cui versano i MSNA, sono posti in capo agli Stati una serie di obblighi positivi che devono essere rispettati dal momento in cui l'interessato viene identificato come minore⁷⁶.

Tutto quanto considerato, alla luce dell'impatto che le metodologie utilizzate per l'accertamento dell'età possono avere sulla situazione giuridica della persona e sull'esito della procedura di esame della sua domanda di protezione internazionale, gli Stati sono tenuti a predisporre una serie di garanzie procedurali affinché venga assicurato il rispetto dei diritti del minore⁷⁷.

Dunque, muovendo dalle risultanze della Corte europea nel caso esaminato, possiamo ritenere che, se da un lato il regolamento 2024/1348 riconosce agli Stati membri una certa discrezionalità in merito alla possibilità di condurre una valutazione dell'età dichiarata dal richiedente in caso di dubbi, dall'altro tale valutazione andrebbe effettuata con la necessaria accuratezza e in tempi adeguati, in quanto prodromica all'accesso all'assistenza, al sostegno e alla protezione di cui i minori necessitano, e quindi nel rispetto di una serie di garanzie

⁷³ *Ivi*, punti 154-155.

⁷⁴ *Ivi*, punto 157.

⁷⁵ *Ivi*, punto 123.

⁷⁶ *Ivi*, punto 124.

⁷⁷ In argomento, si veda S. PENASA, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare*, in *federalismi.it*, n. 2, 2019, pp. 98-115.

rispondenti al riconoscimento del più volte ricordato superiore interesse del minore e dei suoi diritti fondamentali.

Infine, un ultimo aspetto paradigmatico del regolamento “procedure” attiene, come anticipato, all’individuazione dei luoghi preposti allo svolgimento della procedura in esame, rispetto alla quale agli Stati membri è riconosciuta ampia discrezionalità.

Pur dovendo predisporre tutte le condizioni necessarie per l’accoglienza dei richiedenti alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, conformemente alla direttiva 2024/1346 (c.d. nuova direttiva “accoglienza”)⁷⁸, allo Stato membro è lasciata «la libertà di scegliere gli specifici luoghi nei quali intendono approntare tali strutture» (art. 54, par. 1). Nondimeno, sebbene i trasferimenti dei richiedenti a questo fine dovrebbero essere limitati, approntando strutture dotate di capacità sufficiente ai valichi di frontiera o nelle sezioni di frontiera esterna in cui è fatta la maggior parte delle domande di protezione internazionale, è riconosciuta agli Stati membri la possibilità di esaminare la domanda in un punto della frontiera esterna diverso da quello in cui è fatta domanda d’asilo, procedendo quindi al trasferimento in un luogo sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa, nonché in altri luoghi designati sul proprio territorio.

Con specifico riferimento ai minori, il regolamento ne prevede la collocazione in strutture idonee alle loro esigenze, nel pieno rispetto della citata direttiva “accoglienza”, a norma della quale le condizioni di accoglienza debbono essere adattate alla situazione specifica dei minori, sia non accompagnati che con famiglia, e alle loro esigenze, assicurando un livello di vita adeguato al loro sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, predisponendo alloggi sicuri e adeguati e tutti i servizi di sostegno necessari per garantire l’interesse superiore dei minori e il loro benessere, conformemente agli obblighi che incombono sugli Stati membri in virtù del diritto nazionale, del diritto dell’Unione e internazionale (artt. 26 e 27).

⁷⁸ Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

Tuttavia, ci sembra che l'ampia discrezionalità statale nell'individuazione dei luoghi per l'espletamento della procedura, anche con riferimento ai minori e ai MSNA, apra ad un evidente rischio di ricorso generalizzato al trattenimento dei minori presso strutture di accoglienza che, come noto, sono caratterizzate da condizioni materiali inadeguate in quanto solitamente sovraffollate, prive di servizi di base, come riscaldamento e acqua calda, oltre che l'accesso alle cure mediche e all'assistenza psicologica e legale; condizioni che si traducono in un trattamento inumano e degradante in violazione dell'art. 3 CEDU e in una violazione del superiore interesse del minore⁷⁹, che la Corte di Strasburgo ha riscontrato in numerose occasioni⁸⁰.

Questa violazione è stata rilevata dalla Corte europea nella già citata sentenza *Darboe e Camara* in cui, oltre alla questione dell'accertamento dell'età, ha avuto modo di pronunciarsi sull'inadeguatezza delle condizioni materiali dei centri di accoglienza in cui sempre più frequentemente si ritrovano collocati i minori⁸¹. È da ricordare che, per costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, devono essere rispettati una serie di principi generali nel trattamento di cittadini di Paesi terzi trattenuti presso centri di accoglienza⁸² e, quando si tratta di minori, come ribadito nel caso di specie, le condizioni di accoglienza devono essere adattate alla loro età, per garantire che non

⁷⁹ Si vedano, *ex multis*, le sentenze della Corte EDU 16 novembre 2023, ric. n. 3571/17, *Sadio/Italia*, e 23 novembre 2023, ric. n. 47287/17, *A.T. a. altri/Italia*.

⁸⁰ A tal proposito si vedano, tra le molte pronunce, Corte EDU 12 ottobre 2006, ric. n. 13178/03, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga/Belgio*; 19 gennaio 2010, ric. n. 41442/07, *Muskhadzhiyeva e a./Belgio*; ric. n. 15297/09, *Kanagaratnam e altri/Belgio*; 12 luglio 2016, ric. n. 11593/12, *A.B. e altri/Francia*; 13 giugno 2019, ric. n. 14165/16, *Sh.D. e a./Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia e Slovenia*; 25 giugno 2020, ric. n. 9347/14, *Moustahi/Francia*.

⁸¹ Nel caso di specie, i ricorrenti avevano lamentato una situazione di sovraffollamento nel centro di accoglienza di Cona, destinato a ospitare solo adulti (nello specifico, sebbene la capienza fosse di 542 persone, il centro ne ospitava circa 1.400 al momento del loro arrivo), la mancanza di servizi di base, quali riscaldamento e acqua calda, l'insufficienza delle attività educative e ricreative e del personale, oltre al fatto che nel centro circolavano armi, alcolici e stupefacenti, sostenendo che tali condizioni determinavano una violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 CEDU.

⁸² Questi principi generali sono stati definiti nelle sentenze della Corte EDU 21 gennaio 2011, ric. n. 30696/09, *M.S.S./Belgio e Grecia*, punti 216-222; 4 novembre 2014, ric. n. 29217/12, *Tarakhel/Svizzera*, punti 93-99; 15 dicembre 2016, ric. n. 16483/12, *Khlaifia e a./Italia*, punti 158-169.

si determini per loro una situazione di stress e ansia con conseguenze particolarmente traumatiche; condizioni che, se non rispettate, determinerebbero il raggiungimento della soglia di gravità richiesta per il configurarsi di una violazione dell'art. 3 CEDU⁸³. L'estrema vulnerabilità di un bambino costituisce il fattore decisivo cui dare precedenza rispetto alle considerazioni relative al suo *status* di migrante irregolare⁸⁴, avendo esigenze specifiche correlate non solo all'età e alla mancanza di indipendenza, ma anche al suo *status* di richiedente asilo⁸⁵.

Dunque, fatte queste premesse e alla luce degli elementi di prova forniti dal ricorrente a sostegno delle sue affermazioni, la Corte europea ha ribadito che il carattere assoluto del divieto di cui all'art. 3 CEDU⁸⁶ non ammette eccezioni e, quindi, non esonera gli Stati membri dal rispetto dei loro obblighi ai sensi di tale disposizione⁸⁷, neanche qualora lo Stato si trovi a dover fronteggiare le difficoltà determinate da un afflusso massiccio di migranti alle frontiere esterne⁸⁸. Di conseguenza, la durata e le condizioni del soggiorno del ricorrente nel centro di accoglienza per adulti di Cona configuravano un trattamento inumano e degradante in violazione dell'art. 3 CEDU⁸⁹.

La lettura della sentenza richiamata consente di svolgere una riflessione d'insieme in relazione al sistema istituito dal nuovo regolamento "procedure". Aggiungendosi ad altre di condanna da parte della Corte EDU in tema di trattenimento e accoglienza dei migranti, in particolare di minore età⁹⁰, la pronuncia indicata permette di evidenziare in maniera chiara la necessità che le garanzie procedurali e sostanziali trovino effettivo riscontro nel corso delle procedure di asilo

⁸³ *Darboe e Camara/Italia*, sopra citata, punto 167. Per rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 3 CEDU, il trattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità, la cui valutazione dipende da tutte le circostanze del caso concreto, in particolare dalla natura e dal contesto del trattamento, dal modo in cui è stato inflitto, dalla sua durata, dai suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima.

⁸⁴ *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga/Belgio*, cit., punto 55.

⁸⁵ *Darboe e Camara/Italia*, cit., punto 173.

⁸⁶ Corte EDU 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, *Soering/Regno Unito*, punto 88.

⁸⁷ *Darboe e Camara/Italia*, cit., punto 183. Inoltre, sul punto, si veda Corte EDU *M.S.S./Belgio e Grecia*, punto 223; 23 febbraio 2012, ric. n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri/Italia*, punto 122; e *Khlaifia e altri/Italia*, cit., punto 184.

⁸⁸ *Darboe e Camara/Italia*, cit., punto 181.

⁸⁹ *Ivi*, punto 184.

⁹⁰ In argomento, si veda Corte EDU 31 agosto 2023, *M.A./Italia*, ric. n. 70583/17.

alla frontiera. La carenza di strutture idonee all'accoglienza costituisce, infatti, un problema diffuso e la situazione appare aggravata dalla collocazione in questi centri, generalmente destinati agli adulti, di minori e MSNA, la cui condizione di vulnerabilità va a sommarsi ad ulteriori problematiche, quali la sommarietà delle procedure di accertamento dell'età e l'impossibilità per i minori di lasciare la struttura, dando vita nei fatti ad una forma di detenzione illegittima⁹¹, incompatibile con il rispetto della dignità umana e, soprattutto, con il principio dei *best interests of the child*.

Il nuovo regolamento "procedure" rischia quindi di produrre un duplice effetto: da un lato, la generalizzazione del citato "approccio *hotspot*" – da cui i minori saranno esclusi solo in minima parte – in considerazione della discrezionalità statale nell'individuazione delle zone preposte all'esame delle domande; dall'altro, un'inadeguata valutazione delle esigenze specifiche dei minori, dovuta alla durata limitata della procedura alla frontiera, con conseguente abbassamento degli standard minimi di tutela e un rischio elevato di violazione dei diritti fondamentali per effetto della loro collocazioni in strutture inidonee a garantire il rispetto del loro superiore interesse.

6. Considerazioni conclusive

La definitiva adozione degli atti legislativi che compongono il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo mette fine ad un lungo processo di rielaborazione della politica europea in materia migratoria, aprendo un nuovo capitolo della *governance* della migrazione nell'Unione europea.

La riforma così realizzata ricomprende anche i minori migranti che, in linea di principio, vengono individuati quali destinatari di meccanismi differenziati atti a garantirne un livello di protezione più elevato in considerazione della loro particolare vulnerabilità e delle esigenze specifiche che ne derivano. In tal senso, negli atti che si è avuto modo di esaminare il principio dei *best interests of the child* viene richiamato a più riprese, ribadendone il valore di criterio normativo cui

⁹¹ C. PASINI, *Hotspot e minori stranieri non accompagnati: la Corte EDU condanna l'Italia per il loro illegittimo trattenimento*, in *Sistema penale*, n. 1, 2024, pp. 41-57.

attribuire considerazione preminente nelle procedure che vedano il coinvolgimento dei minori.

Invero, i tentativi di ridurre le criticità del sistema sembrano confermare la tendenza volta ad accordare una prevalenza allo *status* di migrante anziché a quello di soggetto vulnerabile di minore età, producendo una serie di criticità rinvenibili fin dalla fase degli accertamenti alle frontiere esterne. Cosicché, se in linea teorica il principio del superiore interesse dovrebbe informare ogni procedura che coinvolga un minore in conformità all'art. 24, par. 2, della Carta, in realtà viene prefigurata un'equiparazione della condizione dei minori con quella di qualunque altro cittadino di Paese terzo, in spregio alla opportuna considerazione che dovrebbe essere accordata alla condizione di vulnerabilità connessa alla minore età.

Circostanza che trova riscontro anche nella possibilità riconosciuta agli Stati membri di ricorrere al trattenimento di tutti coloro che sono oggetto degli accertamenti iniziali, compresi i minori, aprendo al ricorso generalizzato alla detenzione illegittima dei minori migranti, peraltro in strutture le cui condizioni materiali di accoglienza sono da tempo considerate inadeguate a garantire il godimento dei diritti umani più basilari.

In questa direzione appare orientato anche il corrispondente rafforzamento dei controlli digitali per l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi che giungono alle frontiere dell'Unione. L'estensione della registrazione dei dati biometrici da effettuarsi nel corso della fase di *screening* ai minori che abbiano almeno 6 anni di età (e non più 14, come previsto dalla disciplina previgente) introduce una modifica al sistema Eurodac che, sebbene giustificata dalla necessità di prevenire e contrastare il fenomeno della tratta di esseri umani, non ci sembra controbilanciata da un'adeguata valutazione tra i vantaggi ed i rischi che deriverebbero. Di conseguenza, l'approccio "*child-oriented*" che dovrebbe guidare l'applicazione della procedura in parola risulta ridimensionato dalla creazione di un meccanismo diretto piuttosto a confermare una tendenza alla criminalizzazione dei migranti, anche se minori, in considerazione della loro condizione di irregolarità.

È indubbio, poi, che la scelta di attribuire la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un MSNA che non abbia familiari nel territorio dell'UE allo Stato membro in cui

la domanda «sia stata registrata per la prima volta», e non in quello in cui il minore si trovi, vada in senso opposto all'orientamento elaborato dai giudici di Lussemburgo, accettando il rischio del prolungamento delle procedure che coinvolgono i minori e del loro trasferimento verso lo Stato individuato come responsabile. Non ci sembra, tuttavia, che l'obiettivo di scoraggiare i movimenti non autorizzati dei MSNA sia sufficiente a giustificare una procedura che rischia di ridurre drasticamente il livello di tutela che dovrebbe essere loro assicurato, posto che neanche la valutazione individuale che dovrà essere effettuata prima di decidere su ogni eventuale trasferimento costituisce una garanzia sufficiente avverso possibili violazioni del principio del superiore interesse del minore.

Si rinviene, in generale, un abbassamento dello standard di tutela dei minori migranti che pare confermato anche dalle modifiche apportate alla procedura d'asilo accelerata che, come si è avuto modo di osservare, pone il duplice rischio di un esame incompleto delle condizioni specifiche dei minori e di un ricorso generalizzato al trattenimento *de facto* dei minori migranti nel corso della procedura presso strutture di accoglienza connaturate da condizioni materiali inadeguate, al punto da determinare gravi violazioni del divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 CEDU.

Tutto quanto considerato, il nuovo quadro normativo sembra confermare la tendenza ad una *governance* della migrazione in cui le esigenze di securitizzazione delle frontiere dell'UE e di contrasto all'immigrazione irregolare prevalgono sulla necessità di garantire l'effettiva protezione dei minori e dei loro diritti fondamentali, in violazione di quel principio dei *best interests of the child*, più volte ricordato, cui dovrebbe attribuirsi preminente considerazione.

ABSTRACT (ITA)

Il presente contributo esamina alcuni degli atti legislativi che compongono il “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” al fine di valutare quale sia la considerazione accordata alla protezione dei minori migranti. In particolare, vengono analizzate le modifiche più rilevanti apportate al quadro normativo considerato al fine di evidenziarne le principali criticità con riferimento alla tutela dei minori migranti e dei loro diritti fondamentali.

ABSTRACT (ENG)

The paper examines some of the legislative acts that make up the “New Pact on Migration and Asylum” to assess the consideration given to the protection of migrant minors. In particular, the most relevant changes made to the regulatory framework considered are analyzed in order to highlight the main critical issues with reference to the protection of migrant minors and their fundamental rights.