



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

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

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2024, n. 3**

Editoriale

Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) *facit saltus*? p. 1
Ruggiero Cafari Panico

Saggi e Articoli

El foro especial del art. 7.4 del Reglamento Bruselas I bis y la restitución de bienes culturales p. 10
Celia M. Caamiña Domínguez

La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza p. 26
Valeria Di Comite

Libre circulación y libre elección de residencia de los ciudadanos europeos (la última configuración jurisprudencial del TJUE) p. 40
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia p. 58
Teresa Maria Moschetta

Commenti e Note

Questioni di cittadinanza e di rispetto dei diritti umani oltre lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: sugli Stati non riconosciuti nello spazio ex sovietico p. 75
Patricio Ignacio Barbirotto

Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo *status* dei migranti ivi trasferiti p. 100
Manuel Mariano Bartiromo

L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali p. 155
Andrea Castaldo



The past and the future of readmissions in the EU: From the *AFFUM*, *ARIB* and *ADDE* case law to the reform of the Schengen Borders Code p. 188
Stefano Montaldo, Verus Kelch, Connor Mailand, Simone Poncini

New pathways to trafficking victims' protection? Intersection and synergies between the European Pact on Migration and Asylum and directive (EU) 2024/1712 for third-country national victims p. 205
Georgina Rodríguez Muñoz

Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law p. 226
Chiara Scissa, Francesco Luigi Gatta

FOCUS

Best interests of the child e tutela dei diritti dei minori nell'Unione europea

Il Focus contiene la versione, rivista e integrata, di alcune delle relazioni tenute nel corso del Seminario intitolato "Povertà e diritti dei minori" promosso dai Gruppi di interesse "Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani" e "Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" in occasione del Convegno SIDI 2024 di Palermo

La protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina: teoria e pratica di un istituto alla prova della sua prima applicazione p. 263
Angela Festa

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la compressione delle tutele dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea p. 290
Caterina Fratea

Il principio dei *bests interests of the child* alla prova delle procedure speciali e del trattenimento del minore straniero non accompagnato p. 317
Elisabetta Lambiase

Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina p. 342
Daniela Marrani



IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO E LA COMPRESIONE DELLE TUTELE DEI MINORI MIGRANTI ALLE FRONTIERE ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA

Caterina Fratea*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Strategia dell'UE sui diritti dei minori e il possibile impatto sulle politiche migratorie. – 3. Il nuovo regolamento «procedure» e l'impatto sui diritti dei minori migranti alle frontiere esterne dell'UE. – 4. L'arretramento delle tutele per i minori migranti derivante da una lettura coordinata del regolamento «procedure» e di altri strumenti del Nuovo Patto. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

L'adozione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, avvenuta il 14 maggio 2024, ha segnato il punto d'arrivo di un *iter* avviato quasi quattro anni prima, con la presentazione delle proposte da parte della Commissione europea nel settembre 2020¹. Si è trattato di un percorso travagliato, non solo perché più volte interrotto dalla necessità di dare la precedenza alla gestione delle crisi che l'Unione si è trovata ad affrontare, prima tra tutte quella legata alla pandemia, ma soprattutto perché le divisioni tra gli Stati membri in questo ambito, anziché appianarsi in virtù della necessità di affrontare in modo coordinato un fenomeno strutturale e non emergenziale, si sono invece esacerbate. Il Nuovo Patto vorrebbe infatti rappresentare, dopo il fallimento della riforma del Sistema

Double-blind peer reviewed article.

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Verona. Indirizzo e-mail: caterina.fratea@univr.it.

¹ Tra i primi commenti 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; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, *CEPS Policy Insights*, 2020-22, September 2020, reperibile online, pp. 1-22; A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo, scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*, 2020, reperibile online; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Volume II, 2021, reperibile online, pp. 379-394. Si vedano altresì i contributi pubblicati in *Annali AISDUE*, vol. II, 2021, e nel n. 2/2021 di *Quaderni AISDUE*, così come quelli apparsi sul n. 2/2021 di questa *Rivista*. Sulle disposizioni delle proposte che incidono sulla posizione dei minori: A.M. ROMITO, *I minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea: lo stato dell'arte e le prospettive di riforma*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, pp. 643-667.

europeo comune di asilo (SECA) del 2016², la ripresa del processo riformatore a livello europeo finalizzato a dare all'Unione un quadro regolatorio aggiornato che fornisca una risposta alle inefficienze di una disciplina ferma al 2013 e, al contempo, assicuri un approccio globale al fenomeno migratorio, comprensivo di tutti gli aspetti che lo caratterizzano: gestione ordinata degli arrivi e migliore presidio delle frontiere esterne³, instaurazione di procedure efficienti e uniformi, equa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri nel rispetto dell'art. 80 TFUE⁴. In realtà, le posizioni assai distanti tra gli Stati membri e la forte politicizzazione di questa materia hanno, a detta tanto della dottrina⁵ quanto di organizzazioni non governative operanti nel settore⁶, ad un accordo sì complesso (trattandosi di un pacchetto di nove regolamenti e una direttiva⁷), ma di

² In argomento, G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del Sistema europeo comune di asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, 3 ottobre 2016, www.sidiblog.org; S. PEERS, *The new EU law on refugees takes shape: More Harmonisation but Less Protection?*, <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 23 July 2017; F. PERRINI, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?*, in questa *Rivista*, 2017, pp. 56-70.

³ Sugli aspetti legati alla gestione integrata delle frontiere esterne, al ruolo di Frontex e alle criticità in tema di tutela dei diritti fondamentali, D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020.

⁴ Per alcuni primi commenti al Nuovo Patto si vedano J.J. FERNÁNDEZ ALLES, *El Pacto sobre Migración y Asilo: un asunto constitucional para la Unión Europea*; P. GARCÍA ANDRADE, *La reforma de la legislación de la UE sobre asilo: ¿una solución europea basada en la solidaridad?*; S. MORGADES GIL, *Lo que queda de Dublín: Entre responsabilidad y solidaridad*; E. MUÑOZ MARTÍNEZ, *El Pacto Europeo Común de Asilo: Avances y retrocesos en la protección de las personas necesitadas de protección internacional*, tutti apparsi in *LA LEY Unión Europea*, 2024, n. 125; F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, fascicolo speciale n. 4, reperibile online; P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, *ibidem*. Si vedano altresì i contributi che formano la *Special Collection on the EU Asylum and Migration Legislation after the Pact* (edited by L. TSOURDI, D. THYM, I. GOLDNER LANG, C. WARIN), 2024, reperibili online sul sito dello *European Migration Law Blog*. Sulle versioni più recenti delle proposte, nell'imminenza della loro adozione, J. SANTOS VARA, *El nuevo Pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo*, Valencia, 2024.

⁵ D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *ADim Blog*, Dicembre 2023, reperibile online; C. FAVILLI, *Editoriale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, n. 1.

⁶ *Ex multis*, ECRE – EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, *Reforming EU Asylum Law: the final stage. ECRE's analysis of the most important unresolved issues in the legislative reform of the Common European Asylum System (CEAS) and recommendations to the co-legislators*, Policy Paper 10, August 2023, reperibile online; C. WOOLLARD, *Editorial: So that's it Then? Agreement(s) on the EU Asylum Reform*, 6th October 2023, reperibile online sul sito web di *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*; EAD., *Editorial: All Pact-ed up and ready to go: EU asylum law reforms*, 16th February 2024, *ibidem*; EAD., *Editorial: Irony Overload: Turning against the Pact*, 10th October 2024, *ibidem*; ASGI – ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, *Requiem per il diritto d'asilo in Europa. Con il patto si smantella un diritto fondamentale*, 11 aprile 2024, reperibile online.

⁷ Si tratta dei seguenti: regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE; direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione

compromesso, che poco ha modificato rispetto allo scenario attuale⁸, intervenendo per lo più sugli aspetti legati alla dimensione securitaria delle frontiere esterne dell'Unione. Tra le principali novità emergono un esame più rapido delle domande di asilo, anche alle frontiere esterne dell'UE, e rimpatri più efficaci; nuove norme per l'identificazione all'arrivo; controlli sanitari e di sicurezza obbligatori per le persone che entrano irregolarmente nell'UE; strumenti di solidarietà flessibile con la possibilità per i paesi UE di scegliere se accogliere i richiedenti asilo, stanziare contributi finanziari o fornire sostegno operativo; un meccanismo di risposta alle crisi (e alla strumentalizzazione dei migranti) e un nuovo programma volontario per il reinsediamento dei rifugiati provenienti da paesi terzi. Si tratta di una riforma solo apparentemente profonda, ma che, riproponendo sostanzialmente il vecchio sistema rafforzandone però gli aspetti di controllo delle frontiere esterne, conduce al rischio di una significativa riduzione dei diritti e delle garanzie attualmente riconosciuti. Ciò tramite un ricorso allo strumento del regolamento più massiccio rispetto al sistema precedente al fine dichiarato di «garantire l'armonizzazione e una maggiore convergenza delle decisioni in materia di asilo e del contenuto della protezione internazionale così da ridurre gli incentivi alla circolazione all'interno dell'Unione, incoraggiare i beneficiari di protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che ha concesso loro protezione e assicurare la parità di trattamento dei beneficiari di protezione internazionale»⁹.

Emerge come i pilastri sui quali si fonda l'intervento dell'Unione in materia di immigrazione ruotino attorno al sistema Schengen e al sistema di asilo, quest'ultimo ormai per lo più votato al contenimento dei flussi, senza alcun intervento in tema di migrazione economica. Nonostante l'ampiezza della denominazione, il Nuovo Patto si concentra infatti quasi esclusivamente sulla protezione internazionale, con l'obiettivo non

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; regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148; regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817; regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147; regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE), tutti del 14 maggio 2024 e pubblicati in GUUE serie L del 22 maggio 2024. Tutti gli atti dell'UE sono reperibili sul portale *Eur-Lex*.

⁸ Le nuove disposizioni si applicheranno da giugno o luglio 2026 (a seconda dei regolamenti), ad eccezione di singole norme che prevedono un termine di applicazione diverso e per le quali si rinvia ai singoli atti.

⁹ Considerando 1 del regolamento 2024/1347, cit.

tanto di innalzare le tutele (come testimoniato dal fatto che il PE abbia accettato emendamenti anche peggiorativi rispetto alle proposte della Commissione), quanto di contrastare l'abuso del diritto all'asilo e i movimenti secondari, rendendo più spediti i rimpatri¹⁰. La direzione verso cui tende la riforma, anche in ragione di specifiche disposizioni da esso introdotte, sembra essere quella di un abbassamento del livello di tutela dei migranti e, tra questi, in quanto soggetti particolarmente vulnerabili, dei minori¹¹.

2. La Strategia dell'UE sui diritti dei minori e il possibile impatto sulle politiche migratorie

In data 24 marzo 2021, qualche mese dopo la presentazione delle proposte degli atti che compongono il Nuovo Patto, la Commissione ha adottato la prima Strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024¹², seguita da quella per il periodo 2022-2027¹³. La comunicazione si basa sulla consapevolezza che i diritti delle persone di minore età sono diritti umani e sulla necessità che tutte le azioni poste in atto dall'UE, anche nella sua dimensione esterna, debbano tenere in considerazione il loro superiore interesse. Come emerge dal documento, «la protezione e la promozione dei diritti dei minori sono obiettivi fondamentali dell'attività dell'Unione europea (...). Sono principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantisce la tutela dei diritti dei minori nell'attuazione del diritto dell'Unione, costituiscono obiettivi trasversali a tutti i settori politici e rientrano nelle priorità fondamentali della Commissione europea»¹⁴. Del resto, un espresso riferimento al principio del superiore interesse del minore è presente nelle disposizioni di diritto primario e derivato dell'UE anche per l'esigenza di rispondere alla necessità di garantire l'osservanza di altri strumenti internazionali, primo tra tutti la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989¹⁵, altresì richiamata dalle Spiegazioni relative alla

¹⁰ In questo senso, C. FAVILLI, *op. cit.*, p. 2. Sull'incapacità dell'UE di giungere ad una compiuta disciplina della migrazione economica, non ridotta a pochi interventi settoriali, F. DI GIANNI, *La migrazione legale per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo": una riforma (in)compiuta*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2022, pp. 211-244.

¹¹ Negli atti che compongono il Patto è considerato minore «il cittadino di paese terzo o l'apolide di età inferiore agli anni 18»: in relazione ai regolamenti analizzati nel presente lavoro, il riferimento è agli artt. 3, n. 4 della direttiva 2024/1346, cit.; 3, n. 6 del regolamento 2024/1348, cit.; 2, par. 1, lett. z del regolamento 2024/1359, cit. Sulla nozione di vulnerabilità nel diritto internazionale dei diritti umani, F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli, 2020.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sui diritti dei minori, COM(2021) 142 final del 21 marzo 2021.

¹³ COM(2021) 168 final del 23 febbraio 2022.

¹⁴ COM(2021) 142 final, cit., p. 1.

¹⁵ L'art. 3 stabilisce che «[i]n tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente». In argomento, N. CANTWELL, *Chapter 5. Are 'Best Interests' a Pillar or a Problem for Implementing the Human Rights of*

Carta dei diritti fondamentali¹⁶. Infatti, sebbene l'Unione non sia parte di tale convenzione, il suo diritto interno ne riflette le disposizioni, consentendo così agli Stati membri di rispettare gli impegni assunti quando essi attuano o applicano il diritto dell'Unione. A tale riguardo, secondo il Comitato ONU sui diritti del fanciullo, il principio in esame non rappresenta unicamente una regola interpretativa fondamentale, ma altresì, e al contempo, un diritto sostanziale del minorenne e una regola procedurale¹⁷. Dal primo punto di vista, esso rispecchia il diritto del minore a che sia privilegiata l'interpretazione che consente di salvaguardare il proprio preminente interesse quando debbano essere assunti provvedimenti nei quali convergono valutazioni di diversa natura. A livello di Unione europea, ciò comporta che, qualora il diritto UE riconosca un margine di discrezionalità circa la sua applicazione, tale discrezionalità debba essere esercitata conferendo primaria considerazione a tale principio¹⁸. Dal punto di vista procedurale, esso implica che, ogni volta in cui sia necessario adottare una decisione che interessa un minorenne, il processo decisionale dovrà includere una valutazione del possibile impatto (positivo o negativo) del provvedimento sul minorenne in questione. Ciò richiede che siano previste determinate garanzie procedurali, prima tra tutte, come previsto dall'art. 24, par. 1 della Carta, l'ascolto del minore¹⁹, e che dalla motivazione della decisione emerga che il diritto sia stato esplicitamente preso in considerazione. In altri termini, dal provvedimento deve risultare in che modo il diritto sia stato rispettato e sulla base di quali criteri gli interessi del minorenne siano stati soppesati rispetto ad altre possibili

Children?, in T. LIEFAARD, J. SLOTH-NIELSEN (edited by), *The United Nations Convention on the Rights of the Child. Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Leiden-Boston, 2017, p. 61 ss.; O.A. KHAZOVA, *International Children's Rights Law: Child and the Family*, in U. KILKELLY, T. LIEFAARD (Editors), *International Human Rights of Children*, Singapore, 2019, p. 161 ss., spec. pp. 174-177; E. LAMARQUE, *I best interests of the child*, in AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, 2019, p. 140 ss., reperibile alla pagina web https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia_30_anni_convenzione.pdf; M. MARCHEGANI, *The Best Interests Principle's Impact on Decisions Concerning Asylum-Seeking and Refugee Children*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (eds.), *Fundamental Rights and the Best Interest of the Child in Transnational Families*, Cambridge-Antwerp-Chicago, 2019, p. 39 ss., spec. p. 41 ss.; C.M. SMYTH, *Family Life and the Best Interests of the Child in the Field of Migration*, in S. IGLESIAS SÁNCHEZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL (edited by), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021, p. 119 ss.; A. SCIACOVELLI, *La protezione del minore migrante in Europa*, Napoli, 2022, p. 41 ss.

¹⁶ In GUUE C 303 del 14 dicembre 2007, p. 17 ss.

¹⁷ In tal senso v. anche EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, *Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures*, 2019, p. 13, reperibile online.

¹⁸ M. KLAASSEN, P. RODRIGUES, *The Best Interest of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24 (2) Charter*, in *Eur. Jour. Migr. Law*, 2017, p. 191 ss.; T. LOCK, *Article 24 CFR*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (edited by), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 2173 ss., a p. 2175.

¹⁹ Sulle garanzie procedurali a tutela del minore nelle procedure di asilo, *Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures*, cit., p. 19 ss.

considerazioni²⁰, alla luce del nucleo dei valori condivisi a livello europeo ed internazionale²¹.

La Strategia, ancorata alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ai suoi protocolli opzionali, nonché alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, si colloca nel solco di precedenti comunicazioni della Commissione sui diritti dei minorenni e nel contesto di cornici politiche già esistenti, concorrendo altresì al raggiungimento degli obiettivi tracciati dalla allora Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dei minori²² per il periodo 2016-2021²³. La Strategia si articola in sei aree tematiche, ciascuna delle quali delinea le priorità dell'Unione negli anni a venire e definisce raccomandazioni alle quali gli Stati membri sono invitati ad attenersi: partecipazione di ragazzi e ragazze alla vita politica e democratica; inclusione socioeconomica, salute ed educazione; contrasto alla violenza ai danni dei minorenni e tutela delle persone di minore età; giustizia a misura di minore; dimensione digitale e società dell'informazione; la dimensione globale. Tra le azioni chiave dell'UE prospettate dalla Commissione vi sono l'adozione del Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili (*European Child Guarantee*), volto a garantire misure specifiche per minorenni a rischio di povertà o esclusione sociale²⁴, e la Piattaforma europea per la partecipazione dei bambini e ragazzi (*EU Children's Participation Platform*), entro cui far convergere i meccanismi di partecipazione delle persone di minore età esistenti a livello locale, nazionale e sovranazionale e per coinvolgere ragazze e ragazzi nei processi decisionali dell'Unione europea²⁵.

La Strategia pone la lotta contro la povertà infantile e la promozione delle pari opportunità per i minori a rischio di esclusione sociale tra gli obiettivi fondamentali delle politiche dell'UE. In tale ultima categoria sono ricompresi i fanciulli provenienti da un contesto migratorio, che, anche a causa di ulteriori fattori di rischio, risultano vittime di una «profonda disuguaglianza di opportunità», affrontando peraltro un rischio di povertà

²⁰ COMITATO SUI DIRITTI DELL'INFANZIA, *Commento generale n. 14*, CRC/C/GC/14 – 29 maggio 2013, p. 6 s. (la traduzione italiana è reperibile *online* al sito <https://www.garanteinfanzia.org>). Si veda anche UN COMMITTEE ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES (CMW), *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, 16 November 2017, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, punti 27-32, reperibile *online* al sito <https://www.refworld.org>.

²¹ Cfr. F. CASOLARI, *Articolo 24. Diritti del minore*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*², Padova, 2014, p. 1734 ss., spec. p. 1735 s. *Contra*, R. LAMONT, *Article 24 – The Rights of the Child*, in S. PEERS., T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (edited by), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford and Portland-Oregon, 2014, p. 661 ss., spec. p. 687, secondo la quale, «the child's best interests can be overridden by other factors in the decision; it is one of the several 'primary' factors amongst other legitimate factors».

²² Così COM(2021) 142 final, cit., p. 3.

²³ COUNCIL OF EUROPE *Strategy for the Rights of the Child (2016-2021) Children's human rights*, March 2016, approvata con atto CM(2015)175-final, 3 March 2016, reperibile *online*. La Strategia è stata poi seguita da quella per il periodo 2022-2027, approvata con atto CM(2021)168-final, 23 February 2022.

²⁴ COM(2021) 142 final, cit., p. 7.

²⁵ COM(2021) 142 final, cit., p. 4.

tre volte superiore a quello di altri minori e facendo registrare un limitato accesso ai servizi di educazione e cura della prima infanzia²⁶. Infatti, sebbene gli Stati membri dispongano di misure mirate per facilitare l'accesso a tali servizi da parte di minori che vivono in povertà, pochi paesi organizzano misure di sostegno specifiche a favore di minori migranti o da minoranze regionali o etniche. Tale situazione è particolarmente problematica in quanto, per i minori provenienti da contesti migratori, l'accesso ai servizi di educazione e cura della prima infanzia sarebbe particolarmente vantaggioso in termini di sviluppo del linguaggio. Si riconosce altresì come i minori migranti siano spesso soggetti a problemi di salute mentale in ragione di situazioni vissute nel paese di origine e/o lungo la rotta migratoria o di trattamenti degradanti nel paese di arrivo²⁷.

Come ulteriore impegno nell'ambito della Strategia dell'UE sui diritti dei minori, il 23 aprile 2024, la Commissione ha adottato una raccomandazione che, oltre a reiterare la priorità di promuovere la protezione dei minori in tutte le sue azioni, comprese quelle legate alla dimensione esterna²⁸, prevede un impegno dell'UE verso gli Stati membri nello sviluppo e nel rafforzamento dei sistemi di protezione dei minori nel loro superiore interesse. La raccomandazione incoraggia un approccio multidisciplinare e sistematico alla protezione dei minori, prevedendo il coinvolgimento delle autorità a diversi livelli: dagli Stati membri alle autorità regionali o locali, alle organizzazioni internazionali, alla società civile, agli esponenti di tutti i settori, come le forze dell'ordine, gli educatori, gli assistenti sociali, gli operatori sanitari, i giudici o altri professionisti legali e il settore privato²⁹.

Richiamando la comunicazione sulla protezione dei minori migranti³⁰, la raccomandazione afferma, con espresso riguardo a questa categoria di fanciulli, compresi quelli non accompagnati, la necessità di una protezione adeguata ed esorta gli Stati membri, come parte essenziale dei sistemi integrati di protezione dei minori, ad ampliare e rafforzare i sistemi di tutela. Rispetto alla comunicazione del 2021, data anche l'imminenza dell'approvazione definitiva del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo che, al momento dell'adozione della raccomandazione, attendeva il passaggio finale in Consiglio, l'intervento del 2024 contiene infatti l'invito agli Stati membri a dotarsi di misure di protezione specifiche per i minori migranti³¹, soprattutto per quanto riguarda la riforma dei sistemi di accoglienza. I paesi membri dovrebbero pertanto individuare procedure chiare e tempestive per le valutazioni individuali dell'interesse superiore del minore e provvedere affinché nello svolgimento dei procedimenti e nell'organizzazione dei sistemi di accoglienza si tenga conto prioritariamente dell'età, delle esigenze e delle

²⁶ COM(2021) 142 final, cit., pp. 6 e 10.

²⁷ COM(2021) 142 final, cit., p. 8.

²⁸ Raccomandazione (UE) 2024/1238 della Commissione del 23 aprile 2024, *sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore*, in GUUE serie L del 14 maggio 2024, punto 7.

²⁹ Raccomandazione 2024/1238, cit., punto 9.

³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *La protezione dei minori migranti*, COM(2017) 211 final del 12 aprile 2017.

³¹ Raccomandazione 2024/1238, cit., punti 55-58.

vulnerabilità dei minori, conformemente al diritto dell'Unione e internazionale, anche attraverso la rapida designazione di un numero sufficiente di tutori. Dovrebbe inoltre essere garantita la partecipazione alle attività della rete europea per la tutela, individuando le migliori pratiche e condividendo le competenze. Gli Stati membri dovrebbero infine assicurare che i sistemi di protezione dei minori dispongano di risorse sufficienti e che il loro personale riceva una formazione adeguata a rispondere alle sfide specifiche alle quali i minori devono far fronte.

Stando alla raccomandazione, il Nuovo Patto predisporrebbe un insieme di garanzie e obblighi aggiuntivi in materia di protezione dei fanciulli, richiedendo agli Stati di prevedere disposizioni speciali a protezione dei minori richiedenti protezione al fine di garantire la continuità e la stabilità dell'assistenza. Il Patto, e in particolare la nuova direttiva accoglienza, abbrevia infatti i termini per la nomina dei rappresentanti del minore³² e rafforza le norme relative alla loro formazione³³ (così come di quella del personale specializzato³⁴), alle loro qualifiche e alla loro sorveglianza, ribadendo al tempo stesso la necessità di tenere conto delle opinioni del minore stesso e informarlo in modo consono alla sua età³⁵. Abbrevia inoltre i termini per l'ammissione dei minori al sistema di istruzione³⁶ e amplia il loro accesso all'assistenza sanitaria, così che possano ricevere lo stesso tipo di istruzione e cure mediche fornite ai minori che sono cittadini nazionali³⁷. Comprende infine maggiori garanzie per i minori in relazione al trattenimento, specificando che, di norma, i minori non dovrebbero essere trattenuti³⁸.

E se pure quanto sopra è confermato dalle nuove disposizioni, non tutto quanto indicato nella raccomandazione sembra trovare perfetto coordinamento col più recente quadro regolatorio. In particolare, il riferimento è alla tutela dei minori alle frontiere esterne dell'Unione, dove, in base a quanto raccomandato agli Stati membri, i sistemi integrati di gestione dei casi dovrebbero massimizzare le necessarie sinergie tra le istituzioni pubbliche, compresi i servizi nazionali di protezione dei minori, la società civile, e le organizzazioni internazionali, incoraggiando la loro partecipazione ai processi di sostegno operativo e monitoraggio. L'attenzione posta sui minori alle frontiere, unitamente all'impegno della Commissione a garantire l'integrazione della prospettiva dei diritti dei minori in tutta la legislazione e l'azione esterna pertinente, anche in considerazione del principio del superiore interesse del minore, non sembra trovare riscontro in tutti gli atti che compongono il Nuovo Patto e che riformano la gestione di tale politica. Ciò vale, in particolare, per il nuovo regolamento «procedure»³⁹, che rischia di rappresentare da questo punto di vista un pericoloso passo indietro.

³² Art. 27 della direttiva 2024/1346, cit.; art. 23 del regolamento 2024/1348, cit.

³³ Art. 22, par. 5 del regolamento 2024/1348, cit.; art. 13 del regolamento 2024/1356, cit.

³⁴ Art. 13 del regolamento 2024/1356, cit.

³⁵ Art. 5 della direttiva 2024/1346, cit.; art. 8 del regolamento 2024/1348, cit.

³⁶ Art. 16 della direttiva 2024/1346, cit.

³⁷ Art. 22 della direttiva 2024/1346, cit.

³⁸ Art. 13 della direttiva 2024/1346, cit.; raccomandazione (UE) 2024/1238, cit., punto 18.

³⁹ Regolamento 2024/1348, cit.

3. Il nuovo regolamento «procedure» e l'impatto sui diritti dei minori migranti alle frontiere esterne dell'UE

La tutela dei diritti fondamentali dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea rappresenta un tema delicato, come emerge anche da una nota congiunta del Consiglio dell'Europa e dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali del 2023⁴⁰. Pur con riguardo agli atti attualmente in applicazione, non manca infatti nel documento, al di là del richiamo alle tutele generali, il riferimento a quelle speciali per i minori non accompagnati e al livello minimo di tutela in relazione alle condizioni di accoglienza⁴¹, uno specifico riferimento all'accesso alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, con particolare riguardo alle procedure condotte alla frontiera⁴².

Sotto questo aspetto, il nuovo regolamento 2024/1348, che abroga la direttiva «procedure» 2013/32 e che, fatte salve alcune disposizioni, sarà applicabile a partire dal 12 giugno 2026, presenta criticità che, riguardando soggetti particolarmente vulnerabili quali i minori, risultano difficilmente giustificabili sulla base del dichiarato obiettivo del Nuovo Patto di gestire efficientemente i flussi. Ciò emerge, in particolare, in relazione alle cc.dd. procedure speciali di cui alla sezione IV del nuovo regolamento (art. 42 ss.), vale a dire la procedura d'esame accelerata e la procedura di asilo alla frontiera.

Quanto alla prima, ai sensi del nuovo art. 42, par. 1, è possibile per l'autorità accertante accelerare l'esame nel merito della domanda di protezione internazionale in determinate ipotesi previste dalla norma⁴³. La procedura alla frontiera, invece, ex art. 43,

⁴⁰ *Joint note by the Council of Europe and the European Agency for Fundamental Rights (FRA), Children in migration: fundamental rights at European borders*, 18 December 2023, reperibile [online](#).

⁴¹ *Joint note*, cit., *Chapter 6. Reception conditions for asylum applicants*, p. 16 s.

⁴² *Joint note*, cit., *Chapter 5. Right to seek asylum*, p. 14 s.

⁴³ Tali ipotesi sono le seguenti: (a) nel formalizzare la domanda ed esporre i fatti, il richiedente ha sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza ai fini della possibilità di attribuirgli la qualifica di beneficiario di protezione internazionale; (b) il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti o contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili ovvero dichiarazioni che contraddicono informazioni pertinenti e disponibili sul paese di origine; (c) il richiedente, dopo aver avuto la piena opportunità di dimostrare un valido motivo, ha intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi oppure omettendo informazioni pertinenti o documenti, in particolare relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza, che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, o sussistono evidenti motivi per ritenere che il richiedente abbia distrutto o comunque fatto sparire in malafede un documento d'identità o di viaggio per evitare l'accertamento della sua identità o cittadinanza; (d) il richiedente fa domanda al solo scopo di ritardare, ostacolare o impedire l'esecuzione di una decisione in merito al suo allontanamento dal territorio dello Stato membro; (e) un paese terzo può essere considerato per il richiedente paese di origine sicuro ai sensi del regolamento; (f) sussistono fondati motivi per considerare che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri o che il richiedente sia stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale; (g) si tratta di una domanda reiterata che non sia inammissibile; (h) il richiedente è entrato illegalmente nel territorio di uno Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità competenti o non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso; (i) il richiedente è entrato legalmente nel territorio di uno Stato membro e, senza un valido motivo, non ha fatto domanda di protezione internazionale quanto prima possibile; (j) il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di

può essere seguita, in esito all'accertamento effettuato ai sensi del nuovo regolamento «*screening*»⁴⁴, in presenza di domande di protezione internazionale presentate da richiedenti che non soddisfano le condizioni d'ingresso nel territorio degli Stati membri previste all'art. 6 del codice frontiere Schengen⁴⁵, sempre che il richiedente non sia ancora stato autorizzato a entrare nel territorio di uno Stato membro e sempre nel rispetto dei principi fondamentali e delle garanzie previsti dagli artt. 8 ss. del regolamento «*procedure*» stesso. In relazione a queste due tipologie di procedura, l'art. 21, par. 2 del regolamento specifica, tuttavia, che esse non possano essere applicate o, se avviate, si debba cessare di applicarle, in presenza di richiedenti individuati come «persone che necessitano di garanzie procedurali particolari» qualora non possa essere garantito il necessario sostegno atto a consentire loro di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dal regolamento per tutta la durata della procedura⁴⁶.

Orbene, sebbene i considerando 23 e 17 riconoscano il principio del superiore interesse del minore e stabiliscano che il fanciullo, proprio in ragione dell'età, debba essere considerato un richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari e, come tale, esentato dalla procedura d'esame accelerata e dalla procedura di frontiera se, nell'ambito di queste, non sia possibile fornire un sostegno adeguato, l'art. 42, tramite il richiamo al solo art. 21, par. 2, segnala che particolare attenzione deve essere posta alle vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere, senza alcun riferimento specifico alla minore età. Pertanto, da una lettura combinata di tali due disposizioni discenderebbe come i minori, ai sensi della sezione IV del regolamento, non solo non sarebbero esclusi dall'applicazione delle procedure speciali, ma, nonostante quanto indicato nei considerando citati, non figurerebbero neppure tra quei soggetti ai quali andrebbe garantito un adeguato sostegno.

Ragionando in termini teleologico-sistematici, risulta difficile immaginare che tale esito rifletta la volontà del legislatore, manifestata peraltro nei medesimi termini nella direttiva «*procedure*» del 2013, essendo più probabile che rappresenti il risultato di un mancato coordinamento tra le diverse disposizioni applicabili: non solo tra i considerando e l'art. 21, par. 2 in relazione alla nozione di «persone che necessitano di garanzie

decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat, pari o inferiore al 20%, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive.

⁴⁴ Regolamento 2024/1356, cit.

⁴⁵ 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), in GUUE L 77 del 23 marzo 2016, pp. 1-52. Ai sensi dell'art. 6, par. 1, le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi sono il possesso di un documento di viaggio e di un visto validi, la giustificazione dello scopo e delle condizioni del soggiorno, la disposizione di mezzi di sussistenza sufficienti; l'assenza di segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione; non costituire una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

⁴⁶ Art. 21 del regolamento 2024/1348, cit.

procedurali particolari», ma anche tra diverse disposizioni del regolamento «procedure» e tra queste e quelle di altri strumenti del Nuovo Patto. Dal primo punto di vista, sebbene i minori non figurino nell'elencazione di cui all'art. 21, par. 2, che in ogni caso non sembra essere tassativa, l'art. 20 del regolamento, in merito alla procedura di valutazione circa la necessità di garanzie procedurali particolari, fa riferimento ai soggetti minori (sebbene non espressamente all'età come elemento di vulnerabilità in sé), così come l'art. 22, par. 1 richiama il superiore interesse del minore quale considerazione preminente per le autorità nazionali nell'applicazione del regolamento. Dal secondo punto di vista, l'art. 24 della direttiva «accoglienza»⁴⁷ qualifica espressamente i minori quali soggetti che hanno maggiori probabilità di avere esigenze di accoglienza particolari, specificando, all'articolo successivo, che la valutazione circa tali esigenze di accoglienza particolari può essere integrata in quella di cui all'art. 20 del regolamento «procedure» relativa alle esigenze procedurali particolari (e viceversa *ex art.* 20 del regolamento). Ora, sebbene l'art. 21, par. 2 del regolamento non abbia il grado di chiarezza, nel suo tenore letterale, dell'art. 24 della direttiva, una lettura coordinata dovrebbe portare a colmare la lacuna contenuta nel primo, facendo ritenere i minori, pur nel silenzio della norma, quali richiedenti aventi necessità di garanzie particolari ai fini dell'applicazione delle procedure speciali, anche alla luce del valore dei considerando ai fini dell'interpretazione dell'articolato degli atti UE.

Certo è che la tecnica legislativa suscita particolari perplessità proprio alla luce del principio del superiore interesse del minore, non essendo difficile ipotizzare il rischio, nell'assenza di chiarezza normativa, che nei diversi paesi membri si affermino prassi anche significativamente divergenti, soprattutto tenendo in considerazione che i casi in cui le procedure speciali potranno applicarsi ai minori non sono limitate (specialmente in relazione alla procedura accelerata), e che gli artt. 22 e 23, sulle garanzie specifiche per i minori accompagnati e non accompagnati, non fanno riferimento alle procedure speciali.

Come emerge da una lettura *a contrario* dall'art. 42, par. 3 del regolamento, infatti, le uniche ipotesi in cui è proibito ricorrere a tale procedura in presenza di soggetti minori, a differenza di quanto invece può accadere per i richiedenti adulti, sono sostanzialmente quelle in cui il fanciullo abbia sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza ai fini dell'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, abbia rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti, false o contraddittorie, abbia presentato domanda al solo scopo di ritardare, ostacolare o impedire l'esecuzione di allontanamento oppure non abbia presentato domanda di protezione internazionale quanto prima possibile. Assumendo che la penultima ipotesi sia estremamente rara nella prassi, potendosi, ai sensi del diritto UE, disporre l'allontanamento dei minori solo previo accertamento, anteriormente sia all'adozione della decisione di rimpatrio sia al concreto allontanamento, che nel paese di origine

⁴⁷ Direttiva 2024/1346, cit.

sussistano adeguate condizioni di accoglienza *ex art. 10* della direttiva «rimpatri»⁴⁸, e che l'ultima ipotesi delinea una situazione non realmente imputabile al minore quanto al suo rappresentante, le uniche ipotesi in cui la procedura accelerata è davvero esclusa per i minori sono rappresentate dalle prime due. Le altre ipotesi di ricorso alla procedura accelerata previste dal par. 1⁴⁹ possono coinvolgere anche soggetti minori ed, eccezion fatta per l'ultima ipotesi relativa alla percentuale del tasso di riconoscimento, che rappresenta una novità del nuovo regolamento, questi sono i casi in cui già ai sensi del combinato disposto degli artt. 31, par. 8, e 43 della direttiva «procedure» è attualmente possibile, con mera facoltà per gli Stati, ricorrere alla procedura accelerata o di frontiera, anche nei confronti di minori come indicato dall'art. 25, par. 6 della direttiva.

Maggiori tutele sono invece previste in relazione alla procedura di frontiera, in quanto l'art. 44, par. 1, lett. *b* del regolamento prevede che, quando sono coinvolti minori, è possibile adottare una decisione sul merito della domanda di protezione internazionale nell'ambito di una procedura di frontiera solo nel caso in cui il richiedente, per gravi ragioni, possa essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro, così come previsto nella proposta del 2020⁵⁰. Al contrario, per quanto riguarda le decisioni sull'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale, il ricorso alla procedura di frontiera è ammesso senza particolari limitazioni anche per i minori. Tuttavia, sebbene i motivi in base ai quali una domanda possa essere dichiarata inammissibile siano tassativamente elencati all'art. 38 (che sostituirà l'art. 33 della direttiva)⁵¹, la possibilità di prevedere l'adozione anche di mere decisioni di questo tipo quando la domanda è presentata da minori suscita perplessità, soprattutto alla luce del fatto che, come viene esplicitato nel nuovo regolamento⁵², al richiedente cui è applicata la procedura di frontiera non è riconosciuto il diritto di entrare

⁴⁸ Sul punto sia consentito rinviare a C. FRATEA, *Rimpatrio del minore straniero non accompagnato: solo una lettura sistematica della Dir. CE 2008/115 assicura il rispetto del principio del superiore interesse del fanciullo*, in *Famiglia e Diritto*, 2021, pp. 576-585.

⁴⁹ V. *supra*, nota 43.

⁵⁰ Art. 41, par. 9 della proposta COM(2020) 611 final del 23 settembre 2020 (che, a sua volta, modificava la proposta COM(2016) 467 final del 13 luglio 2016). Su queste proposte v. J. VEDSTED-HANSEN, *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?*, in *European Migration Law Blog*, 18 December 2020, reperibile *online*.

⁵¹ Ai sensi dell'art. 38 del regolamento, una domanda può essere respinta per inammissibilità in presenza di uno dei motivi seguenti: a) un paese terzo è considerato per il richiedente paese di primo asilo, salvo se è palese che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso; b) un paese terzo è considerato per il richiedente paese terzo sicuro a norma dell'articolo 59, salvo se è palese che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso; c) uno Stato membro diverso dallo Stato membro che esamina la domanda ha concesso al richiedente la protezione internazionale; d) un giudice penale internazionale ha disposto la ricollocazione sicura del richiedente in uno Stato membro o in un paese terzo, o intraprende inequivocabilmente azioni in tal senso, a meno che non siano emerse nuove circostanze pertinenti di cui il giudice non abbia tenuto conto o non vi sia stata alcuna possibilità giuridica di addurre dinanzi a tale giudice penale internazionale circostanze pertinenti alle norme sui diritti umani riconosciute a livello internazionale; e) è stata emessa nei confronti del richiedente una decisione di rimpatrio a norma dell'art. 6 della direttiva 2008/115 e tale richiedente ha fatto domanda solo dopo sette giorni lavorativi dalla data in cui ha ricevuto la decisione di rimpatrio, a condizione che sia stato informato delle conseguenze della mancata domanda entro tale termine e che dalla scadenza di tale periodo non siano emersi nuovi elementi rilevanti.

⁵² Art. 43, par. 2 del regolamento 2024/1348, cit.

nel territorio, distinguendosi pertanto il diritto a rimanere nel territorio dello Stato membro durante le procedure di asilo ordinarie dalla mera presenza legale, che non implica formalmente l'autorizzazione a fare ingresso nel territorio, tipica della procedura di frontiera, configurandosi una sorta di portata extraterritoriale delle norme del SECA. Come già emergeva dalla proposta, viene infatti chiarito «che la presentazione di una domanda di protezione in frontiera comporta il diritto all'esame della stessa, in conformità alle norme UE, ma non un diritto automatico di ingresso nell'UE»⁵³.

Peraltro, gli Stati avranno la possibilità di applicare la procedura di frontiera più estensivamente a tutti i cittadini che non soddisfino le condizioni per l'ingresso, a partire da una domanda fatta a un valico di frontiera o in una zona di transito, dal «rintraccio» collegato ad un attraversamento irregolare della frontiera esterna, dallo sbarco a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso (art. 43 del nuovo regolamento), e con un termine più lungo per la sua conclusione. Infatti, ai sensi dell'art. 51, la procedura alla frontiera dovrà concludersi entro un termine massimo di dodici settimane dalla registrazione della domanda (a differenza delle quattro previste dall'art. 43, par. 2 della direttiva «procedure»), alla scadenza del quale il richiedente è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro.

Inoltre, sempre come novità del regolamento ai sensi dell'art. 45 e seppur con alcune prescrizioni volte a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare, la procedura di frontiera, tramite un richiamo all'art. 42, par. 1, diviene obbligatoria in tre dei casi previsti da quest'ultimo, vale a dire nelle ipotesi in cui il richiedente abbia intenzionalmente indotto in errore l'autorità accertante, rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico oppure provenga da un paese per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20%. L'introduzione della «regola del 20%», unitamente all'obbligo di ricorrere alla procedura di frontiera rispetto alla facoltatività attuale, incanalerà molti richiedenti verso tale procedura, l'espansione del cui ambito di operatività, in nome di una maggiore celerità, sarà controbilanciato in negativo da una forte contrazione del pieno rispetto dei diritti dei minori in Europa, dando priorità alla limitazione dell'accesso all'Unione piuttosto che alla loro protezione⁵⁴.

⁵³ A. DI PASCALE, *Il Nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*, 2020, reperibile *online*, in relazione alla proposta del 2020. V. altresì J.-P. CASSARINO, L. MARIN, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, pp. 1-26. È chiaro il rovesciamento di paradigma rispetto all'impostazione dell'attuale direttiva «procedure», n. 2013/32, ai sensi dell'art. 9 della quale i richiedenti sono autorizzati, ai fini esclusivi della procedura e fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione, a rimanere nel paese membro, comprese la frontiera e le zone di transito, con ciò intendendo tali aree come facenti parte del territorio dello Stato: cfr. G. CORNELISSE, *Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2016, pp. 74-90, spec. p. 78.

⁵⁴ Si vedano in tal senso anche W. VAN BALLEGOOIJ, K. EISELE, G. CORNELISSE, M. RENEMAN, P. BAEYENS, J.D. OTT, *Asylum procedures at the border. European implementation assessment*, EPRS | European Parliamentary Research Service, Ex-Post Evaluation Unit, PE 654.201 – November 2020, reperibile *online*, p. 24 ss.; EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*, Bulletin 2-2021, reperibile *online*, p. 5 ss.

A tale proposito, una questione che solleva incertezza è legata alla obbligatorietà o alla facoltatività del ricorso alla procedura accelerata e di frontiera in presenza di soggetti minori. Quanto alla prima, l'art. 42, par. 3, recita «[l]a procedura d'esame accelerata può essere applicata ai minori non accompagnati soltanto» in alcune delle ipotesi in cui è prevista come obbligatoria per gli adulti ai sensi del par. 1. Stando alla lettera della norma, non è chiaro se il combinato disposto dei due paragrafi implichi una totale discrezionalità per le autorità nazionali di ricorrere alla procedura accelerata in presenza di minori, come sarebbe auspicabile alla luce del principio del superiore interesse del minore, oppure se tale procedura, utilizzabile solo nelle ipotesi descritte al par. 3, diventi però in quei casi obbligatoria ai sensi del par. 1. Tale incertezza interpretativa si riverbera anche sulla procedura di frontiera, visto che, ai sensi dell'art. 45, par. 1, essa diventa obbligatoria in tre delle ipotesi in cui lo è quella accelerata. Sarà interessante vedere se, negli anni a venire, un intervento della Corte di giustizia chiarirà questo dubbio interpretativo. Nell'attesa, il rischio di diverse esegesi e, pertanto, di differenti prassi nazionali diviene concreto e in ogni caso, pur optando per l'interpretazione più favorevole al fanciullo⁵⁵, questa procedura sarà applicata anche ai nuclei familiari comprendenti soggetti minori, comportando la detenzione di fatto di un numero di minori migranti superiore a quello che già si registra in alcuni paesi membri⁵⁶. Ciò anche se la nuova direttiva «accoglienza» stabilisca che i richiedenti con esigenze di accoglienza particolare non possono essere trattenuti formalmente in presenza di un grave rischio per la salute, anche mentale, e che, di norma, non dovrebbero esserlo neppure i minori⁵⁷.

⁵⁵ In favore di un'interpretazione che propenda per una piena facoltatività gioca anche il fatto che, rispetto alla proposta, gli emendamenti del Consiglio abbiano poi previsto che le norme inerenti la procedura di frontiera riguardanti i minori fossero estese a tutti i fanciulli e non solo a quelli non accompagnati o minori degli anni dodici (grazie anche al compromesso raggiunto a livello di trilogia grazie alle pressioni di paesi quali la Germania, l'Irlanda, il Lussemburgo e il Portogallo, i quali, in realtà, avrebbero optato per una piena esclusione di questa procedura per i minori: ECRE – EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, *Reforming EU Asylum Law*, cit., p. 11). Appare infatti estremamente poco verosimile pensare ad una procedura obbligatoria per i minori più vulnerabili, poi estesa a tutti i fanciulli.

⁵⁶ Sulle pressioni di Francia e Paesi Bassi durante i negoziati in Consiglio per l'approvazione di queste norme, M. MAGGIORE, L. MIÑANO, P. HANSENS, H. SCHUMANN, A. BARAKOU, *France and Netherlands lobbied for child border detention from birth in EU migration pact*, in *Investigate Europe*, 13 February 2024, reperibile *online*. Sugli standard elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione al trattenimento, *de jure* o *de facto*, dei minori migranti, v. G. CORNELISSE, *Territory*, p. 82 ss.; A. SCIACOVELLI, *La protezione del minore migrante*, cit., p. 208 ss. Non sono del resto rare, anche in casi recenti, le condanne di Stati membri dell'UE da parte della Corte EDU per violazione dell'art. 3 CEDU in casi di detenzione illegale di minori in *hotspot* o zone di transito: si vedano, *ex multis*, le sentenze del 21 luglio 2022, ricorso n. 5797/17, *Darboe e Camara c. Italia* per collocazione di un minore in un centro di accoglienza per adulti in condizioni inadeguate per più di quattro mesi; 31 agosto 2023, ricorso n. 70583/17, *M.A. c. Italia*, per la collocazione di una minore non accompagnata richiedente asilo, presumibilmente vittima di abusi sessuali, per quasi otto mesi, in un centro di accoglienza per adulti non attrezzato per fornirle un'assistenza psicologica adeguata; 23 novembre 2023, ricorso n. 47287/17, *A.T. and others c. Italy*, per illegittimo trattenimento di minori nell'*hotspot* di Taranto; 3 ottobre 2024, ricorsi n. 652/18, 32660/18 e 17089/19, rispettivamente *M.H. c. Ungheria*, *K.K.S. c. Ungheria* e *A.P. c. Ungheria*, per il trattenimento prolungato di minori non accompagnati nelle zone di transito di Röske e Tompa in assenza di cure adeguate e senza opportunità educative; 22 ottobre 2024, ricorsi n. 1766/23, *J.B. e altri c. Malta*, per la collocazione di un gruppo di minori in strutture per adulti senza sufficienti servizi igienici, spazi ricreativi e per la preghiera, attività educative o assistenza psicologica.

⁵⁷ Art. 13, parr. 1-2 della direttiva 2024/1346, cit.

In generale, rispetto ad entrambe le procedure speciali, prima dell'adozione del regolamento, molte ONG operanti in ambito migratorio avevano fatto pervenire al legislatore europeo richieste di emendamento⁵⁸. Quanto alla procedura accelerata nel merito, considerata non adatta ad una categoria di migranti altamente vulnerabili come i minori, soprattutto non accompagnati, molte criticità venivano sollevate in relazione al fatto che la proposta modificata di regolamento del 2020 addirittura estendesse le ipotesi di applicazione di tale istituto ai minori rispetto a quella del 2016, ricomprendendo non solo i minori provenienti da paesi di origine sicuri⁵⁹ (con evidente progressiva erosione dell'ambito di applicazione della procedura ordinaria a favore di quella accelerata, derivante dall'inclusione nella lista dei paesi sicuri di un numero sempre maggiore di Stati di origine dei richiedenti asilo⁶⁰) e i minori che rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale⁶¹, ma anche coloro che provengono da paesi terzi per i quali la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20%⁶². A questa, il Consiglio ha poi aggiunto quella in cui i richiedenti minori inducano in errore le autorità omettendo informazioni o fornendone di false o contraddittorie⁶³. Tale scelta implicherà il rischio che un numero elevato di minori sia sottoposto alla procedura accelerata, sebbene nell'ambito di questa sia estremamente difficile poter considerare tutte le specifiche necessità di tale categoria di richiedenti⁶⁴. Analogamente, quanto alla procedura di frontiera, le indicazioni degli operatori specializzati, al di là di espungere dal testo finale ogni forma di obbligatorietà nel ricorso alla medesima, erano in particolare orientate nel senso, ancora una volta, di non prevederla in presenza di soggetti minori⁶⁵. Tuttavia, come visto sopra, tali richieste non sono state recepite e il risultato raggiunto non può essere considerato in linea con il principio del superiore interesse del minore.

⁵⁸ Uno degli interventi più significativi è rappresentato da ECRE – EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, *Reforming EU Asylum Law*, cit.

⁵⁹ Artt. 61 ss. del regolamento 2024/1348, cit.

⁶⁰ G. PERIN, *Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell'approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Speciale Questione Giustizia*, luglio 2024, reperibile online, pp. 28-45, spec. p. 37.

⁶¹ Sulla nozione di sicurezza nazionale e sulla distinzione rispetto alle nozioni sicurezza interna e sicurezza pubblica, diversamente utilizzate nei vari settori di competenza del diritto UE, v. R. CAFARI PANICO, *Le misure di sicurezza e la libera circolazione dello straniero*, in G. CAGGIANO (ed.), *I percorsi giuridici dell'integrazione*, Torino, 2014, pp. 707-727.

⁶² Tale tasso si innalza al 50% nell'eventualità di situazioni di crisi ai sensi ex art. 11, par. 4 del nuovo regolamento 2024/1359, cit., per quanto, ai sensi del successivo par. 5, in tali casi lo Stato membro interessato dovrà dare la precedenza all'esame delle domande di protezione internazionale presentate da persone con esigenze procedurali o di accoglienza particolari e da minori e relativi familiari. Secondo V. APATZIDOU, *The Normalization of Denial of Legal Safeguards in the proposed Asylum and Migration Legislation*, in *European Law Blog*, ELB Blogpost 12/2023, 2 March 2023, reperibile online, pp. 1-7, spec. p. 5: «[t]hrough this Regulation, the Commission legalizes lawlessness by creating a 'state of exception', a space without law justified by an emergency-driven and security narrative».

⁶³ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE - Orientamento generale, ST 10444 2023 INIT del 13 giugno 2023.

⁶⁴ ECRE – EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, *Reforming EU Asylum Law*, cit., p. 11.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 13.

Tale quadro è ulteriormente aggravato da quanto previsto in relazione alla disciplina delle impugnazioni, da parte di soggetti minori d'età, delle decisioni negative (nella forma di una decisione di rigetto della domanda per infondatezza o manifesta infondatezza adottata a seguito di una procedura speciale, di una decisione di rigetto della domanda per inammissibilità, di una decisione di rigetto della domanda per ritiro implicito, di una decisione di rigetto della domanda reiterata per infondatezza o manifesta infondatezza, di una decisione di revoca della protezione internazionale). Ai sensi dell'art. 68, par. 3 del regolamento, e a differenza di quanto disposto dall'art. 46 della direttiva «procedure», non è più riconosciuto un diritto automatico di soggiorno ai minori non accompagnati durante la revisione di una decisione negativa, pur avendo il giudice la facoltà di decidere, esaminati gli elementi di fatto e di diritto, che il richiedente (o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale) possa essere, su sua istanza, autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato nelle more del ricorso (par. 4). Per quanto la norma non si applichi, e sia quindi previsto l'effetto sospensivo dell'eventuale impugnazione, in presenza di decisioni di inammissibilità o infondatezza adottate nei confronti di minori a seguito di una procedura di frontiera, non lo stesso accade in presenza di decisioni di infondatezza adottate in esito ad una procedura accelerata. In tali ipotesi, quindi, a meno che il minore non faccia istanza *ex par. 4*, l'impugnazione di una decisione che non riconosce la protezione internazionale non garantirà al ricorrente minore il diritto di permanere nel territorio dello Stato. Ai fini della presentazione all'autorità giurisdizionale dell'istanza volta al riconoscimento del diritto a rimanere nel territorio sino all'esito del ricorso, il par. 5. prevede che al ricorrente debbano essere riconosciute specifiche garanzie, quali l'assistenza linguistica e legale necessaria e un termine di almeno cinque giorni (una settimana ai sensi dell'art. 46, par. 7 della direttiva). Questo quadro mina fortemente l'effettività del diritto di asilo, essendo improbabile che i richiedenti vulnerabili possano accedere a un ricorso effettivo se all'impugnazione non viene di norma garantito un effetto sospensivo.

L'insieme delle disposizioni contenute nel regolamento «procedure» porta ad un peggioramento nella protezione dei minori, la particolare vulnerabilità dei quali comporterebbe invece necessità di garanzie speciali ed effettive nell'ambito delle procedure di asilo. A causa della loro età e del fatto che spesso viaggiano non accompagnati, essi non solo sono spesso soggetti a violazioni dei diritti umani durante il viaggio, ma sempre più spesso anche a varie forme di violenza e sfruttamento, compresa la tratta, anche dopo il loro arrivo in Europa. Le procedure speciali non forniscono le garanzie necessarie per l'adempimento degli obblighi degli Stati membri ai sensi degli standard internazionali⁶⁶, compresi gli artt. 3 e 22 della Convenzione delle Nazioni Unite

⁶⁶ Si rammenta l'importante sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 ottobre 2006, ricorso n. 13178/03, *Mubilanzila Mayeka at Kaniki Mitunga c. Belgio*, par. 55, in cui, in merito all'espulsione di una bambina di cinque anni, la Corte ha ritenuto che la piccola si trovasse in una situazione di estrema vulnerabilità e che rientrasse indiscutibilmente nella categoria dei membri altamente vulnerabili, verso i quali lo Stato belga aveva il dovere di adottare misure adeguate per fornire assistenza e protezione nell'ambito dei suoi obblighi positivi ai sensi dell'art. 3 CEDU. Sulla problematicità, rispetto alla tutela dei minori, di altre disposizioni contenute nel regolamento (sebbene con un'analisi relativa alla proposta dello

sui diritti del fanciullo, secondo cui l'interesse superiore del minore deve sempre essere considerato preminente e devono essere adottate misure appropriate per garantire che un minore che chiede lo status di rifugiato riceva una protezione e un'assistenza adeguate per il godimento dei diritti riconosciuti.

4. L'arretramento delle tutele per i minori migranti derivante da una lettura coordinata del regolamento «procedure» e di altri strumenti del Nuovo Patto

L'applicazione delle procedure speciali di cui agli artt. 42-44 del nuovo regolamento «procedure» alla trattazione delle domande di protezione internazionale presentate da minori solleva significative criticità non solo nel contesto di una lettura sistematica con le altre disposizioni del regolamento stesso, ma anche se esaminata in connessione con gli altri strumenti che compongono il Nuovo Patto. Con particolare riguardo alla procedura di frontiera, infatti, nell'intenzione del legislatore europeo, essa è destinata a rappresentare una delle tre tappe di un unico fluido *iter* che prevede una fase di *screening* all'ingresso, l'esame della domanda alla frontiera e, in caso di rigetto della stessa, la procedura di rimpatrio alla frontiera. L'interconnessione tra questi tre passaggi, disciplinati oggi da altrettanti regolamenti⁶⁷, è finalizzata a migliorare «le sinergie tra i controlli alle frontiere esterne e le procedure di asilo e di rimpatrio»⁶⁸.

L'art. 5 del nuovo regolamento «*screening*»⁶⁹ prevede l'introduzione di una procedura obbligatoria di identificazione alla frontiera alla quale saranno sottoposti i cittadini di paesi terzi che, senza soddisfare le condizioni d'ingresso di cui al codice frontiere Schengen⁷⁰, abbiano attraversato la frontiera esterna in modo non autorizzato, siano sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso oppure abbiano presentato domanda di protezione internazionale durante le verifiche di frontiera. Secondo il medesimo paradigma previsto in relazione alla procedura di frontiera, tali soggetti non sono autorizzati ad entrare nel territorio (art. 6). Ai medesimi accertamenti saranno sottoposti i cittadini di paesi terzi che già soggiornano, seppur illegalmente, nel territorio degli Stati membri qualora non siano stati sottoposti a controlli alle frontiere esterne in un altro paese membro (art. 7).

stesso), M.A. GRECO, *La condizione dei MSNA nel Nuovo Patto europeo per la Migrazione e l'asilo*, in *Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale*, 2022-2.5, reperibile online.

⁶⁷ Regolamento 2024/1348, cit.; 2024/1349, cit.; 2024/1356, cit.

⁶⁸ Relazione alla proposta di regolamento 2024/1356, cit., COM(2020) 612 final del 23 settembre 2020, p. 1. Sulla proposta, L. JAKULEVIČIENĖ, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in *European Migration Law Blog*, 27 October 2020, reperibile online.

⁶⁹ Sul nuovo regolamento, F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, fascicolo speciale n. 4, reperibile online.

⁷⁰ Se presentano domanda di protezione internazionale, sono sottoposti agli accertamenti anche coloro che soddisfano le condizioni del codice frontiere Schengen, i quali però sono naturalmente autorizzati all'ingresso (art. 5, par. 3).

Come testimonia anche la base giuridica dell'atto, vale a dire l'art. 77 e non 78 TFUE, tale regolamento si applicherà a tutti gli stranieri indipendentemente dall'eventuale presentazione di una domanda di protezione internazionale⁷¹. L'obiettivo esplicito, ai sensi dell'art. 1, è quello di rafforzare il controllo dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne, identificando tutti gli stranieri sottoposti ad accertamenti e verificando che non rappresentino una minaccia per la sicurezza interna, e di indirizzare tali persone verso la procedura adeguata. Gli accertamenti comporteranno anche controlli preliminari dello stato di salute e delle vulnerabilità volti a individuare le persone bisognose di assistenza sanitaria.

Questo sistema sarà applicato anche ai minori e, pur essendo previste garanzie particolari quali il coinvolgimento delle autorità nazionali per la loro tutela e del rappresentante del minore, la trasmissione delle informazioni e un sostegno adeguato all'età e alla condizione di vulnerabilità⁷², si assiste alla possibilità di trattenere fanciulli alla frontiera per un tempo che comprende tanto la fase dello *screening*, ai fini dell'identificazione e dei controlli di sicurezza, quanto quello dell'esame dell'eventuale domanda di protezione internazionale (in tale ultimo caso, sicuramente nella fase dell'ammissibilità della domanda e, qualora previsto dall'art. 44 del regolamento «procedure», eventualmente anche in quella dell'esame nel merito).

Se all'estensione dei controlli previsto dal regolamento «*screening*» si aggiunge la riforma del regolamento «Eurodac»⁷³, che prevede l'ampliamento della possibilità di raccolta di dati biometrici finalizzati a identificare in modo più efficace chi arriverà sul territorio dell'UE, aggiungendo alle impronte digitali le immagini del volto anche di fanciulli a partire dai sei anni d'età⁷⁴, emerge un'impostazione del SECA quale sistema retto da una sorta di «presunzione di abuso del diritto di asilo»⁷⁵, anche in presenza di minori molto piccoli, ma difficilmente giustificabile alla luce del principio del superiore interesse del minore, che si pur si trova ribadito tanto nel regolamento «*screening*» (considerando 25 e art. 13) quanto nel regolamento «Eurodac» (considerando 47 e art. 14). Addirittura, pur essendo vietato il ricorso all'uso della forza nei confronti dei minori per garantire il rispetto dell'obbligo di fornire dati biometrici, come *extrema ratio*, può essere utilizzato un non meglio definito «grado proporzionato di coercizione nei confronti dei minori per garantire il rispetto di tale obbligo»⁷⁶.

Sebbene il confine tra detenzione amministrativa, che comunque richiede una decisione individualizzata e impugnabile⁷⁷, e limitazione della libertà di movimento non

⁷¹ J. SANTOS VARA, *El nuevo Pacto*, cit., p. 63.

⁷² Artt. 8 e 11-13 del regolamento 2024/1356, cit.

⁷³ Regolamento 2024/1358, cit.

⁷⁴ Art. 14, par. 1, comma 1 del regolamento 2024/1358, cit.

⁷⁵ D. VITIELLO, *L'ultimo atto*, cit., p. 5.

⁷⁶ Art. 14, par. 1, comma 4 del regolamento 2024/1358, cit.

⁷⁷ Si rinvia all'art. 15 della 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, in GUUE L 348 del 24 dicembre 2008, p. 98 ss., ai sensi del quale il trattenimento (dal quale non sono esclusi i minori *ex art. 17*), al quale è possibile ricorrere per preparare il rimpatrio solo quando sussista un pericolo di fuga o lo straniero ostacoli, è disposto dalle autorità

sia facile da tracciare (anche alla luce delle diverse situazioni esistenti negli Stati membri in relazione al trattenimento alla frontiera)⁷⁸, la direzione che emerge dalla lettura combinata di tutti questi strumenti sembra in ogni caso essere quella di un consolidamento del trattenimento, durante gli accertamenti e le procedure di asilo e rimpatrio⁷⁹, nei luoghi di frontiera, siano essi centri *hotspot* o zone di transito aeroportuale, già sperimentato in molti paesi UE con costi elevati in termini di contrazione della libertà personale e di altri diritti fondamentali⁸⁰. Peraltro, le procedure di accertamento alla frontiera sono sotto molti aspetti caratterizzate dall'informalità e non sottoposte direttamente a scrutinio da parte dell'autorità giudiziaria. Infatti, come emerge dall'art. 17, parr. 1 e 3 del regolamento «*screening*», le informazioni raccolte non saranno convogliate all'interno di una decisione, come tale di per sé impugnabile, ma di un modulo (detto modulo consuntivo), e registrate in modo da poter essere riesaminate dalle autorità amministrative e giudiziarie nell'ambito di successive procedure di asilo o di rimpatrio.

In generale, il modello del Patto rischia di confondere protezione internazionale e gestione della migrazione, privilegiando quest'ultima e impegnandosi nella securizzazione delle frontiere piuttosto che nella tutela dei migranti, visti *in primis* come potenziali minacce alla sicurezza degli Stati e alla tenuta del sistema Schengen che come

amministrative o giudiziarie per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto. Tale norma è espressamente richiamata dall'art. 5 del regolamento 2024/1349, cit., che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera. Quanto al regolamento «*screening*», invece, l'art. 8, par. 7 del regolamento 2024/1356, cit., stabilisce che per i cittadini che non hanno presentato domanda di protezione internazionale, mentre per coloro che l'hanno presentata la direttiva rimpatri si applicherà ad accertamenti conclusi *ex art.* 18, con conseguente ricorso, durante gli accertamenti, ad una detenzione di fatto. Sulle garanzie per i richiedenti trattenuti v. art. 11 della nuova direttiva «accoglienza» n. 2024/1346, cit. Per un'analisi dell'istituto della detenzione amministrativa, G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Roma, 2013.

⁷⁸ G. CORNELISSE, *The Pact and Detention: An Empty Promise of 'certainty, clarity and decent conditions'*, in *European Law Blog*, 6 January 2021, reperibile online.

⁷⁹ *Amplius*, G. CAMPESI, *Normalizing the 'hotspot approach'? An analysis of the Commission's most recent proposals*, in S. CARRERA, D. CURTIN, A. GEDDES (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU area of Freedom, Security and Justice*, Firenze, 2020, pp. 93-104.

⁸⁰ Sulla violazione dell'art. 3 CEDU in situazioni di trattenimento di genitori e di minori stranieri in stato di detenzione amministrativa in attesa della loro espulsione: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze del 13 dicembre 2011, ricorso n. 15297/09, *Kanagaratnam e altri c. Belgio*; 19 gennaio 2012, ricorsi n. 39472/07 e 39474/07, *Popov c. Francia*. Sulla giurisprudenza precedente in materia v. G. CELLAMARE, *Espulsione di minori stranieri non accompagnati e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 181-199. Si rinvia altresì a L. BERNARDINI, *Administrative Immigration Detention as a Punitive Measure: Is it Time for a New Standpoint?*, e a M. PORCHIA, *Strumenti di tutela dei diritti nella detenzione amministrativa degli stranieri negli Stati UE: il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite*, entrambi in A. DI STASI, R. PALLADINO A. FESTA (eds.), *Migrations, rule of law and European values*, Napoli, 2023, rispettivamente pp. 231-257 e pp. 259-284. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano e sulla compatibilità col diritto UE della garanzia finanziaria come alternativa al trattenimento, v. C. FAVILLI, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2023, n. 3, reperibile online; A. PRATICÒ, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'art. 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, *ibidem*; M. SAVINO, *Procedura di frontiera e alternative al trattenimento dei richiedenti asilo: il decreto ministeriale sulla garanzia finanziaria è legittimo?*, in *ADiM Blog*, Settembre 2023, reperibile online. Sul punto si veda anche il rinvio pregiudiziale operato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con ordinanze interlocutorie n. 3562 e 3563 dell'8 febbraio 2024 (causa pendente C-104/24).

soggetti ai quali, nelle more delle procedure di protezione internazionale, devono essere garantiti determinati diritti nella loro pienezza⁸¹. Il quadro giuridico descritto in relazione procedure di *screening*, asilo e rimpatrio alla frontiera ostenta una sottoconsiderazione delle sfide che si incontrano alle frontiere dell'Europa quando si tratta di rispettare i diritti fondamentali dei migranti. Non affrontando in modo duraturo questi aspetti, non si può affermare che il Patto apporti maggiore certezza giuridica o una più rigorosa protezione dei diritti⁸².

Quanto specificamente ai minori, il rischio di detenzione sistematica e generalizzata durante l'intero processo di *screening* pre-ingresso (la cui durata è prevista fino ad un termine massimo di sette giorni⁸³) e di procedura di rimpatrio alla frontiera risulta essere contrario agli standard internazionali di tutela del minore. Se anche solo si guarda al fondamentale Commento generale n. 6 del Comitato sui diritti dell'infanzia, in base alla Convenzione di New York, «lo Stato ha degli obblighi nei confronti di ogni bambino che si trovi all'interno del suo territorio e di tutti i bambini che ricadono nella sfera della propria giurisdizione (art. 2). Questi obblighi dello Stato non possono essere ridotti, né arbitrariamente, né unilateralmente, escludendo alcune zone o aree dal territorio dello Stato o definendo particolari aree o zone come non soggette, o soggette solo parzialmente, alla giurisdizione dello Stato. Inoltre, gli obblighi degli Stati, ai sensi della Convenzione, sussistono, all'interno dei confini statali, anche nei confronti di bambini che ricadono nella sfera di giurisdizione dello Stato durante il tentativo di entrare nel territorio del paese. Pertanto (...), [i diritti previsti dalla Convenzione] devono essere esigibili da tutti i bambini inclusi quelli richiedenti asilo politico, aventi lo status di rifugiati e migranti - indipendentemente dalla loro nazionalità, status d'immigrazione o apolidia»⁸⁴.

5. Riflessioni conclusive

Dal quadro descritto deriva una serie implicazioni per il diritto alla protezione internazionale dei migranti in generale e dei minori in particolare, con forti e generalizzati rischi di abusi, tra cui la profilazione razziale, il trattenimento di fatto alla frontiera e respingimenti più facili e frequenti. Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, per quanto da molti accolto con favore trattandosi di una riforma attesa da molti anni, indebolirà

⁸¹ C. COSTELLO, E. HANCOX, *The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee*, in V. CHETAIL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Boston, 2016, pp. 377-445; S. CARRERA, *Whose Pact?*, cit., spec. p. 5. Sul difficile coordinamento tra il regolamento «*screening*» e i meccanismi di solidarietà previsti nel nuovo regolamento sulla gestione della migrazione, J. SANTOS VARA, *El nuevo Pacto*, cit., p. 71 ss.

⁸² G. CORNELISSE, *The Pact and Detention*, cit.

⁸³ Art. 8 del regolamento 2024/1356, cit. (la proposta prevedeva un termine massimo di cinque giorni prorogabile al massimo per ulteriori cinque nell'eventualità di circostanze eccezionali: art. 6, COM(2020) 612 final, cit.).

⁸⁴ COMITATO SUI DIRITTI DELL'INFANZIA, *Commento Generale n. 6. Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, CRC/GC/2005/6, trentanovesima sessione, 3 giugno 2005, reperibile *online*, par. 12.

significativamente le tutele per i minori che fuggono da guerre, persecuzioni, fame, matrimoni forzati e povertà estrema. In questo quadro, il nuovo regolamento «procedure» rappresenta l'elemento più evidente di un sistema che consentirà di applicare a un numero molto limitato di richiedenti asilo i pieni diritti e tutte le garanzie previste. Nello specifico, il riferimento è alla procedura di frontiera accompagnata dalla *fiction* di non ingresso, in relazione alla quale emerge come l'accesso al territorio dell'Unione europea non implichi necessariamente accesso al *plenum* delle garanzie previste dall'ordinamento UE⁸⁵. Tale finzione giuridica, inizialmente pensata per le richieste di protezione avanzate nelle zone di transito, permetterà ora di trattare i richiedenti come soggetti non presenti sul territorio a causa del loro attraversamento irregolare, potendosi ad esempio verificare la peculiare situazione in cui soggetti sbarcati sulle isole e poi trasferiti sulla terraferma ai fini dello svolgimento delle procedure di identificazione e delle procedure di protezione internazionale (eventualmente anche in altro paese UE) saranno trattati, ai fini dell'applicazione del diritto UE, come non se non avessero messo piede sul suolo europeo⁸⁶. Tale condizione è peraltro prevista per lassi di tempo che, in periodi di afflusso massiccio, difficilmente potranno essere rispettati: dodici settimane, estendibili a sedici nell'eventualità di trasferimenti ai sensi dell'art. 67 regolamento sulla gestione della migrazione⁸⁷ o a diciotto in caso si verifichi una situazione di crisi o forza maggiore⁸⁸, senza contare la vaga definizione di «crisi» contenuta nel relativo regolamento⁸⁹ e l'assenza di una nozione di «forza maggiore».

La *fiction* del non ingresso, inoltre, si pone in contraddizione con quanto previsto dal codice frontiere Schengen, il cui art. 14 stabilisce che i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso previste dall'art. 6, par. 1 dello stesso sono respinti dal *territorio* degli Stati membri, facendo intendere che essi si considerano

⁸⁵ Cfr. V. MITSILEGAS, *The EU external border as a site of preventive (in)justice*, in *European Law Journal*, 2022, pp. 263-280, spec. p. 274 ss.

⁸⁶ M. MOUZOURAKIS, *More laws, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of "asylum seeker" status*, in *European Law Journal*, 2021, pp. 171-180, spec. p. 175.

⁸⁷ Regolamento 2024/1351, cit.

⁸⁸ Art. 11, par. 1 del regolamento 2024/1359, cit.

⁸⁹ Ai sensi dell'art. 1, par. 4 del regolamento 2024/1359, cit., per «situazione di crisi» si intende: a) una situazione eccezionale di arrivi in massa di cittadini di paesi terzi o apolidi, incluse persone che sono state sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, le cui entità e natura, tenuto conto, tra l'altro, della popolazione, del PIL e delle specificità geografiche dello Stato membro, comprese le dimensioni del suo territorio, rendono inefficace, anche in conseguenza di una situazione a livello locale o regionale, i sistemi di asilo, di accoglienza, compresi i servizi di protezione dei minori, o di rimpatrio dello Stato membro, al punto che potrebbero esservi gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo; o b) una situazione di strumentalizzazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale. Non manca, in dottrina, chi sostiene come in particolare la definizione di strumentalizzazione non soddisfi i requisiti di certezza giuridica e proporzionalità, rischiando di minare gli standard esistenti in materia di diritti umani: V. APATZIDOU, *The Normalization*, cit., spec. p. 5.

comunque entrati⁹⁰. Vero è che, ai sensi dell'art. 6, par. 5, il codice frontiere Schengen non si applica ai richiedenti protezione internazionale, ma nel presupposto che a tali soggetti, in virtù della loro particolare vulnerabilità e degli obblighi internazionali che discendono sui paesi membri (e sull'UE alla luce del richiamo che l'art. 78 TFUE opera alla convenzione di Ginevra e agli altri trattati internazionali pertinenti), siano destinatari di standard di tutela superiori, non inferiori. Se poi si considera che il regolamento «*screening*» prevede la non autorizzazione all'ingresso indipendentemente dalla domanda di protezione internazionale, si evince come l'art. 6 di quest'ultimo si ponga in contrasto con l'art. 14 del codice frontiere Schengen.

Certo, l'applicazione del diritto UE non sarà sospesa *in toto*: si potrebbe sostenere che, nel lasso di tempo che va dalla conclusione degli accertamenti all'esito della procedura di frontiera e all'eventuale rimpatrio, si verificherà una sorta di regime di «semi-inclusione»⁹¹ e di sottoposizione a un *corpus* normativo riconducibile al diritto UE, ma che si qualifica in termini regressivi dal punto di vista della protezione dei diritti fondamentali, in quanto le garanzie normalmente derivanti da quel diritto risultano compresse in nome di un maggiore presidio dei confini esterni⁹². Si prevedranno di fatto la detenzione più diffusa dei migranti, termini più brevi e procedure più informali, andando tutto ciò a riverberarsi sulla qualità delle decisioni, sulla possibilità per i richiedenti di preparare sufficientemente il colloquio e, conseguentemente, sull'esame individualizzato della situazione dei richiedenti, con una limitata possibilità di contestare la decisione. Infatti, nei casi di rigetto della domanda alla frontiera non si assiste all'applicazione di tutte le garanzie previste dalla direttiva «rimpatri» richiamata per molti aspetti dal regolamento (UE) 2024/1349, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera, ma non, per esempio, nell'art 13 inerente ai mezzi di ricorso.

In generale, come visto, il ricorso alle procedure speciali presenta numerose criticità. L'art. 21 del regolamento «procedure» stabilisce una forte presunzione contro l'esame con procedura accelerata o di frontiera delle domande di richiedenti che necessitano di particolari esigenze procedurali, in particolare se ciò è dovuto a torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere, che vengono citate

⁹⁰ Cfr. A. DIPASCALE, *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2020, n. 2, pp. 1-47, spec. p. 38 s., la quale sottolinea come, in «assenza di apposito collegamento tra i diversi strumenti applicabili con riferimento all'attraversamento delle frontiere esterne», è dal coordinamento tra il codice frontiere Schengen e la direttiva 2013/31, cit., che discende il diritto del richiedente protezione a rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda. Tale coordinamento verrebbe meno sulla base delle nuove norme.

⁹¹ Espressione che si può rinvenire in V. APATZIDOU, *The Normalization*, cit., spec. p. 3.

⁹² Parla di «a "hollow" category of "protection seeker" status, whose holders are deemed not to be present on EU territory and are applicants only in name», M. MOUZOURAKIS, *More laws, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of "asylum seeker" status*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 171-180, secondo il quale «the reform (...) grants Member States tools to evade EU procedural standards in refugee status determination through a multidimensional expansion of border procedures» (p. 179). Sottolinea l'importanza di un monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali nel contesto delle attività statali svolte alle frontiere o in prossimità di esse l'Agenzia europea per i diritti fondamentali nella guida pratica *Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms*, 19 settembre 2024, reperibile online.

esplicitamente. Tuttavia, i richiedenti possono essere sottoposti a queste procedure, a condizione che sia disponibile il sostegno necessario, che, secondo il considerando 20, viene fornito al fine di «creare i presupposti necessari affinché accedano in modo reale ed effettivo alle procedure». Non è tuttavia peregrino pensare che, anche con il sostegno che tenga conto delle speciali vulnerabilità dei richiedenti, spesso non ci saranno le condizioni per beneficiare di un accesso effettivo alla procedura. In primo luogo, i tempi estremamente brevi, previsti nell'ambito di queste procedure, per la presentazione della documentazione, per l'adozione delle decisioni di prima istanza e per la presentazione di ricorsi contro le decisioni negative, renderanno difficile agli Stati membri fornire il sostegno necessario a tal fine.

Sarà quindi fondamentale, soprattutto nei confronti dei minori, la valorizzazione di alcune disposizioni del regolamento «procedure» al fine di attenuare l'esito negativo della sottoposizione di un ampio numero di richiedenti alle procedure speciali. In primo luogo, alla luce della loro particolare vulnerabilità, le domande di asilo dei minori non accompagnati dovrebbero avere la priorità, come consentito dall'art. 44, par. 3⁹³. In secondo luogo, la garanzia di cui all'art. 21, par. 2, è rafforzata dall'art. 53, par. 2, lett. *b-d*, che, sulla scorta del considerando 62, prevede un'esenzione dalla procedura di frontiera in determinate ipotesi: in primo luogo, per i richiedenti che necessitano di garanzie di accoglienza (a norma della nuova direttiva «accoglienza», 2024/1346) o procedurali particolari quando, come anticipato all'inizio del presente lavoro⁹⁴, il sostegno necessario non può essere fornito nei luoghi in cui si svolge la procedura stessa; in secondo luogo, in aggiunta, nei casi in cui sussistano importanti motivi di carattere medico, compresi i motivi relativi alla salute mentale del richiedente. Questa ulteriore possibilità risulta particolarmente significativa ai fini della tutela dei minori poiché, pur giungendo a considerarli soggetti che necessitano di garanzie procedurali particolari, questo di per sé non li esimerebbe dalla procedura speciale se lo Stato membro è in grado di fornire un sostegno adeguato all'età. Un'interpretazione ampia della nozione di «rilevanti motivi medici» potrebbe allora rappresentare una possibile via verso il possibile contenimento del ricorso alla procedura di frontiera in presenza di soggetti minorenni, soprattutto di coloro che presentino problemi di salute mentale in conseguenza di travagliati percorsi migratori. Sebbene le esenzioni più ampie per motivi di salute siano state eliminate durante i negoziati, l'art. 53, par. 2, lett. *d* ancora prevede tali motivi, se rilevanti, ai fini dell'esenzione dalla procedura di frontiera anche in assenza di esigenze procedurali particolari.

Tutte queste disposizioni, unitamente all'invito, contenuto sempre nel considerando 62, a non sottoporre i minori stranieri non accompagnati a tale procedura speciale, potrebbero consentire di controbilanciare i rischi che deriverebbero ai minori dall'applicazione degli artt. 42 e 43 del nuovo regolamento «procedure». Diversamente,

⁹³ Cfr. ECRE – EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, *ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, June 2024, reperibile online, p. 62.

⁹⁴ V. *supra*, par. 2.

la normalizzazione di quello che dovrebbe essere un regime derogatorio, che sarà applicato ai soggetti che attraversano, spinti da situazioni di povertà, le frontiere esterne dell'Unione e dai quali proviene la maggior parte delle richieste di protezione, già discutibile in relazione ai soggetti migranti adulti (anche qualora non necessitino di garanzie procedurali particolari), condurrà al rischio, quando il Nuovo Patto sarà applicabile, di una pericolosa contrazione, anche per i soggetti maggiormente vulnerabili, dell'effettività del diritto di asilo e del principio del non respingimento, tutelati, oltreché dalla convenzione di Ginevra, dagli artt. 18 e 19, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il ricorso su larga scala alla procedura di frontiera, che diventerà, pur essendo qualificata come speciale, pressoché sistematica, difficilmente rappresenterà un modo per rispondere alle crisi e rendere più sicure le frontiere. Piuttosto rischierà di esacerbare le crisi umanitarie, soprattutto nei paesi frontalieri.

Peraltro, riguardo al caso italiano, le ipotesi di trattenimento *de jure* o *de facto* alla frontiera durante la fase degli accertamenti e di esame della domanda di protezione presentata da un minore, nonché soprattutto la procedura di rimpatrio alla frontiera, potrebbero presentare problemi di coordinamento anche con gli standard nazionali di tutela e, in particolare, con quelli previsti dalla legge n. 47/2017, c.d. legge Zampa⁹⁵, sulla protezione dei minori non accompagnati⁹⁶. L'art. 3 di tale intervento normativo ha infatti apportato modifiche al t.u. immigrazione⁹⁷, in particolare introducendo all'art. 19 il comma 1-*bis*, che stabilisce il divieto assoluto di respingimento alla frontiera per i minori non accompagnati e confermando la possibilità di espulsione, tanto prefettizia quanto giudiziaria⁹⁸, una volta giunti sul territorio italiano, dei soli minori che possano rappresentare un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, secondo il combinato disposto dell'art. 19, comma 2 e dell'art. 13, comma 1 del t.u. immigrazione. Ai minori che non possano essere respinti dovrà pertanto essere rilasciato un permesso di soggiorno per minore età o per motivi familiari ai sensi dell'art. 10 della legge 47/2017. La nuova procedura di rimpatrio alla frontiera, come terzo passaggio di un percorso che passa per l'identificazione e l'esame della domanda alla frontiera, pur prevedendo un trattamento più favorevole per l'allontanamento dei minori non accompagnati⁹⁹, si pone in antitesi con le tutele previste dall'ordinamento nazionale in merito all'allontanamento dei minori. La via che potrebbe consentire di evitare un conflitto tra ordinamenti si può rinvenire nel considerando 9 del regolamento 2024/1349, che considera opportuno,

⁹⁵ Legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, in GU n. 93 del 21 aprile 2017.

⁹⁶ Per un esame della legge v. A. CORDIANO, *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2017, pp. 1299-1309; M. D'ODORICO, A. DI PASCALE, *Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana*, in *Eurojus.it*, 2017, reperibile online.

⁹⁷ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in GU n. 191 del 18 agosto 1998, suppl. ord. n. 139.

⁹⁸ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Capitolo V. I minori di età nel diritto dell'immigrazione*, in ID. (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2019, pp. 161-202, spec. p. 162 s.

⁹⁹ Ciò grazie al richiamo, tramite il considerando 9, dell'art. 10 della direttiva 2008, 115, cit.

quando è seguita la procedura di rimpatrio alla frontiera, applicare quelle disposizioni della direttiva 2008/115 che disciplinano quegli elementi della procedura di rimpatrio alla frontiera non contemplati dal regolamento. Tra questi emerge espressamente il riferimento alla possibilità per gli Stati membri, prevista dall'art. 4, par. 3 della generale direttiva «rimpatri», di introdurre disposizioni più favorevoli. In presenza di una incertezza interpretativa circa la piena facoltatività del ricorso alle procedure speciali in presenza di richiedenti minori d'età (sebbene, come detto, in assenza di un divieto in tal senso, solo l'esegesi che prevedrebbe tale piena facoltatività sarebbe rispettosa del principio del superiore interesse del minore)¹⁰⁰, la possibilità di ricondurre l'esclusione dei minori dalla procedura di rimpatrio alla frontiera all'alveo del considerando 9 consentirebbe di non addivenire all'insoddisfacente l'esito in base al quale la supremazia del diritto UE possa portare, in ipotesi come queste, ad un arretramento della tutela dei minori rispetto agli ordinamenti interni.

Ciò naturalmente non risolverebbe le criticità legate alla sottoposizione dei fanciulli alla procedura di frontiera nelle fasi antecedenti al rimpatrio, ricavandosi come molti saranno in ogni caso i risvolti negativi, anche in ragione della povera tecnica legislativa a tratti utilizzata, dell'applicazione delle nuove norme a questi soggetti. Sebbene il dichiarato obiettivo dei nuovi regolamenti, che in molti casi sostituiscono direttive dell'Unione, sia quello di raggiungere una maggiore armonizzazione all'interno del SECA, sembra improbabile che le procedure proposte potranno raggiungere tale obiettivo. Al contrario, è reale il rischio di differenti prassi a livello nazionale, avendo gli Stati la possibilità di discostarsi agevolmente dalle procedure ordinarie e pertanto, dal quadro dei diritti previsti in relazione a queste, anche grazie a definizioni e nozioni astratte contenute negli atti che compongono il Patto. Se le procedure di frontiera non godranno di tutti i diritti connessi alle procedure di asilo ordinarie, se le deroghe al diritto UE saranno consentite in caso di situazioni crisi e forza maggiore e se persino il diritto nazionale potrà essere applicato in caso di strumentalizzazione, allora a chi saranno eventualmente riconosciuti i diritti e le piene garanzie dell'*acquis* UE in materia di asilo? E soprattutto sarà realizzato l'obiettivo della Strategia dell'UE sui diritti dei minori di prevedere la loro tutela come obiettivo irrinunciabile trasversale a tutte le politiche dell'Unione? A chiusura dell'analisi non si può che riscontrare con rammarico come il contenuto della raccomandazione del 2024, che invita gli Stati membri a prevedere misure di protezione specifiche per i minori migranti, soprattutto per quanto riguarda i sistemi di accoglienza, nonché procedure tempestive per le valutazioni individuali dell'interesse superiore del minore, sarà destinato a scontrarsi con la realtà che i minori migranti richiedenti protezione si troveranno ad affrontare all'arrivo alle frontiere esterne dell'Unione.

¹⁰⁰ V. *supra*, par. 3.

ABSTRACT: La Strategia dell'UE sui diritti dei minori, adottata il 24 marzo 2021, pone la lotta contro la povertà infantile e la promozione delle pari opportunità per i minori a rischio di esclusione sociale tra gli obiettivi fondamentali delle politiche dell'UE. Sebbene si riconosca che tale ultima categoria ricomprenda i fanciulli provenienti da un contesto migratorio, che, anche a causa di ulteriori fattori di rischio, risultano vittime di una «profonda disuguaglianza di opportunità» e sebbene la Commissione si impegni a garantire l'integrazione della prospettiva dei diritti dei minori in tutta la legislazione pertinente, il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo rappresenta da questo punto di vista un pericoloso arretramento nella tutela di questa categoria di richiedenti protezione internazionale. In particolare, si espande l'ambito di operatività delle procedure speciali (procedura accelerata e procedura di frontiera) per il trattamento delle domande di asilo, che, in nome di una maggiore celerità, sarà applicata anche alle famiglie con figli minori, comportando la detenzione di fatto di migliaia di minori migranti. Inoltre, la riforma del regolamento «*screening*» e del regolamento Eurodac amplierà la possibilità di controlli e di raccolta di dati biometrici sui minori, al fine di identificare in modo più efficace chi arriverà sul territorio dell'UE.

KEYWORDS: Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo – minori migranti – frontiere esterne – procedura accelerata – procedura di frontiera – interesse superiore del minore.

THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM AND THE COMPRESSION OF PROTECTION FOR MIGRANT CHILDREN AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The EU Strategy on the Rights of the Child, adopted on 24 March 2021, places the fight against child poverty and the promotion of equal opportunities for children at risk of social exclusion among the fundamental objectives of EU policies. Although it is acknowledged that this latter category includes children from a migrant background, who, also due to additional risk factors, are victims of a «profound inequality of opportunity» and although the Commission is committed to ensuring the integration of the child rights perspective in all relevant legislation, the New Pact on migration and asylum represents in this respect a dangerous retreat in the protection of this category of applicants. In particular, it expands the scope of the special procedures for processing asylum applications (the accelerated examination procedure and the asylum border procedure), which, in the name of greater speed, will also be applied to families with minor children, leading to a *de facto* detention of thousands of child migrants. Furthermore, the reform of the screening regulation and the Eurodac regulation will expand the possibility of checks and the collection of

biometric data of minors, aimed at more effectively identifying those arriving on EU territory.

KEYWORDS: New Pact on migration and asylum – migrant children – external borders – accelerated examination procedure – asylum border procedure – best interests of the child.