

## La spinosa protezione dei minori stranieri non accompagnati nel mosaico normativo europeo

Gisella Pignataro\*

THE PRICKLY PROTECTION OF UNACCOMPANIED FOREIGN MINORS IN THE EUROPEAN LEGAL MOSAIC

ABSTRACT: The different law between European systems affects the European asylum system for unaccompanied foreign minors and its objectives: the protection of the best interest of the child, the unity of the family and the freedom of movement. The full protection of fundamental rights and human dignity is guaranteed by European Courts with the imposition of positive obligations too. Despite family reunification, the main goal of all Member States, insertion, integration and legal protection are very difficult, because there are management automatisms and regulatory rigidity, due to the complexity of the multicultural environment.

KEYWORDS: Minor age; legal protection; fundamental rights; uniform law; freedom of movement

ABSTRACT: La frammentazione normativa tra le diverse realtà nazionali condiziona l'obiettivo di garantire al minore straniero non accompagnato la certezza di una tutela volta all'attuazione del suo superiore interesse, al rispetto dell'unità familiare e all'effettiva libertà di circolazione, pilastri del sistema europeo di asilo. Si deve agli organi giurisdizionali europei una protezione unitaria e l'imposizione di obblighi positivi a tutela dei diritti fondamentali e della dignità umana. A dispetto del ricongiungimento familiare, oggetto di sforzi coordinati tra gli Stati membri, inserimento, integrazione e rappresentanza legale rifuggono gli automatismi di gestione e la rigidità normativa in ragione della complessità dell'ambiente multiculturale.

PAROLE CHIAVE: Minore età; tutela giuridica; diritti fondamentali; uniformazione normativa; diritto di circolazione

SOMMARIO: 1. Il minore straniero non accompagnato nello spazio giuridico europeo – 2. I punti deboli della *law in action* nel continente europeo – 3. Violazioni mediate dei diritti umani e argini alla discrezionalità degli Stati – 4. Risvolti giuridici di una normativa non uniformata – 5. La mediazione delle rigidità normative con soluzioni *child friendly*.

\* Professore associato. Mail: [gpignataro@unisa.it](mailto:gpignataro@unisa.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

## 1. Il minore straniero non accompagnato nello spazio giuridico europeo

**N**el variegato fenomeno delle migrazioni in Europa, il crescente flusso di minori stranieri non accompagnati coinvolge molteplici profili giuridici accanto ai risvolti sociali di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>1</sup>. Alla migrazione, esperienza in sé traumatica indipendentemente dalle cause, si associa la particolare vulnerabilità della persona, in ragione della minore età e della carenza di cura e assistenza genitoriale<sup>2</sup>, in stridente contrasto con una normativa di protezione, non sempre puntuale, inserita nel contesto regolamentare del fenomeno migratorio e di protezione internazionale<sup>3</sup>, con enormi disparità tra gli Stati europei. L'effetto è una disciplina

<sup>1</sup> Rientrano nelle competenze della Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione in tema di minori non accompagnati, cui sono stati trasferiti i compiti del Comitato per i minori stranieri, il censimento, il raccordo tra Amministrazioni coinvolte, le indagini familiari per l'individuazione dei parenti nel Paese di origine: D.p.c.m., 9 dicembre 1999, n. 535. Il report aggiornato dei flussi migratori e provenienze è rilevabile al seguente indirizzo on line: [https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/\\_/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati](https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/_/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati). L'eccezionale incremento dei flussi migratori sul territorio viene risolto dal Dipartimento della protezione civile con deroga ai parametri di capienza, fissati da disposizioni normative e amministrative delle Regioni, delle Comunità autorizzate o accreditate all'accoglienza dei minori di 14 anni: art. 4, ordinanza 11 maggio 2023, in G. U., 19 maggio 2023, n. 116 (Ocdpc, 11 maggio 2023, n. 994). La materia è attualmente oggetto di riforma con un Regolamento approvato dal Governo in secondo esame preliminare e in attesa dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari: Comunicato 18 luglio 2023.

<sup>2</sup> Per minore straniero non accompagnato (acronimo MSNA) si intende il minore di anni 18, cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolide, che si trovi, sul territorio nazionale, per qualsiasi causa privo di assistenza e rappresentanza legale da parte di genitori, o di altri adulti legalmente responsabili (art. 2, l. 7 aprile 2017, n. 47, ma la definizione è già nell'art. 1, co. 2, Dpcm 9 dicembre 1999, n. 535 e nella direttiva 2003/9/CE, 27 gennaio 2003, in G.U., l. 31, 6 febbraio 2003, 18). Irrilevante è il suo stato civile, in quanto non si richiede che non sia coniugato per essere considerato minore non accompagnato per il diritto al ricongiungimento con i genitori: Corte di Giustizia, 17 novembre 2022, n. 230, C – 230/21, X v. *Belgische Staat*. La condizione di debolezza insita nella minore età giustifica una disciplina differenziata che si riverbera nel quadro normativo europeo, secondo le direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE del 26 giugno 2013 relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione). In particolare la prima introduce garanzie per i minori non accompagnati (art. 25) mentre la seconda dedica l'intero Capo IV alle persone vulnerabili, identificate nei «minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili» (art. 21), condizione di cui gli Stati membri devono tener conto nell'adozione di misure nazionali di attuazione della direttiva. Manca una direttiva specifica sulla protezione dei MSNA che abbia a corollario l'interesse superiore del minore, sollecitata dal Comitato economico e sociale europeo: EESC 2020/02281, Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Protezione dei minori migranti non accompagnati in Europa» (parere d'iniziativa), 18 settembre 2020, in GUUE, C 429, 11 dicembre 2020, 24 ss. Particolare attenzione dedica alle minorità e alla tutela della dignità e integrità della persona umana, P. STANZIONE, *Minorità e tutela della persona umana*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2000, 758 ss.; ID., *Diritti esistenziali della persona, tutela delle minorità e drittwerking nell'esperienza europea*, in *Europa e diritto privato*, 2002, 1, 41 ss.

<sup>3</sup> Il quadro normativo è *multilevel*: tra le fonti di diritto internazionale, primeggia la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 con i suoi principi di carattere generale in tema di diritto di non discriminazione, di protezione, di assistenza allo sviluppo, all'unità familiare, al rispetto dell'identità culturale, all'ascolto e alla partecipazione; più specifico è il *General Comment No. 6, Treatment of Unaccompanied and separate children outside their Country of origin*, adottato dalla *Committee on the Rights of the Child*, CRC/GC/2005/6, 1 settembre 2005, che definisce *unaccompanied children*, in conformità all'art. 1 della Convenzione, «who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is

frammentaria, priva di organicità, non attenuata dalla scelta di una regolamentazione dell'accoglienza in sede europea in attuazione del principio di sussidiarietà, in quanto obiettivo non conseguibile in misura efficiente dai singoli Stati membri<sup>4</sup>. Il sistema comune di asilo, proiettato alla progressiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia esteso a coloro che, legittimamente, cercano protezione nell'Unione europea, è progetto ancora in itinere<sup>5</sup> incardinato sui principi di solidarietà e

responsible for doing so»; per costoro «the enjoyment of rights stipulated in the Convention is not limited to children who are citizens of a State party and must therefore, if not explicitly stated otherwise in the Convention, also be available to all children – including asylum-seeking, refugee and migrant children – irrespective of their nationality, immigration status or statelessness». A livello europeo, la Convenzione sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (stipulata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, entrata in vigore il 1° luglio 2000 e ratificata in Italia con l. 20 marzo 2003, n. 77, in vigore dal 1° novembre 2003) rafforza la tutela ed il rispetto dei diritti dei minori, come il diritto ad essere informato, ad essere consultato e ad esprimere la propria opinione nei procedimenti che lo riguardano, il diritto di richiedere la designazione di un rappresentante speciale, l'assistenza giudiziaria o la consulenza giuridica quando previsto dal diritto interno. In Italia, il d. lgs., 25 luglio 1998, n. 286, T. U. in materia di immigrazione, oggetto negli ultimi anni di frequenti interventi di modifica (ultimi in ordine di tempo, D.L. 13 giugno 2023, n. 69 e D.L. 22 giugno 2023, n. 75) disciplina il rilascio del permesso di soggiorno e l'esercizio di diritti fondamentali, principalmente il diritto all'unità familiare tramite ricongiungimento (artt. 28 e ss., T. U.); il relativo regolamento di attuazione, d.P.R., 31 agosto 1999, n. 394; il Regolamento adottato con D.p.c.m., 9 dicembre 1999 n. 535; il d. lgs., 18 agosto 2015, n. 142 sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in attuazione della direttiva 2013/33/UE e della direttiva 2013/32/UE; l. 7 aprile 2017, n. 47, cd. legge Zampa, che introduce misure di protezione per i minori stranieri non accompagnati, ed in particolare rafforza gli strumenti di tutela con il divieto assoluto di respingimento alla frontiera (art. 3) e parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o europea, con il recente Regolamento di attuazione, DPR 4 ottobre 2022, n. 191. Per riferimenti dottrinali, A. SACCUCCI, *Riflessioni sulla tutela internazionale dei diritti del minore*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 224; A.L. SCIACOVELLI, *Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, 2, 499 ss.

<sup>4</sup> Art. 78 TFUE che attribuisce all'Unione europea il compito di sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria (di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato) e protezione temporanea (tutela immediata che può essere concessa in caso di afflusso massiccio, attuale o imminente, di sfollati provenienti da Paesi terzi, che non possono rientrare nel loro Paese d'origine), al fine di riconoscere uno status a ogni cittadino di uno Stato terzo che necessiti di protezione internazionale senza procedere al respingimento.

<sup>5</sup> Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione il 23 settembre 2020, prevede un pacchetto di Regolamenti proposti per colmare le numerose lacune emerse e ridurre l'applicazione disomogenea delle regole nei singoli Stati membri, in tema di controlli alla frontiera, di procedure di asilo e di rimpatrio: COM/2020/610 final, Proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0610>; COM/2020/613 final, Proposta di Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613>; COM(2016) 272 final, Proposta di Regolamento che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o 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 (rifusione), in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2016/0272/COM\\_COM\(2016\)0272\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0272/COM_COM(2016)0272_IT.pdf); COM(2020) 612 final, Proposta di Regolamento 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, in [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0022.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF);

di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri che governano la politica dell'accoglienza. Principi che, in presenza di minori, vanno temperati con il loro superiore interesse e il rispetto dell'unità familiare.

Per il legislatore europeo rientra nel superiore interesse del minore assicurargli un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale; valutare la possibilità di ricongiungimento familiare, garantirne l'incolumità e la sicurezza, subordinare ogni scelta al rispetto dell'opinione del minore, a seconda dell'età e della maturità<sup>6</sup>. Se il minore non è accompagnato, la tempestiva nomina di un rappresentante è condizione necessaria per garantirgli l'esercizio dei diritti ed assolvere gli obblighi connessi alla domanda di protezione internazionale.

La centralità della figura si evince dalle minuziose indicazioni del legislatore europeo sui criteri di selezione (competenze, assenza di conflitti di interesse, disponibilità dei mezzi necessari) e dalla continuità di funzione, essendo sostituibile soltanto in caso di necessità<sup>7</sup>; eppure, in assenza di un quadro normativo unitario, le soluzioni nazionali su termini per la nomina, specifica delle competenze richieste, funzioni da svolgere e modalità di verifica periodica dell'operato alimentano situazioni di discriminazione

---

COM/2020/611 *final*, Proposta modificata di Regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0611&qid=1605309988387>. L'uniformazione dovrebbe ostacolare anche il frequente fenomeno dell'*asylum shopping*. Per un commento, M. BORRACCETTI, *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, 1, 1 ss.; L. MARIN, E. PISTOIA, *Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, 2, 167 ss.; F. DI GIANNI, *Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti*, *ivi*, 95 ss. Il più recente pacchetto, presentato il 27 aprile 2022, prevede due direttive: COM/2022/655 *final*, Proposta di Direttiva relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (rifusione), di riforma della normativa precedente, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022PC0655> e COM/2022/650 *final*, Proposta di Direttiva relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), di revisione della disciplina vigente, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022PC0650>. Il Parlamento europeo e cinque Presidenze del Consiglio UE a rotazione (Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio e Francia, con *la Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum*, sottoscritta il 7 settembre 2022, hanno infine assunto l'impegno di collaborare per una riforma in materia di migrazione e di asilo prima delle elezioni europee del 2024.

<sup>6</sup> Art. 23, dir. 2013/33/UE.

<sup>7</sup> Art. 24, co. 1, dir. 2013/33/UE. Con una interessante pronuncia Cass., ord. 3 aprile 2019, n. 9199, in *Diritto & Giustizia*, 4 aprile 2019, compulsata dal Tribunale per i minorenni di Torino con regolamento di competenza non ritenendo trattarsi di minore straniero non accompagnato, rigetta la tesi del Tribunale in quanto, come si evince dalla direttiva, la qualifica di minore accompagnato richiede la necessaria concorrenza di entrambe le condizioni: la presenza di soggetti che abbiano la cura, la custodia e assicurino il benessere del minore ma anche che lo rappresentino e ne siano legalmente responsabili. In assenza di una delle due condizioni, il minore deve considerarsi non accompagnato. Nella specie un cittadino albanese, allontanatosi dal paese d'origine con il consenso dei genitori, si era trasferito in Italia presso il fratello maggiore. Per la Corte non è sufficiente l'assistenza materiale, in quanto la direttiva pone l'accento anche sulla necessità che il minore sia accompagnato da un adulto che ne assuma la responsabilità e lo rappresenti nelle procedure; la rappresentanza è quella legale, che la legge attribuisce soltanto ai genitori, non delegabile in forma privatistica ad altri, compresi i parenti prossimi, come il fratello, il quale può invece essere nominato tutore tramite procedimento giurisdizionale.

e disparità di trattamento che il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo tende a temperare. La *climax* nell'elencazione dei luoghi di dimora<sup>8</sup>, l'obbligo di rintracciare i familiari e la riservatezza delle informazioni completano il sistema di protezione<sup>9</sup>.

Sistema rafforzato dal legislatore italiano che, a dispetto di altri contesti europei<sup>10</sup>, ha introdotto il divieto assoluto di respingimento alla frontiera e riconosce tre tipologie di permesso di soggiorno, valido fino al compimento della maggiore età. Il primo tipo, per minore età, è titolo di immediata fruibilità, rilasciabile all'ingresso nel territorio anche se il minore è sottoposto a tutela ma non affidato o convivente con il tutore; può essere richiesto direttamente o tramite l'esercente la responsabilità genitoriale anche prima della nomina del tutore. Il secondo tipo, per motivi familiari, riguarda il minore infra quattordicenne, affidato o sottoposto a tutela di un cittadino italiano e convivente, o ultraquattordicenne affidato o sottoposto a tutela di uno straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale<sup>11</sup> o di un cittadino italiano, con una deroga alla disciplina in tema di affido che esclude la concentrazione delle funzioni di affidatario e tutore. Il terzo e ultimo tipo, funzionale alla richiesta di

<sup>8</sup> Il legislatore europeo indica, in ordine di successione: a) familiari adulti; b) una famiglia affidataria; c) centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori; d) altri alloggi idonei. Se hanno compiuto 16 anni, anche un centro di accoglienza per adulti richiedenti. Non separare i fratelli e ridurre al minimo i cambi di residenza sono fattori ulteriori a garanzia del benessere del minore (Art. 24, co. 2, dir. 2013/33/UE).

<sup>9</sup> Art. 24, co. 3 e 4, dir. 2013/33/UE: «Gli Stati membri iniziano a rintracciare quanto prima i familiari del minore non accompagnato, se necessario con l'assistenza di organizzazioni internazionali o altre organizzazioni competenti, non appena sia manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale, sempre tutelandone l'interesse superiore. Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza. Le persone che si occupano di minori non accompagnati hanno ricevuto e continuano a ricevere una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta».

<sup>10</sup> Austria, Belgio, Germania, Olanda e Svezia prevedono la possibilità di respingimento alla frontiera anche del minore straniero non accompagnato; sulla diversità di trattamento, C. MENJÍVAR, K. M. PERREIRA (2019) *Undocumented and unaccompanied: children of migration in the European Union and the United States*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45:2, 197-217; L. STUBBE ØSTERGAARD, M. NORREDAM, C. MOCK-MUNOZ DE LUNA, M. BLAIR, S. GOLDFELD, A. HJERN, *Restricted health care entitlements for child migrants in Europe and Australia*, *The European Journal of Public Health*, 2017, 27, 5, 869-873: «five countries (France, Italy, Norway, Portugal and Spain) explicitly entitle all migrant children, irrespective of legal status, to receive equal health care to that of its nationals. Sweden and Belgium entitle equal care to asylum seekers and irregular non-EU migrants, while entitlements for EU migrants are unclear. Twelve European countries have limited entitlements to health care for asylum seeking children, including Germany that stands out as the country with the most restrictive health care policy for migrant children»; H. D.C. ROSCAM ABBING, *Age Determination of Unaccompanied Asylum Seeking Minors in the European Union: A Health Law Perspective*, in *European Journal of Health Law*, 2011, 18, 11-25; *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Comparative report*, in [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1692-SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf).

<sup>11</sup> Tale è anche il cittadino europeo, il quale potrebbe attivare la disciplina del ricongiungimento familiare: P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I diritti di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati durante e dopo la minore età*, in *Famiglia e diritto*, 2023, 2, 172 ss.

asilo, è destinato a diventare permesso di soggiorno con lo *status* di protezione internazionale<sup>12</sup>. Tutti i permessi di soggiorno consentono l'esercizio di lavoro autonomo o subordinato<sup>13</sup>.

Sul piano procedurale, l'ingresso in Italia del minore viene segnalato alle autorità di polizia o giudiziaria ovvero ai servizi sociali, cui spetta l'identificazione tramite un colloquio, alla presenza del mediatore culturale per ricostruire la sua storia<sup>14</sup>. Eventuali dubbi sull'età dichiarata, non fugati in sede di colloquio, legittimano esami socio-sanitari disposti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, previa informazione dell'interessato e alla presenza del mediatore culturale; la presunzione di minore età subentra se persistono dubbi<sup>15</sup>. Seguono una serie di adempimenti per assicurare un trattamento paritario ai cittadini italiani o europei: la compilazione della cartella sociale, documento personale redatto dalla struttura di accoglienza dove confluiscono dati ed elementi utili nell'interesse del minore, poi trasmessa ai servizi sociali del Comune di destinazione e alla Procura della Repubblica

<sup>12</sup> Art. 10, l. 7 aprile 2017, n. 47. Il diritto di asilo è riconosciuto a favore di quanti vedono impedito nello Stato di origine o di provenienza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche. Rappresenta il *genus* delle forme di protezione internazionale, attributive di una pluralità di *status*: la protezione in favore dei rifugiati, la protezione sussidiaria, per motivi umanitari e la tutela dell'apolide che ne rappresentano la *species*. Nel sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale, le persecuzioni definiscono lo *status* di rifugiato, cui si affianca, in forza della disciplina dell'Unione europea, il riconoscimento di altra forma di protezione c.d. sussidiaria. Il *discrimen* è nel differente requisito di legittimazione, il rischio effettivo del rifugiato di subire un grave danno alla persona. L'eventuale cessazione delle condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato non legittima la concessione della protezione sussidiaria, concessa a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato.

<sup>13</sup> La puntualizzazione del DPR 4 ottobre 2022, n. 191 si è resa opportuna a causa di esitazioni riscontrate nella prassi.

<sup>14</sup> L'asilo copre una situazione transeunte che va dall'accesso o approdo sul territorio nazionale del migrante, che manifesti espressamente la volontà di richiedere la protezione, sino alla definizione del relativo procedimento. Rappresenta infatti una condizione strumentale all'avvio del procedimento amministrativo di valutazione della sussistenza dei requisiti idonei a consolidare la protezione, con cui si ottiene un permesso di soggiorno temporaneo, nell'attesa del procedimento per il riconoscimento di uno degli *status* di protezione o dell'eventuale giudizio contro il diniego di una forma di protezione. Il procedimento ha avvio con la presentazione della domanda di protezione internazionale alla frontiera al momento dell'ingresso o presso la questura nel cui territorio l'interessato si trovi al momento dell'istanza, o comunque sul territorio nazionale. Autorità competente all'esame è la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, insediata presso le Prefettura e composta da un Presidente, funzionario della carriera prefettizia, da un funzionario della polizia di Stato, da un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR. Tempi abbreviati sono previsti per i casi di palese fondatezza, come per le persone vulnerabili quali i minori, specie se non accompagnati, o in caso di palese infondatezza della domanda, di istanza proposta dai richiedenti asilo in stato di trattenimento, di reiterazione della medesima domanda e di domande formulate da persone fermate per aver eluso i controlli di frontiera o in condizioni di soggiorno irregolare. Il "richiedente protezione internazionale" è lo straniero che ha presentato un'unica istanza di protezione, sulla quale ancora non sia stata adottata una decisione definitiva, ovvero che abbia manifestato l'intenzione di chiederla.

<sup>15</sup> Tra le diverse raccomandazioni del Comitato economico e sociale europeo, EESC 2020/02281, cit., specifica che, conformemente al principio della «presunzione di minore età», un giovane che si presenta come minore deve essere considerato tale fino alla pronuncia di una decisione giudiziaria definitiva; gli Stati membri sono invitati a valutare la minore età sulla base di un insieme di elementi, in primo luogo le dichiarazioni della persona interessata, i documenti di stato civile presentati, i colloqui condotti con la persona interessata da professionisti competenti e, se del caso, la verifica dell'autenticità dei documenti di stato civile; in assenza di una reale affidabilità dei test di valutazione dell'età ossea, vanno completamente sospesi. Sulla procedura multidisciplinare di accertamento dell'età, art. 5, DPCM 10 dicembre 2016, n. 234, Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta.

presso il Tribunale per i minorenni; l'indagine familiare, per risalire al contesto di appartenenza del minore; l'iscrizione del minore al Sistema sanitario nazionale a tutela della salute<sup>16</sup>, e al sistema di istruzione per acquisire titoli conclusivi dei corsi di studio o attivare convenzioni per l'apprendistato; il trasferimento in strutture di seconda accoglienza, con preferenza per l'affido familiare rispetto al ricovero in strutture *ad hoc*. A tal fine è stato istituito un elenco di tutori volontari adeguatamente formati per facilitare l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e la loro integrazione sociale, inteso come dovere di alto rango morale.

Il loro allontanamento può aver luogo per rimpatrio volontario, se il ricongiungimento con i familiari nel Paese di origine corrisponde al superiore interesse del minore<sup>17</sup>; rimpatrio assistito, quando i minori non richiedono asilo e sia coerente al suo superiore interesse<sup>18</sup>; espulsione disposta dal Tribunale per i minorenni su richiesta del Questore, se il provvedimento non implica rischio di danni gravi per il minore.

Il quadro normativo, seppur ricco e articolato, nell'affidare agli Stati un margine di discrezionalità più o meno ampio sul territorio nazionale accetta il rischio che i diritti dei più vulnerabili scompaiano anche nel cuore dell'Europa, come i ripetuti interventi sanzionatori della Corte di Strasburgo documentano.

## 2. I punti deboli della *law in action* nel continente europeo

In antitesi con quest'idea di accoglienza, diversi sono i casi di violazione dei diritti umani nel continente europeo rilevati dalla Corte di Strasburgo, sensibile alla protezione rafforzata della personalità in formazione che connota la minore età. Il rimedio necessario della detenzione amministrativa, comune agli Stati in sede di prima accoglienza, si è rivelato causa di trattamento inumano e degradante a giudicare dalla frequenza degli interventi della Corte. Pur astenendosi dal sancire un divieto assoluto, ne ha condizionato il ricorso per i minori non accompagnati al principio di necessità e proporzionalità e l'esecuzione al rispetto del loro superiore interesse.

In attuazione di questi principi, la permanenza di minori in un centro di detenzione amministrativa per adulti irregolari e senza alcun tipo di assistenza è in sé lesiva di diritti umani, indipendentemente dalla

---

<sup>16</sup> Sui potenziali rischi sanitari dei minori stranieri non accompagnati, evidenziati dagli organismi europei in occasione del fenomeno pandemico, EESC 2020/02281, cit.: «La pandemia di COVID-19 aumenta inevitabilmente i rischi che corrono i minori stranieri non accompagnati, la cui salute è spesso già compromessa: impossibilità di rispettare le misure di confinamento, accesso inadeguato al cibo, all'igiene e all'acqua, mancanza di informazioni idonee sulle misure di prevenzione e le precauzioni necessarie, difficoltà di accesso all'assistenza sanitaria».

<sup>17</sup> Precisa la Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008, in G.U., L. 348, 24 dicembre 2008, 98: «Prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino».

<sup>18</sup> Il provvedimento, utilizzato in misura minima, può essere adottato solo dopo un'indagine compiuta nel Paese di origine del minore e una valutazione sulla sua situazione e viene eseguito accompagnando il minore fino al riaffido alla famiglia o alle autorità del Paese d'origine, che passa attraverso un progetto di reinserimento scolastico e lavorativo: art. 32, T.U. La procedura di rimpatrio prevede l'ascolto del minore, necessario al riscontro di conformità con il suo interesse, dovendosi altresì procedere al diniego del rimpatrio e segnalazione del minore alla magistratura e ai servizi sociali per l'affidamento.

durata<sup>19</sup>; se poi le informazioni, peraltro incomplete, vengono fornite in lingua non comprensibile dal minore, come l'arabo, si associa la violazione del diritto di libertà<sup>20</sup>. Età e situazione personale delineano una condizione di estrema vulnerabilità la cui corretta considerazione deve suggerire il ricorso a misure meno radicali, sia nell'interesse superiore del minore che secondo il principio di necessità e proporzionalità. Istanze recepite dalla successiva integrazione normativa del legislatore europeo<sup>21</sup>, che sottolinea il carattere residuale della detenzione in presenza di minori, accompagnati e non, soltanto in assenza di alternative efficaci e a condizione che vengano rilasciati appena si renda disponibile una sistemazione più idonea e comunque in centri adatti ai minori.

Per i minori non accompagnati, il provvedimento diventa dunque eccezionale e con esclusione degli istituti penitenziari; ciò nonostante, la condanna coeva di Francia e Grecia per trattamenti degradanti, anche negli ultimi anni, conferma la difficoltà di attuazione della normativa che impone agli Stati parte della Convenzione sui diritti del fanciullo di proteggere e prendersi cura d'ufficio dei minori stranieri non accompagnati proprio per non esporli a violenze di ogni genere. Le stesse sollecitazioni alla Commissione del Comitato economico e sociale europeo di nuove direttive per migliorare il livello di protezione attestano la persistente difficoltà di idonea accoglienza nel cuore dell'Europa<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Corte di Strasburgo, 12 ottobre 2006, ricorso n. 13178/03, *Mubilanzila c. Belgio*, in <https://www.echr.coe.int>: una bambina congolese di cinque anni, in transito per Bruxelles per raggiungere la madre in Canada dove aveva chiesto asilo, viene fermata in aeroporto per l'assenza di documenti attestanti l'identità e relazione di parentela con lo zio con cui viaggiava. Trattenuta per più di due mesi in una struttura detentiva per adulti e poi rimpatriata, non riceve dalle autorità belghe alcun tipo di assistenza neppure durante il volo e in patria, dove non può essere affidata ad alcuno. L'aver impedito il ricongiungimento con la madre in Canada è ulteriore motivo di condanna per violazione dell'art. 8 Cedu. Analogamente Corte di Strasburgo, 5 aprile 2011, ricorso n. 8687/08, *Rahimi c. Grecia*, <https://www.echr.coe.int>, per la detenzione di un minore afgano non accompagnato, giunto illegalmente nell'isola di Lesbo e ivi trattenuto per 2 giorni prima del provvedimento di espulsione in condizioni di accoglienza definite successivamente "abominevoli" da un rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, tali da attentare al senso di dignità umana (art. 3 Cedu). Condotta peraltro lesiva del diritto alla libertà ex art. 5 Cedu, par. 1, che enumera condizioni e modalità di limitazione legittima, diritto violato da una detenzione – benché breve – effetto dell'applicazione automatica della disciplina interna indifferente alla condizione di minore non accompagnato.

<sup>20</sup> Corte di Strasburgo, 5 aprile 2011, ricorso n. 8687/08, cit., condanna la Grecia sia per le comunicazioni scritte in arabo sulla possibilità di ricorrere contro il provvedimento di detenzione (art. 5, par. 2 e 13 Cedu), sia per lo stato di abbandono in cui il minore si è trovato a seguito del rilascio dopo averne decretato l'espulsione sempre in lingua greca, preso poi in carico da una ONG che lo aveva accompagnato in un centro di accoglienza per minori, senza la nomina di un tutore o di un rappresentante legale.

<sup>21</sup> Il legislatore europeo adotta una serie di direttive con cui apporta modifiche sostanziali alle direttive precedenti per prendere espressamente in considerazione la condizione dei minori stranieri non accompagnati: dir. 2011/95/UE, 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta), in GUUE L. 337, 20 dicembre 2011, 9, a rifusione della dir. 2004/83/CE, 29 aprile 2004; dir. 2013/32/UE cit., a rifusione della dir. 2005/85/CE 1° dicembre 2005; dir. 2013/33/UE cit., a rifusione della dir. 2003/9/CE, 27 gennaio 2003; dir. 2011/36/UE, 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, in GUUE L. 101, 15 aprile 2011, 1 ss.

<sup>22</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report, 2021*, in <https://www.euromagnet.eu/news/fra-report-on-fundamental-rights-in-europe-2021>, 221 ss., con riferimento ai minori stranieri non accompagnati conferma le difficoltà di adeguata protezione in Paesi dell'Unione come Croazia, Cipro, Francia,



Nella pronuncia contro la Francia<sup>23</sup>, la giovane età avrebbe dovuto attirare l'attenzione delle autorità francesi, non scagionate dal difetto di collaborazione dell'interessato lamentato dal Governo, indifferente per la Corte in ragione del disagio linguistico; l'identificazione del minore soltanto con l'intervento della ONG segnala gravi carenze del sistema e l'inerzia delle autorità francesi, «*s'agissant d'un mineur isolé étranger en situation irrégulière âgé de douze ans, c'est-à-dire d'un individu relevant de la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société*». Ma anche la soluzione greca di trattenere i minori presso stazioni di polizia, in attesa del trasferimento in strutture d'accoglienza dotate di sezioni speciali per i minori non accompagnati<sup>24</sup>, è giudicata inadatta alla condizione di particolare

Grecia. Ungheria, Italia, Malta, Spagna, aggravata dalla pandemia, e ribadisce il ruolo della tutela per un sistema di accoglienza efficace: «A key element of a well-functioning system for the reception of unaccompanied children is a functioning guardianship system. Such systems assign unaccompanied children a person to support them to ensure their wellbeing, safeguard the child's best interests, and exercise legal representation on their behalf». Sul trattamento inumano e degradante dei luoghi di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, Corte di Strasburgo, 22 novembre 2016, ricorso n. 25794/13 and 28151/13, *Abdullahi Elmi and Aweys Abubakar v. Malta*, in <https://hudoc.echr.coe.int/FRE#%7B%22itemid%22:%7B%22001-168780%22%7D%7D>: «the applicants, as asylum-seekers, were particularly vulnerable because of everything they had been through during their migration and the traumatic experiences they were likely to have endured previously»; Corte di Strasburgo, 25 giugno 2020, ricorso n. 9347/14, *Moustahi c. Francia*, in <https://www.osservatoriocedu.it/wp-content/uploads/2022/02/Moustahi-c-Francia-C.pdf>, nei confronti di bambini di tre e cinque anni, detenuti all'interno di una stazione di polizia, affidati a un adulto e inviati senza precauzioni verso uno Stato non membro, condizioni giudicate dalla Corte causa di stress e di angoscia indipendentemente dalla durata della detenzione, con possibili conseguenze sulla loro psiche.

<sup>23</sup> Corte di Strasburgo, 28 febbraio 2019, ricorso n. 12267/16, *Kahn c. Francia*, in *Federalismi*, 1 maggio 2019, denuncia il degrado determinato dallo smantellamento del centro di accoglienza, aperto in prossimità di Calais per coloro che desideravano ricevere la protezione nel Regno Unito, il cui effetto era stato lo sviluppo di un accampamento improvvisato non regolarizzato dalla successiva apertura di un centro diurno per «server environ deux mille cinq cent repas par jour aux migrants et de mettre à leur disposition soixante structures modulaires de douche, trente de toilettes, ainsi que des moyens pour recharger leurs téléphones portables et laver leur linge». Non adeguato all'utenza effettiva, il centro viene denominato “giungla” nella relazione del Difensore dei diritti, dove «mentionne aussi l'état d'épuisement physique et psychique dans lequel se trouvaient les exilés qui, après un parcours migratoire de plusieurs mois ou années, se voyaient contraints d'adopter un mode de vie “plus proche de la survie”. Il relève de plus qu'ils présentaient des pathologies caractéristiques des personnes en situation de très grande précarité, qui se combinaient avec des troubles propres à leur condition de migrant et à des syndromes post-traumatiques liés à des violences ou pressions policières, ajoutant que l'offre de prise en charge médicale était insuffisante au regard de la situation sanitaire». Gli stessi minori non accompagnati presenti vivevano in condizioni materiali deprecabili, esposti a numerosi pericoli, abbandonati a sé stessi con sviluppo di comportamenti a rischio negli adolescenti legati all'aumento del consumo di alcol. Khan era un minore afgano, arrivato nella giungla di Calais a 11 anni, segnalato da una ONG e affidato dal Tribunale a una comunità familiare ma senza alcuna misura per garantire l'esecuzione della decisione, con conseguente ingresso irregolare nel Regno Unito dopo lo smantellamento del campo profughi.

<sup>24</sup> Corte di Strasburgo, 28 febbraio 2019, ricorso n. 19951/16, *H.A. e altri c. Grecia*, in *Federalismi*, 1 maggio 2019: la Grecia viene sanzionata per la detenzione amministrativa di nove minori non accompagnati (sei siriani, due iracheni e un marocchino) – intenzionati a trasferirsi presso altri Stati dell'Unione europea – presso diverse stazioni di polizia per un lungo periodo (da 20 a 35 giorni) prima di sistemarli in un centro di accoglienza. Se la durata viene giustificata dall'eccezionalità del flusso migratorio causato da una crisi umanitaria senza precedenti, viene sanzionata la sola detenzione presso posti di polizia come trattamento degradante, in quanto strutture inadatte alla permanenza oltre le 48 ore, oltre che l'assenza di rimedi esperibili dinanzi ad autorità imparziali (art. 13) e di nominare un avvocato allo scopo di abbreviare la permanenza nelle stazioni di polizia e accelerare il trasferimento in strutture d'accoglienza adatte (art. 5, par. 4). Analogamente, Corte di Strasburgo, 13 giugno 2019,

vulnerabilità del minore, disagio acuito dalla mancanza della possibilità di contestare la sistemazione per vie legali.

Episodi di violazione dei diritti umani dei minori non accompagnati sono dunque ancora attuali e coinvolgono anche l'Italia. La Corte di Strasburgo di recente si è pronunciata in tema di determinazione dell'età di un migrante, dichiaratosi minorenne all'arrivo. Sulla scorta di una certificazione dell'età ossea di diciottenne in un referto medico, la cui attendibilità viene contestata in quanto il grado di maturità biologica, durante la pubertà, presenta un'ampia variabilità statistica, viene disposto il suo trasferimento in un centro di accoglienza per adulti<sup>25</sup>. Nei quattro mesi trascorsi nel centro, il ricorrente lamenta e documenta una situazione di sovraffollamento, assenza di riscaldamento adeguato, di acqua calda nei servizi igienici, peraltro insufficienti come le panche nella mensa, carenza di attività educative e ricreative e di personale, la circolazione di coltelli, alcol e sostanze stupefacenti, episodi di violenza e di prostituzione. Carenze strutturali acute dall'assenza dell'assistenza sanitaria adeguata, dell'assistenza psicologica, di accesso a informazioni in carenza di interpreti in sede di colloquio e di assistenza legale.

La condotta delle autorità italiane viene sanzionata per violazione dell'art. 8 Cedu. Per la Corte, l'ampio concetto di vita privata abbraccia molteplici aspetti dell'identità di una persona, compreso il diritto allo sviluppo personale e a stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani. La pronuncia delinea un ampio contenuto degli obblighi gravanti sulla pubblica autorità, non più limitato alla generica astensione da ingerenze arbitrarie, ma inclusivo di obblighi positivi di rispetto della vita privata, salvo un ampio margine di discrezionalità sulle modalità di attuazione. L'inadempimento dello Stato, aggravato dalla condizione di minore non accompagnato in un contesto migratorio che lo rende particolarmente

---

ricorso n. 141165/16, *Sh.D. and others v. Greece, Austria, Croatia, Hungary, Northern Macedonia, Serbia and Slovenia*, in <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/AFFAIRE%20SH.D.%20ET%20AUTRES%20c.%20GR%20CE%20AUTRICHE%20CROATIE%20HONGRIE%20MAC%20DOINE%20DU%20NORD%20SERBIE%20ET%20SLOV%20NIE.pdf>, considera pratica inaccettabile la detenzione di cinque minori di origine afgana in stazioni di polizia, anche a fini protettivi e per brevi periodi: «conditions in police stations can create the feeling of isolation and can negatively affect physical and mental well-being, and that such conditions are not suitable for children».

<sup>25</sup> Corte di Strasburgo, 21 luglio 2022, ricorso n. 5797/17, *Darboe e Camara c. Italia*, in *Guida al diritto*, 2022, 31 ss. Il ricorrente, giunto in Sicilia a bordo di un'imbarcazione di fortuna, dichiara di essere minorenne e di voler chiedere la protezione internazionale. Ospitato inizialmente in un centro per minori stranieri non accompagnati, viene poi trasferito in un centro di accoglienza per adulti, nonostante il rilascio di una tessera sanitaria attestante la minore età. Dubitando dell'età effettiva, le autorità richiedono una visita medica e dal referto risulta un'età ossea corrispondente a quella di un maschio diciottenne. In assenza di informazioni, il ricorrente si fa assistere da difensori per la nomina di un tutore, per rilevare i numerosi inadempimenti in presenza di un minore non accompagnato e per presentare la domanda di protezione internazionale, ma sull'esito dell'istanza non vengono informati neppure i difensori. Eppure, già Cass., 3 marzo 2020, n. 5936, in *Giustizia civile Massimario*, 2020, aveva sottolineato la necessità che il tribunale per i minorenni si avvallesse dell'accertamento sanitario con indicazione di un margine di errore e i conseguenti valori minimi e massimi attribuibili all'età del minore e, ove tale margine non consentisse di addivenire con certezza alla determinazione dell'età, l'applicazione della regola presuntiva della minore età. Sulla priorità del documento anagrafico, Cass., ordinanza 6 aprile 2022, n. 11232, *ivi*, 2022.

vulnerabile, è ricondotto alle procedure di identificazione e determinazione dell'età, presupposto necessario per applicare l'insieme delle garanzie procedurali connesse alla condizione di minore<sup>26</sup>. Responsabilità non elusa dalla sopravvenienza di una normativa più puntuale e l'approccio multidisciplinare da parte di professionisti adeguatamente formati per la determinazione dell'età<sup>27</sup>, perché in Italia già vigeva l'obbligo di assicurare necessarie garanzie ai minori non accompagnati richiedenti asilo e la presunzione della minore età, espressione del generale principio dell'interesse superiore del minore<sup>28</sup>. L'assenza di elementi idonei a qualificare come infondate o irragionevoli le affermazioni del ricorrente di essere minore, con il conseguenziale collocamento iniziale in un centro per minori, confligge con la negazione della protezione speciale tramite riconoscimento dello *status* di minore non accompagnato.

Il comprensibile interesse dello Stato a sventare i numerosi tentativi di aggirare le norme in materia di immigrazione non può legittimare la privazione ai minori stranieri, specie se non accompagnati, della protezione che accede al loro *status*. La conseguente lesione del diritto alla nomina di un tutore o rappresentante legale e del diritto ad essere informato, con l'annesso diritto di impugnazione del referto medico, mai notificatogli, e dei provvedimenti di rigetto delle successive istanze, non ha una valenza soltanto processuale, ma sostanziale rispetto all'obbligo positivo di assicurare al migrante il rispetto della sua vita privata.

Il trasferimento in un centro di accoglienza per adulti, che l'adozione del criterio presuntivo del *favor minoris* avrebbe scongiurato, ha determinato ulteriori problematiche rispetto alla vulnerabilità e dignità del ricorrente, sia in termini di trattamento inumano ex art. 3 Cedu, adeguatamente documentato, sia in termini di effettività del diritto di ricorrere ex art. 13 Cedu, in combinato disposto con gli artt. 3 e 8 Cedu. Eppure il superamento della presunzione di minore età degli adolescenti rientra tra le misure ipotizzate dal Viminale per contrastare gli sbarchi<sup>29</sup>.

### 3. Violazioni indirette dei diritti e tentativi di arginare la discrezionalità degli Stati

Un grave *vulnus* ai diritti umani è emerso altresì dalle scelte interpretative lesive del diritto al ricongiungimento familiare, linfa vitale per la cura e assistenza del minore non accompagnato, oggetto di ripetuti adattamenti alla condizione del migrante minore in sede di ricorso pregiudiziale alla Corte di Giustizia. La minore età, *discrimen* per applicare la disciplina di maggior favore, rappresenta

<sup>26</sup> A. CORDIANO, *La condanna della Cedu per la violazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati in tema di accertamento dell'età e di condizioni inumane e degradanti dei centri di accoglienza*, in *Famiglia e diritto*, 2023, 3, 197 ss.

<sup>27</sup> L. 7 aprile 2017, n. 47, che ha aggiunto l'articolo 19-*bis* al d. lgs. 2015/142.

<sup>28</sup> L'importanza della presunzione è confermata, da ultimo, nella Risoluzione 2449 (2022), *Protection and alternative care for unaccompanied and separated migrant and refugee children*, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, 22 giugno 2022. Ma già il Comitato europeo dei diritti sociali, decisione 15 giugno 2018, reclamo n. 114/2015, *EUROCEF c. Francia*, in <https://www.coe.int/>, considera l'esame osseo inopportuno e inattendibile per determinare l'età dei minori stranieri, in contrasto con l'art. 17, par.1, Carta sociale europea.

<sup>29</sup> V. PICCOLILLO, *La stretta sui minori. In caso di esami dubbi dovranno provare l'età*, in *Corriere della Sera*, 24 agosto 2023: considerato che la gran parte degli adolescenti dichiara di avere 17 anni per rientrare nei percorsi dedicati ai minori, l'idea è di invertire l'onere della prova far gravare sui ragazzi l'onere di dimostrare di non essere maggiorenni.

ontologicamente un periodo transitorio, neutralizzabile da modalità procedurali che sono di competenza degli Stati nazionali.

Un primo profilo discrezionale attiene alla determinazione dello Stato competente a esaminare la domanda di protezione internazionale nell'ipotesi di presentazione di più domande in diversi Stati membri. La regola generale, posta dal regolamento di Dublino III<sup>30</sup>, indica una gerarchia di criteri che privilegia, per i minori non accompagnati, lo Stato membro in cui si trova legalmente un familiare o un fratello, se conforme all'interesse superiore del minore (art. 8, par. 1), criterio prevalente se i familiari soggiornano in più di uno Stato membro (art. 8, par. 3). Residuale è la competenza dello Stato in cui il minore ha presentato domanda di protezione internazionale (art. 8, par. 4), se mancano parenti per il ricongiungimento, non possono occuparsi di lui oppure se la soluzione confligga con l'interesse del minore. Resta insoluta l'ipotesi della pluralità di istanze nel territorio europeo. La soluzione interpretativa suggerita dalla Corte di Giustizia che, alla cronologia, privilegia lo Stato in cui il minore si trova dopo aver presentato la domanda quale criterio che razionalizza le tempistiche<sup>31</sup>, non ha trovato riscontro nelle successive proposte normative per il forte rischio di strumentalizzazione. Per la Corte, una differente interpretazione non è supportata né dalla lettera della norma, né dalla *ratio* di garantire l'effettivo accesso all'esame dello *status* di rifugiato del richiedente in qualità di minorene.

Il Regolamento Dublino III, adottato in pendenza della questione dinanzi alla Corte di Giustizia, omette di pronunciarsi ma i co-legislatori, con una dichiarazione congiunta<sup>32</sup>, avevano attribuito alla

<sup>30</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013, 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), in GUUE, L. 180/31, 29 giugno 2013. Il regolamento apporta modifiche sostanziali al regolamento CE n. 343/2003, 18 febbraio 2003 (Dublino II).

<sup>31</sup> Corte di Giustizia, 6 giugno 2013, causa C-648/11, *M.A. e altri c. United Kingdom (Secretary of State for the Home Department)*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A62011CJ0648>. La decisione riunisce tre cause presentate da tre minori non accompagnati, due eritrei e un iracheno. I primi due avevano già presentato domanda di asilo in Italia, il terzo nei Paesi Bassi per cui, in base all'art. 6, par. 2, Reg. CE n. 343/2003, cit., le autorità britanniche avevano disposto il trasferimento dei minori nello Stato membro di prima istanza di protezione internazionale, considerato che «In mancanza di un familiare, è competente per l'esame della domanda lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo». Impugnato il provvedimento, la *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* solleva la questione pregiudiziale, rilevando come significativo che il richiamo alla presentazione della domanda per la prima volta, contenuto nell'art. 5, non sia ribadito all'art. 6 per i minori non accompagnati. La Corte di Giustizia, richiamata la giurisprudenza costante sulla necessità di tener conto non solo della lettera, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, concentra l'attenzione sull'obiettivo della normativa, accordare particolare attenzione al caso dei minori non accompagnati, e del regolamento, di garantire l'effettivo accesso all'esame dello *status* di rifugiato del richiedente; è altresì interesse del minore non prolungare inutilmente la procedura di determinazione dello Stato membro competente, bensì assicurargli un rapido accesso alle procedure volte al riconoscimento dello *status* di rifugiato. Dispone pertanto che l'art. 6 vada interpretato nel senso che «Stato membro competente» sia lo Stato membro nel quale si trova tale minore dopo aver presentato una domanda di asilo.

<sup>32</sup> Dichiarazione del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, allegata al Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), 26 giugno 2013, in GUUE L. 180/59, 29 giugno 2013, 31ss. Il testo della dichiarazione è il seguente: «Il Consiglio e il Parlamento europeo invitano la Commissione a prendere in considerazione, fatto salvo il suo diritto di iniziativa, una revisione dell'articolo 8,

Commissione il compito di revisione della disposizione in conformità all'adottanda pronuncia. Il rinvio è dovuto all'insanabile conflitto di posizioni tra Commissione, favorevole alla competenza dello Stato in cui il minore si trova per evitarne il trasferimento, e Consiglio, propenso all'opposto a radicare la competenza nello Stato di prima istanza d'asilo. Impegno che la Commissione rispetta con una Proposta di modifica<sup>33</sup>, ma che è costretta successivamente a ritirare e sostituire con una nuova proposta di modifica del Regolamento Dublino III, ancora in discussione<sup>34</sup>, dove invece si opta per la soluzione cronologica<sup>35</sup>.

La riduzione della tempistica serve a conservare il percorso privilegiato per il ricongiungimento familiare del minore straniero non accompagnato. In quest'ottica, al tema della competenza si associa un altro profilo, la conservazione della condizione di *favor* se il minore raggiunge la maggiore età in pendenza del procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato. La Corte è intervenuta più volte per sottrarre alla discrezionalità degli Stati membri il potere di indicare il momento rilevante per il riconoscimento di tale *status*<sup>36</sup>. Se la valutazione discrezionale, peraltro associata al concorso di talune

---

paragrafo 4 della rifusione del regolamento Dublino una volta che la Corte di giustizia si sarà pronunciata sulla causa C-648/11 *MA e a. contro Secretary of State for the Home Department* e comunque entro i termini prescritti dall'articolo 46 del regolamento Dublino. Il Parlamento europeo e il Consiglio eserciteranno successivamente entrambi le rispettive competenze legislative, tenendo conto del prevalente interesse del minore. In uno spirito di compromesso e al fine di garantire un'immediata adozione della proposta, la Commissione accetta di prendere in considerazione tale invito, che intende limitato a queste specifiche circostanze e non tale da creare un precedente».

<sup>33</sup> COM/2014/0382 *final* – 2014/0202, Proposta di Regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52014PC0382>.

<sup>34</sup> COM/2016/0270 *final* – 2016/0133, Proposta di Regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), dove si opta per la soluzione proposta dal Consiglio (art. 9, par. 2). La proposta ha cessato di avere efficacia il 23 aprile 2021, ma il criterio è stato ribadito da COM (2020) 610 *final*, Proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX (Fondo asilo e migrazione), 23 settembre 2020, cit., invariato nel documento di compromesso datato 6 giugno 2023.

<sup>35</sup> Per un'analisi critica sul compromesso al ribasso, un arretramento rispetto alle indicazioni della giurisprudenza e alle proposte di modifica avanzate in precedenza dalla Commissione, 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, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, Napoli, 2022, 655 ss.

<sup>36</sup> Corte di Giustizia, 12 aprile 2018, causa C-550/16, *A e S v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, in *Guida al diritto*, 2018, 19, 96 ss. Il giudizio viene introdotto da cittadini eritrei a seguito del rifiuto del Segretario di Stato alla Sicurezza e alla Giustizia dei Paesi Bassi di accordar loro e ai tre figli minorenni un'autorizzazione di soggiorno temporanea al fine del ricongiungimento familiare con la figlia maggiore destinataria di un permesso di soggiorno a titolo di asilo valido per 5 anni quale minore non accompagnato. La pronuncia verte sull'art. 2, parte iniziale e lettera f), dir. 2003/86 per definire fino a quando una persona possa essere qualificata come «minore non accompagnato». Il conflitto interpretativo riguarda il *dies a quo*, la data di ingresso dell'interessato o, come sosteneva il Segretario di Stato, la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare. La corte risponde alla questione affermando che «il combinato disposto degli articoli 2, parte iniziale e lettera f), e 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 va interpretato nel senso che deve essere qualificato come «minore», ai sensi della prima di tali disposizioni, un cittadino di Paesi terzi o un apolide che aveva un'età inferiore

condizioni<sup>37</sup>, costituisce regola generale in tema di migrazione, per i minori rifugiati non accompagnati la normativa prevede regole eccezionali funzionali ad una tutela rafforzata, ma omette di precisare fino a che momento costoro conservino tale condizione. La soluzione indicata dalla Corte, un'interpretazione autonoma e uniforme nel rispetto del diritto dell'Unione e del principio di uguaglianza, è desumibile dalla *ratio* della direttiva 2003/86 di riconoscere ai rifugiati condizioni più favorevoli all'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, in ragione delle motivazioni che li hanno indotti a fuggire dal Paese di origine, ma soprattutto dall'assenza del rinvio alla legislazione nazionale o alla valutazione discrezionale di ogni Stato membro, a dispetto di altre norme della medesima Direttiva.

Se alcun margine di discrezionalità la direttiva riconosce agli Stati, obbligati ad autorizzare il ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante, e se offre la garanzia di una protezione rafforzata ai rifugiati che hanno lo *status* di minori non accompagnati, la determinazione del momento per beneficiare del diritto non può essere rimessa alla discrezionalità di ciascuno Stato membro<sup>38</sup>. Né il tenore letterale, né la sistematica consentono di far dipendere dalla maggiore o minore celerità del trattamento della domanda di protezione internazionale la possibilità di presentare istanza di ricongiungimento familiare, peraltro soggetta al positivo e definitivo accoglimento della domanda di asilo, atto ricognitivo e non costitutivo della titolarità del diritto.

Una diversa conclusione contrasterebbe con la *ratio* di *favor* per i rifugiati e con i principi di parità e di certezza del diritto<sup>39</sup>. I tempi imprevedibili della procedura, specie in periodi di grande affluenza di richiedenti protezione internazionale, diventerebbero una *condicio iuris* del diritto al ricongiungimento dei minori non accompagnati se dipendesse dal momento in cui la procedura si è conclusa; paradossalmente consentirebbe facili strumentalizzazioni con il prolungamento dei tempi se il richiedente è

---

ai diciotto anni al momento del suo ingresso nel territorio di uno Stato membro e della presentazione della sua domanda di asilo in tale Stato, ma che, nel corso della procedura di asilo, raggiunge la maggiore età e ottiene in seguito il riconoscimento dello *status* di rifugiato». *Contra*, Cass, ordinanza 13 agosto 2020, n. 17115, in *Giustizia civile Massimario*, 2020, secondo cui la minore età, quale condizione giuridica per il riconoscimento di una più intensa protezione, deve persistere fino al momento della decisione. In tema, S. NICOLOSI, *Shedding Light on the Protective Regime for Unaccompanied Minors under the Family Reunification Directive: The Case of A and S*, in [europeanpapers.eu](http://europeanpapers.eu), 2018, 1493 ss.

<sup>37</sup> Gli Stati membri possono, per via legislativa o regolamentare, autorizzare l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine: art. 4, par. 2, lett. a).

<sup>38</sup> Art. 10, par. 3, lett. a), dir. 2003/86: «Se il rifugiato è un minore non accompagnato, gli Stati membri: a) autorizzano l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado, senza applicare le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a)».

<sup>39</sup> «Una simile interpretazione, infatti, comporterebbe che due rifugiati minori non accompagnati di pari età che hanno presentato nello stesso momento una domanda di protezione internazionale potrebbero, per quanto attiene al diritto al ricongiungimento familiare, essere trattati diversamente a seconda della durata di trattamento di tali domande, sulla quale essi generalmente non hanno alcuna influenza e la quale, al di là della complessità delle situazioni in questione, può dipendere sia dal carico di lavoro delle autorità competenti sia dalle scelte politiche effettuate dagli Stati membri per quanto concerne l'organico messo a disposizione di tali autorità e i casi da trattare con priorità»: Corte di Giustizia, 12 aprile 2018, cit., punto 56. La tesi è rafforzata da Corte di Giustizia, 1° agosto 2022, n. 273, C-273/20 e C-355/20, *Bundesrepublik Deutschland v. SW e Bundesrepublik Deutschland v. BL, BC*: la minore età del rifugiato alla data di decisione sulla domanda d'ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare presentata dai genitori del soggiornante non costituisce una «condizione», né è concesso agli Stati alcun margine di manovra nella determinazione del momento di riferimento per valutare l'età del rifugiato minore non accompagnato.

prossimo alla maggiore età, in antitesi con la celerità procedurale che la particolare vulnerabilità del richiedente richiederebbe e con il superiore interesse del minore. La data di presentazione della domanda di protezione internazionale, invero, rappresenta un elemento prevedibile, identico per tutti i richiedenti e imputabile al diretto interessato e non alle strutture amministrative nazionali.

Il termine ragionevole entro cui presentare l'istanza, onde evitare il rischio di ribaltare le posizioni e di consentire la presentazione della richiesta di ricongiungimento senza alcun limite temporale una volta raggiunta la maggiore età in pendenza del procedimento, viene identificato nel termine di tre mesi dal provvedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato, desumibile da un contesto analogo<sup>40</sup>.

Con le medesime argomentazioni la Corte riconosce all'adulto, titolare dello *status* di rifugiato, il diritto al ricongiungimento familiare dei figli minorenni, benché divenuti maggiorenni nelle more del procedimento giurisdizionale di impugnazione avverso la decisione di rigetto della domanda di rilascio del visto. La data di riferimento per stabilire se trattasi di figlio minorenni resta quella di presentazione dell'istanza e non di rilascio del provvedimento, escluso ogni margine di discrezionalità per garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e il principio di uguaglianza<sup>41</sup>.

La condizione di particolare vulnerabilità incide anche sull'esercizio del potere sanzionatorio dello Stato quando il minore si rende responsabile di comportamenti violenti o della violazione delle regole del centro di accoglienza<sup>42</sup>. La normativa europea, benché rinvii alla legislazione nazionale

<sup>40</sup> Il termine si evince dalla soluzione adottata dal legislatore europeo all'art. 12, par. 1, co. 3, dir. 2003/86 che ha valore indicativo: Corte di Giustizia, 12 aprile 2018, cit., punto 61.

<sup>41</sup> Corte di Giustizia, 16 luglio 2020, cause riunite C-133/19, C-136/19 e C-137/19, *B.M.M., B.S., B.M. e B.M.O. v. Belgio*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2020, 6, 1968 ss.: B.M.M. aveva presentato per conto dei figli, B.S., B.M. e B.M.O., domanda di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare presso l'Ambasciata a Conakry (Guinea), rigettate, e poi presso l'Ambasciata a Dakar (Senegal) con il medesimo esito per aver fornito informazioni false sulla data di nascita. Proposto ricorso di sospensione e annullamento della decisione di rigetto dinanzi al *Conseil du contentieux des étrangers*, l'istanza viene dichiarata irricevibile per mancanza di interesse, in applicazione di una giurisprudenza costante belga che non consentiva di accogliere le domande, perché nel frattempo gli istanti erano diventati maggiorenni. Impugnato il rigetto dinanzi al *Conseil d'État*, il giudice sospende il procedimento per sottoporre alla Corte europea le seguenti questioni pregiudiziali: se, per garantire l'effettività del diritto dell'Unione europea e non rendere impossibile beneficiare del diritto al ricongiungimento familiare, l'articolo 4 della direttiva 2003/86 debba essere interpretato nel senso di consentire al figlio del soggiornante di beneficiare del diritto quando diventa maggiorenne nelle more del procedimento di impugnazione iniziato quando era ancora minorenni; se l'art. 47 della Carta e l'art. 18 della direttiva 2003/86 debbano essere interpretati nel senso di impedire l'irricevibilità del ricorso di annullamento del diniego per la maggiore età del figlio sopraggiunta nelle more del procedimento giurisdizionale, compromettendo il diritto a un ricorso effettivo. Con riferimento a quest'ultimo profilo, per la Corte il ricorso non può essere dichiarato irricevibile per il solo motivo che il minore interessato è diventato maggiorenne nel corso del procedimento giurisdizionale, in quanto la decisione nel merito condiziona l'esercizio di altri diritti, compreso il risarcimento dei danni.

<sup>42</sup> Corte di Giustizia, 12 novembre 2019, causa C-233/18, *Zu. Ha. v. Belgio*, in *Guida al diritto*, 2020, 2, 96 ss. La questione pregiudiziale è sollevata in sede di impugnazione dal giudice per i problemi di interpretazione dell'art. 20, par. 4, dir. 2013/33. Nella specie il ricorrente, cittadino afghano arrivato in Belgio come minore non accompagnato, viene coinvolto in una rissa tra residenti di varie etnie nel centro d'accoglienza dove era ospitato, arrestato e rilasciato il giorno successivo. In applicazione della legge belga sull'accoglienza, il direttore del centro applica come sanzione l'esclusione dall'assistenza materiale per un periodo di 15 giorni. Allontanato dal centro, il giovane trascorre alcune notti in un parco a Bruxelles e altre presso amici e conoscenti; la richiesta di sospensione della misura, presentata dal suo tutore, viene respinta per mancanza di estrema urgenza mentre il ricorso per ottenere l'annullamento delle decisioni e il risarcimento del danno viene respinto in quanto infondato. I

l'individuazione delle sanzioni applicabili, fissa criteri di esercizio del potere: la sanzione va adottata in modo individuale, obiettivo, imparziale, motivato e va adeguata alla particolare situazione del richiedente, salvaguardando l'accesso all'assistenza sanitaria e un tenore di vita dignitoso<sup>43</sup>. A dispetto della tesi del giudice del rinvio<sup>44</sup>, la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza sono legittime per la Corte di Giustizia, pur se non richiamate dall'art. 20, par. 4, dir. 2013/33, per consentire allo Stato membro di tutelarsi dal rischio di abuso del sistema di accoglienza. Non esonerano però dalla responsabilità della cura del minore, non soddisfatta dalla mera consegna di un elenco di strutture di accoglienza cui rivolgersi per soddisfare i bisogni più elementari. L'esclusione dalle condizioni materiali di accoglienza è invece sanzione inapplicabile al minore non accompagnato, dovendosi preferire la collocazione in una parte separata del centro o il trasferimento in altro centro di accoglienza: l'interesse superiore del minore implica sempre la garanzia del suo benessere e sviluppo sociale, oltre che della sua incolumità e sicurezza<sup>45</sup>.

La protezione rafforzata non si limita all'accoglienza, ma include le modalità di rimpatrio dei minori non accompagnati che non possano beneficiare dello *status* di rifugiato né della protezione sussidiaria. In quanto irregolari, al provvedimento di allontanamento dal territorio dell'Unione europea si applica la direttiva 2008/115/CE<sup>46</sup>: la conformità al loro preminente interesse impone l'ascolto<sup>47</sup> e la preventiva e approfondita valutazione della loro situazione. Sulla decisione del rimpatrio incidono diversi elementi, quali l'età, il sesso, la particolare vulnerabilità, lo stato di salute fisico e mentale, l'affidamento a una famiglia, il livello di scolarizzazione, l'ambiente sociale, le condizioni di accoglienza nello Stato del rimpatrio con la possibilità di affidarlo a un familiare, un tutore o una struttura. In difetto, lo Stato ha l'obbligo di non procedere, altrimenti il minore si troverebbe in uno stato di grave incertezza,

---

dubbi interpretativi che inducono il giudice ad interpellare la Corte di giustizia nascono dalla constatazione che la sanzione è stata applicata ad un minore non accompagnato.

<sup>43</sup> Art. 20, dir. 2013/33. Per un commento, C. DE LUCA, *Le sanzioni applicabili ai minori stranieri non accompagnati nei centri di accoglienza: una recente pronuncia della Corte di Giustizia*, in *Cassazione penale*, 2020, 5, 2094 ss.

<sup>44</sup> Per il giudice del rinvio se la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza sono applicabili soltanto nelle ipotesi indicate ai par. da 1 a 3, art. 20, dir. 2013/33 e non all'ipotesi di cui al par. 4, è stata inflitta una sanzione contraria alla legge; l'autorità pubblica non si è neppure preoccupata di assicurare un livello di vita dignitoso al richiedente, peraltro minore non accompagnato.

<sup>45</sup> Art. 23, par. 1, dir. 2013/33.

<sup>46</sup> Dir. 2008/115/CE, 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. 348/98, 24 dicembre 2008, 98 ss., oggetto di Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione, 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio, in GUUE, L. 339/83, 19 dicembre 2017, 121 ss.: «Prima di deciderne il rimpatrio [...] è obbligatorio ascoltare il minore non accompagnato, direttamente o tramite un rappresentante o un organo appropriato, ed effettuare una valutazione del suo interesse superiore su base individuale, anche tenendo conto delle sue esigenze particolari, del contesto familiare e della situazione e delle condizioni di accoglienza nel paese di rimpatrio. Tale valutazione dovrebbe verificare sistematicamente se il rimpatrio nel Paese d'origine, incluso il ricongiungimento con la famiglia, sia nell'interesse superiore del minore».

<sup>47</sup> L'art. 24, par.1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE sancisce il diritto di ascolto: i minori possono esprimere liberamente la propria opinione e questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. Trattasi di disposizione di applicabilità generale e non limitata a procedimenti specifici.



secondo l'orientamento costante della Corte<sup>48</sup>. Ne deriva, sul piano ermeneutico teleologico, una limitazione sostanziale dell'allontanamento del minore, potenzialmente idoneo ad accentuare la sua già estrema vulnerabilità, benché la maggior parte degli Stati membri non lo escluda formalmente.

La prassi olandese di effettuare l'accertamento soltanto per i minori non accompagnati di età inferiore a quindici anni, considerata la presuntiva tempistica di circa tre anni impiegata per espletare le procedure<sup>49</sup>, rappresenta pertanto una palese elusione delle regole europee. Il criterio dell'età, pur rilevante, crea un automatismo non coerente con l'interesse del minore: anche se di età superiore ai quindici anni, la sua situazione di vulnerabilità rispetto all'allontanamento è equivalente. Peraltro, quando il soggiorno è irregolare, lo Stato ha l'obbligo del rimpatrio assistito dalle dovute garanzie; invero la prassi amministrativa nazionale olandese, del tutto arbitraria, di tollerare *medio tempore* la presenza del minore nel territorio nazionale, lo pone in una sorta di limbo che si traduce non in tolleranza, ma nella negazione dei suoi diritti, in contrasto con il diritto europeo e internazionale.

<sup>48</sup> Corte di Giustizia, 11 dicembre 2014, C-249/13, *Boudjlida v. Francia*, in *Il Foro amministrativo*, 2014, 12, 3032 ss., punto 48; Corte di Giustizia, 8 maggio 2018, C-82/16, *K.A. e a. v. Belgio*, in *Diritto & Giustizia*, 11 maggio 2018, punto 102. Sul rilievo della minore età al momento dell'allontanamento dal paese di origine quale fattore specifico di vulnerabilità che legittima un giudizio di comparazione attenuato, Cass., 1° marzo 2023, n. 6185, in *Giustizia civile Massimario*, 2023: nel cassare il provvedimento impugnato di mancato riconoscimento della protezione internazionale richiesta, giudica irrilevante la non credibilità di episodi di violenza e maltrattamenti familiari subiti e precisa che «ai fini della verifica del grado della lesione ai diritti sanciti nell'art. 8 Cedu, deve tenersi conto oltre che della natura e dell'effettività dei vincoli familiari, del suo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno e dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine, senza che occorra procedere ad un giudizio di comparazione con le condizioni esistenti in tale paese, neppure nelle forme della comparazione attenuata con proporzionalità inversa». Sulla condizione di vulnerabilità estrema del migrante minore specie se non accompagnato, Cass., ordinanza 17 giugno 2020, n. 11743, *ivi*, 2020.

<sup>49</sup> Corte di Giustizia, 14 gennaio 2021, C-441/19, *TQ v. Paesi Bassi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, 4, 1327 ss. La controversia riguarda TQ, minore non accompagnato nato in Guinea e vissuto dalla più tenera età con la zia in Sierra Leone, e il Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi. Le sue vicissitudini dopo il decesso della zia – condotto da un uomo nigeriano in Europa e vittima ad Amsterdam di tratta di esseri umani e di sfruttamento sessuale, causa di gravi turbe psichiche – gli impediscono di beneficiare di un permesso di soggiorno e ne viene disposto il rimpatrio. Il provvedimento viene impugnato dinanzi al Tribunale dell'Aja, in quanto il ricorrente non sapeva dove risiedessero i suoi genitori, non era in grado di riconoscerli, né poteva ritornare nel paese d'origine dove non conosceva nessuno e neppure la lingua. Il Tribunale, poiché la legge nazionale olandese limita l'indagine relativa all'esistenza di un'accoglienza adeguata nello Stato di rimpatrio ai minori non accompagnati di età inferiore a quindici anni al momento della presentazione della domanda di asilo, osserva che l'allontanamento non era avvenuto in attesa della maggiore età, quando l'indagine non era più obbligatoria. Nell'attesa, il soggiorno del minore non accompagnato di almeno quindici anni era irregolare ma tollerato. Sospende pertanto il procedimento e sottopone alla Corte di Giustizia un triplice quesito: sull'obbligatorietà della verifica della possibilità di accoglienza adeguata per il minore *tout court*; sulla legittimità della distinzione in base all'età operata dalla legislazione olandese per il rilascio di un permesso regolare sul territorio se un minore non accompagnato non può beneficiare né dello *status* di rifugiato né della protezione sussidiaria; se, in mancanza di rimpatrio volontario ed espulsione, l'obbligo di rimpatrio debba essere sospeso e debba essere concesso un soggiorno regolare. Sul tema, 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, 6, 569 ss.

#### 4. Risvolti giuridici di una normativa non uniformata

Le criticità strutturali del processo di accoglienza dei minori non accompagnati, emergenti dalle pronunce europee e trasversali agli Stati membri, hanno come effetto sistemico la negazione di diritti fondamentali elementari, non negoziabili nella civiltà occidentale europea. Il legame con il fenomeno migratorio può alimentare soluzioni negligenti, mentre la minore età, il distacco dal nucleo familiare, il disagio linguistico, il differente patrimonio culturale e religioso potenziano la vulnerabilità dell'individuo. Ad esse si affianca l'innegabile complessità dell'inserimento e integrazione in un nuovo contesto di valori in un sistema che non consente di tralasciare il costante confronto con la cultura di provenienza, che concorre a definire il contenuto del *best interest of the child*. Il rispetto della complessità di un ambiente multiculturale in maniera uniformata rientra nel concetto di benessere, una sfida con cui l'interprete è chiamato a confrontarsi a fronte di un fenomeno ormai strutturale, non più soltanto emergenziale.

L'archetipo di quanto l'identità culturale e religiosa del minore sia fattore non trascurabile, con importanti risvolti giuridici di adattamento degli ordinamenti nazionali, è la *kafala*, il principale istituto di protezione dell'infanzia nel diritto islamico con cui si attribuisce a terzi la cura di minori orfani o abbandonati in un sistema giuridico che vieta l'adozione<sup>50</sup>. Il problema se, ai fini del ricongiungimento<sup>51</sup>, il *kafil* rientri nella nozione di familiare, ha richiesto l'intervento delle Sezioni unite della Cassazione<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Il Corano vieta l'adozione: Sura XXXIII. La filiazione, espressione della volontà divina, presuppone il legame biologico, cui l'uomo non può equiparare rapporti civili che altererebbero un sistema unitario. La *Kafalah* ha fondamento nel dovere del buon musulmano di offrire protezione a chi è in stato di bisogno, come l'orfano, ma non crea legame di filiazione: G. CAROBENE, *Identità religiose e modelli di protezione dei minori. La kafala islamica*, Napoli, 2017, passim; ID., *Pratiche legali, diversità culturali e religiose nel rapporto dialettico fra kafala e adozione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2019, 142. Il rapporto si costituisce con un contratto in forma pubblica davanti un notaio omologato dall'autorità giudiziaria, se consensuale, o con provvedimento del Tribunale per i minori, se giudiziale. Il *kafil* si obbliga a curare, mantenere ed educare il minore, *makful*, fino alla sua maggiore età o al matrimonio se di genere femminile; è dunque strumento provvisorio e sempre revocabile. Non costituendo un rapporto di filiazione, il *kafil* non assume poteri di rappresentanza o di tutela, che conservano le autorità competenti, non trasmette il cognome né acquista diritti successori; il legame con la famiglia di origine non si interrompe.

<sup>51</sup> La funzione di conservare l'unità della famiglia consente di qualificare il ricongiungimento familiare diritto fondamentale della persona, che spetta di principio anche agli stranieri: Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 28, in *Foro italiano*, 1995, I, 2068 ss., ma già se trattasi di figlio maggiorenne «l'unità familiare perde la caratteristica di diritto inviolabile costituzionalmente garantito e contestualmente si aprono margini che consentono al legislatore di bilanciare "l'interesse all'affetto" con altri interessi di rilievo»: Corte cost. 8 giugno 2005 n. 224, in *Giustizia civile*, 2006, 10, 1987 ss.

<sup>52</sup> Cass., Sez. un., 16 settembre 2013 n. 21108, in 21108, in *Foro italiano*, 2013, I, 2766 ss. che afferma il seguente principio di diritto «Non può essere rifiutato il nulla osta all'ingresso nel territorio nazionale, per ricongiungimento familiare, richiesto nell'interesse di minore cittadino extracomunitario affidato a cittadino italiano residente in Italia con provvedimento di *kafalah* pronunciato dal giudice straniero nel caso in cui il minore stesso sia a carico o conviva nel paese di provenienza con il cittadino italiano ovvero gravi motivi di salute impongano che debba essere da questi personalmente assistito». Indirizzo ribadito da Cass., 2 febbraio 2015, n. 1843, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2016, 1, I, 64 ss. anche con riferimento alla *kafalah* "convenzionale", anch'essa finalizzata a realizzare l'interesse superiore del minore. Per la Corte, non contrasta con i principi dell'ordine pubblico italiano e neppure con quelli della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, benché l'art. 20, comma 3, riconosca quale istituto di protezione del minore la sola *kafalah* giudiziale che, diversamente da quella convenzionale, presuppone la situazione di abbandono o comunque di grave disagio del minore nel suo

in ragione dei contrapposti orientamenti interpretativi<sup>53</sup>. L'accezione ampia del concetto di familiare, accolta in questa sede, non esclude la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti e delle circostanze per escludere finalità elusive della legislazione in materia di immigrazione e di adozione, peraltro non coerenti con l'interesse del minore.

La valenza sovranazionale del problema ha avuto il merito di evidenziare come la discrezionalità ermeneutica a livello nazionale sia incompatibile con la delicatezza del tema del ricongiungimento, tanto da approdare alla Corte di Giustizia. La necessità di uniformare l'efficacia dell'istituto in Europa nei confronti dei suoi cittadini<sup>54</sup> è dovuta agli effetti sulla libertà di circolazione, ostacolata se gli Stati fossero liberi di riconoscere o negare rilevanza giuridica alla relazione costituita tramite *kafalah*<sup>55</sup>. La scelta di preservare l'unità della famiglia in senso ampio, obiettivo della direttiva 2004/38/CE sulla circolazione, protegge nella specie la relazione con la minore: il tutore può rientrare nell'ampia categoria di "altro familiare" in presenza di vincoli stabili con un cittadino europeo, pur in assenza di una discendenza diretta per difetto del rapporto di filiazione. La stessa Corte di Strasburgo fa rientrare nella nozione di

---

ambiente familiare. Analogamente, Cass., 24 novembre 2017, n. 28154, in *Il familiarista*, 8 febbraio 2018, con nota di M. CIRESE, *Anche la Kafalah convenzionale è istituto di protezione familiare conforme all'interesse del minore*.

<sup>53</sup> Con interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 29, co. 2, T. U. immigrazione, equipara la *kafalah* all'affidamento e consente il ricongiungimento al *kefil*, Cass., 20 marzo 2008, n. 7472, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, 1229 ss.; Cass., 28 gennaio 2010, n. 1908, in *Giustizia civile*, 2011, 11, I, 2694 ss. In senso contrario, se il minore è cittadino italiano residente in Italia, si applica il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, attuativo della direttiva 2004/38/CE, che non include tra i familiari il minore affidato mediante *kafalah*. Viene così introdotta una distinzione tra cittadino comunitario e cittadino extraeuropeo con discriminazione a rovescio: Cass., 1 marzo 2010, n. 4868, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2010, 4, 1621 ss., con nota di A. VENCHIARUTTI, *No al ricongiungimento familiare del minore affidato con kafalah: i richiedenti sono cittadini italiani!*, 1629 ss.; Cass., 23 settembre 2011, n. 19450, *ivi*, 2012, 4, 1472 ss. Sulla discrezionalità della disciplina dell'immigrazione G. CARAPEZZA FIGLIA, *Tutela del minore migrante ed ermeneutica del controllo*, *ivi*, 2018, 223 ss.

<sup>54</sup> Corte di giustizia (Grande sezione), 26 marzo 2019, C-129/18, *SM v. Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, in *Guida al diritto*, 2019, 17, 22 ss., sul rinvio pregiudiziale della Corte Suprema del Regno Unito sulla domanda di ricongiungimento presentata da coniugi di nazionalità francese residenti nel Regno Unito a seguito del rigetto del permesso di ingresso di una minore algerina, loro affidata con *kafalah*, quale figlia adottiva di cittadini europei. Per il giudice del rinvio la direttiva 2004/38/CE includerebbe nella nozione di «discendente diretto» i «minori sottoposti a tutela/tutori permanenti». Per la Corte, anche se la direttiva non contiene alcuna definizione di discendente diretto, di regola questa presuppone l'esistenza di un rapporto di filiazione, biologico o giuridico, che l'istituto islamico ontologicamente esclude. Ma la relazione può rientrare nella nozione di «altro familiare» di cui all'art. 3, par. 2, lettera a), dir. 2004/38/CE.

<sup>55</sup> Si pensi alle oscillazioni giurisprudenziali in Francia, prima favorevoli alla trasformazione in adozione piena della *kafalah* per poi, con la *loi n. 2001-111 du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale*, escludere l'adozione del minore straniero se il diritto del Paese di origine lo vieta. Nonostante il dibattito sullo stato di precarietà in cui si viene a trovare il minore, la Corte di Strasburgo, 4 ottobre 2012, ric. n. 43631/09, *Harroudj c. France*, esclude la contrarietà della legge francese alla Convenzione, ricordando l'ampio margine di apprezzamento di cui godono gli Stati e soprattutto la non conformità all'interesse del minore del conferimento di uno *status* non riconoscibile nel Paese di origine.

vita familiare ex art. 8 Cedu le relazioni effettive che un minore in regime di *kafalah* intrattiene con il suo tutore<sup>56</sup>, nell'intento di agevolare la circolazione degli *status* personali e familiari<sup>57</sup>.

Altra ripercussione della mancata armonizzazione tra i sistemi di asilo, causa di inefficienze, è l'incremento del rischio di trattamento non equivalente tra i richiedenti asilo in Europa e lo spostamento dei migranti alla ricerca di condizioni migliori di soggiorno. Per i minori, lo spostamento non autorizzato amplifica i rischi di sparizione e di coinvolgimento nella tratta degli esseri umani<sup>58</sup>. Ma anche laddove gli effetti non siano così gravi, il difetto di armonizzazione normativa può condizionare l'esercizio della potestà genitoriale in sede di ricongiungimento se il genitore ha acquisito lo *status* di rifugiato in uno Stato europeo differente da quello in cui è riconosciuto il beneficio della protezione sussidiaria a figli minori. La circostanza attribuisce ad ogni Stato membro la facoltà di dichiarare inammissibile la domanda di protezione internazionale, non preclusa dai principi di unità del nucleo familiare o del superiore interesse del minore<sup>59</sup>, in quanto l'istanza non procura un trattamento migliore. Laddove genitore e figli minori seguano percorsi migratori distinti, la circolazione dello *status* di rifugiato si limita a legittimare la presenza dello straniero nel territorio europeo, senza attribuire il diritto di soggiorno nel diverso Stato membro<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Corte di Strasburgo, 16 dicembre 2014, ricorso 52265/10, *Chbihi Loudoudi e a. c. Belgio*, esclude la violazione dell'art. 8 e 14 Cedu: l'adozione in Belgio, pur consentita dalla legislazione nazionale, non è disposta per l'esistenza di un legame parentale con la famiglia di origine che determinerebbe la coesistenza di distinti *status* personali in contrasto con il principio di unicità dello *status*. Sulla rilevanza della relazione effettiva incide l'età in cui il minore è stato sottoposto al regime della *kafalah* algerina, l'esistenza di una vita comune con i suoi tutori, il grado delle relazioni affettive che si sono instaurate tra minore e tutori, il livello di dipendenza del minore nei confronti dei suoi tutori, per il fatto che questi ultimi esercitano la potestà genitoriale. Fortemente critica con tale conclusione I. GARACI, *Identità culturale e best interest of the child*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2020, 4, 1659 ss., in quanto lesiva dei diritti della persona e del diritto di ascolto di un minore capace di discernimento. Figure di adozione che non recidono i rapporti con la famiglia di origine sono infatti regolate da diverse legislazioni nazionali come la *delegation de l'autorité parentale* francese, il modello di *open adoption* formulato e applicato da alcuni anni negli Stati Uniti (M. L. SEYMORE, *Openness in international adoption*, in *Columbia Human Rights Law*, 2015, 163 ss.) e l'adozione in casi particolari nel modello italiano.

<sup>57</sup> P. LAGARDE, *Introduction au thème de la reconnaissance des situations: rappel des points les plus discutés*, in P. LAGARDE (sou la direction de), *La reconnaissance des situations en droit international privé. Actes du colloque international de La Haye du 18 janvier 2013*, 19 ss.

<sup>58</sup> Greta (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) (2016)29, *Report on Italy, under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 30 January 2017.

<sup>59</sup> Corte di Giustizia, Grande Chambre, 22 febbraio 2022, C – 483/20, *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*: al Consiglio di Stato belga, che ha sospeso il giudizio per sollevare la questione pregiudiziale sull'esistenza di eccezioni alla facoltà offerta agli Stati membri giustificate dal rispetto della vita familiare e dalla necessità di tutelare l'interesse superiore del minore, la Corte obietta che il principio di fiducia reciproca implica la convinzione che tutti gli Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e i diritti fondamentali da esso riconosciuti. L'eventualità di difficoltà di funzionamento e di condizionamento nell'esercizio di diritti fondamentali non possono limitare la facoltà di dichiarare la richiesta inammissibile, se non presenza del grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante. La circostanza che i beneficiari di tale protezione non ricevano, nel diverso Stato membro, nessuna prestazione di sussistenza, o siano destinatari di una prestazione in misura molto inferiore rispetto ad altri Stati membri, pur senza essere trattati diversamente dai cittadini di tale Stato membro, non consente di accertare una violazione.

<sup>60</sup> Quanto il sistema comune europeo di asilo lasci un certo margine di discrezionalità a ciascuno Stato membro tale da introdurre, anche se correttamente attuato, differenze nei sistemi di asilo nazionali, compreso il

Risponde a questa esigenza di uniformazione il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo<sup>61</sup>, proposto dalla Commissione europea in modifica del sistema vigente, segnato da un percorso molto accidentato. Il Patto mira a rafforzare i principi generali di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tramite una gestione integrata delle politiche in materia di asilo, migrazione, rimpatri, protezione delle frontiere esterne, lotta al traffico di migranti e relazioni con i principali paesi terzi. Nel recepire le istanze di protezione dei minori migranti, il quadro dei principi conferma il ruolo centrale dell'interesse superiore del minore, l'unità familiare con un ricongiungimento più rapido, il carattere residuale del trattenimento per ottenere la protezione internazionale secondo i principi di necessità e proporzionalità, la riservatezza. Principi funzionali all'effettività del benessere e sviluppo sociale del minore, incolumità e sicurezza, integrati dall'ascolto del parere del minore in funzione dell'età o della maturità, compresa la sua storia. Spetterà al rappresentante legale, di nomina immediata e comunque non oltre cinque giorni lavorativi dalla data di presentazione della domanda<sup>62</sup>, partecipare al procedimento a tutela dei diritti del minore e per trasmettere le informazioni rilevanti.

Il sistema è perfezionato dalla proposta di una procedura comune di asilo applicabile a tutte le domande presentate negli Stati membri<sup>63</sup>, più efficiente con la previsione di norme semplificate per i "Paesi di origine sicuri" e la possibilità di canalizzare all'ingresso i richiedenti a seconda dell'applicazione del normale iter procedurale di asilo oppure delle procedure di frontiera per coloro che non hanno diritto a soggiornare nell'Unione<sup>64</sup>. Specifiche garanzie procedurali, coerenti con la particolare vulnerabilità dei minori non accompagnati, li esentano da procedure di frontiera, salvo costituiscano pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato di ingresso.

La gestione integrata presuppone uno *screening* da parte degli Stati di primo ingresso sul territorio europeo, comprensivo di identificazione, rilevamento delle impronte digitali, controlli sanitari, registrazione nella banca dati Eurodac, verifica che l'interessato non rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. L'utilità della cooperazione risponde sia a criteri di efficienza per accertare la sussistenza dei requisiti di ammissione al beneficio della protezione internazionale, sia ad

---

riconoscimento della c.d. protezione umanitaria, era già stato messo in rilievo da C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2015, 3, 701 ss. con riferimento alla c.d. saga di Dublino in materia di Stato competente quando la Corte di Giustizia, nel tentativo di bilanciamento tra il rispetto dei diritti fondamentali e gli obiettivi perseguiti dal Regolamento di Dublino, distingue tra violazione di singole disposizioni delle direttive del sistema europeo comune di asilo e carenze sistemiche nel sistema di asilo di uno Stato membro, per collegare soltanto a queste ultime il rischio di trattamento inumano e degradante.

<sup>61</sup> COM/2020/610 *final*, cit.

<sup>62</sup> Proposta di Regolamento COM(2016) 467.

<sup>63</sup> COM/2020/611 *final*, Proposta di regolamento 23 settembre 2020, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN>.

<sup>64</sup> Le procedure di asilo alla frontiera si applicherebbero ai richiedenti che tentino di ingannare le autorità, provenienti da paesi con bassi tassi di riconoscimento delle domande in quanto non necessitano di protezione, o da richiedenti che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale: art. 31, par. 8, Dir. 2013/32/UE. Una volta respinta la domanda, si procede immediatamente al rimpatrio, eliminando i rischi di spostamenti non autorizzati: A. PITRONE, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, 1, 23.

evitare l'elusione delle norme e la fuga dell'interessato<sup>65</sup>. Solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità dovranno bilanciare l'impegno degli Stati di ingresso, mediante partecipazione alla ricollocazione dei richiedenti la protezione internazionale o sponsorizzazione di rimpatri degli irregolari.

Tempi contingentati e il carattere eccezionale delle ipotesi in cui la persona può essere trattenuta rafforzano i diritti di libertà e di libera circolazione<sup>66</sup>, soprattutto in funzione dell'unità familiare che dovrà includere anche i fratelli e le famiglie formate nei Paesi di transito. La semplificazione delle prove consente di garantire una più rapida determinazione delle competenze per rafforzare il diritto all'unità familiare<sup>67</sup> o il legame con un particolare territorio, tramite il possesso di un diploma di istruzione superiore o di una qualifica rilasciata da un istituto stabilito in uno Stato membro<sup>68</sup>. La ricollocazione dei minori non accompagnati è prioritaria, controllata dallo Stato che trasferisce, cui spetta accertare le condizioni di accoglienza dello Stato che riceve, e incentivata sul piano finanziario. La gestione ordinata dei flussi, oltre a garantire l'accesso più rapido alla procedura di protezione internazionale, impedisce al richiedente di scegliere lo Stato membro in cui presentare domanda, previene conflitti di competenza per l'esame della stessa e spostamenti non autorizzati, in quanto le condizioni materiali di accoglienza spettano al richiedente soltanto nel luogo in cui è tenuto a soggiornare.

La regolamentazione uniforme è certamente soluzione più virtuosa a dispetto della pregressa tendenza ad esternalizzare il contrasto a flussi migratori massicci e incontrollati, in palese violazione della dignità umana, non diversamente dagli accordi bilaterali con Stati terzi per prevenire l'ingresso dei migranti nel territorio europeo, un arretramento verso la nazionalizzazione del problema a scapito del diritto di richiedere la protezione internazionale<sup>69</sup>. La definizione di regole certe, un meccanismo collaborazione e di distribuzione solidale interno all'Unione, uno *status* uniforme in materia di asilo che superi le disuguaglianze di una normativa frammentaria, una politica unitaria rappresenta soltanto il

<sup>65</sup> La funzione di EURODAC resta di creare una banca dati comune europea a servizio della politica migratoria dell'Unione, ma il nuovo Patto prevede l'ampliamento dei dati raccolti accanto alle impronte digitali, come le immagini facciali, i dati relativi a nome, cittadinanza, luogo e data di nascita, a partire dai sei anni d'età per proteggere i minori stranieri non accompagnati che diventano invisibili, sottraendosi ai controlli, e semplificare la ricerca di familiari nell'Unione europea. L'interoperabilità delle informazioni con altre banche dati europee e il loro uso pertinente è attenzionato dal Garante europeo per la protezione dei dati personali ed è stato oggetto di parere del Garante italiano, in data 7 luglio 2022.

<sup>66</sup> Particolare attenzione già rivolgeva alla situazione dei minori il Rappresentante speciale del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori migranti e rifugiati, *Refugee and migrant children in Europe – Final report on the implementation of the Action Plan (2017-2019)*, Information Documents SG/Inf(2020)4, 14 febbraio 2020; analogamente il *Council of Europe, Promoting child-friendly approaches in the area of migration. Standards, guidance and current practices*, Strasbourg, December 2019.

<sup>67</sup> Prove formali come i documenti originali o il test del DNA non sono indispensabili se le circostanze sono coerenti a quanto dichiarato, verificabili e sufficientemente dettagliate.

<sup>68</sup> Art. 20, COM/2020/610 *final*, cit.

<sup>69</sup> Sulla situazione migratoria in Europa giudizi critici ha espresso lo *special Rapporteur* dell'ONU per i diritti umani dei migranti, in particolare sulle misure di contrasto ai flussi adottate dall'Ue e dai propri Stati membri. Già nel rapporto annuale 2013, ripreso nel 2017 all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha evidenziato il paradosso tra la politica di chiusura delle frontiere e l'incremento dei flussi irregolari verso l'Europa, che ha altresì alimentato il mercato illegale delle organizzazioni criminali: F. L. GATTA, *Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e dell'asilo: gli organismi dell'Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti speciali delle Organizzazioni internazionali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, 3, 202.

primo passo per una gestione ordinata dei flussi nel tentativo di provocare una contrazione spontanea del numero di migranti bisognosi di protezione internazionale, dissuadendo quelli destinati al contestuale rimpatrio, nel rigoroso rispetto dei diritti umani.

Restano le perplessità di un meccanismo di solidarietà che stenta a decollare e che rischia di aggravare la situazione dei Paesi di frontiera esterna all'Unione, con conseguente difficoltà di assicurare ai minori, specialmente se non accompagnati, una sistemazione rispettosa del loro *status*. Il sistema degli *hotspot* ha reso di fatto sistemico il trattenimento, con condizioni di promiscuità che hanno coinvolto anche i minori<sup>70</sup>. La proposta di riforma però, lungi dal destinare ai minori non accompagnati una sezione organica autonoma della regolamentazione, conferma la prassi di una disciplina affidata ad un sistema di eccezioni, che si limita a recepire i rilievi delle Corti su criticità già emerse piuttosto che progettare modalità di integrazione efficaci e realistiche mediante percorsi di inserimento.

Altro punto debole è la tempistica di nomina e qualità della figura del tutore. La carenza di un numero idoneo e adeguatamente formato di tutori volontari per coprire le crescenti esigenze dei flussi migratori di minori, fa registrare la prassi del ricorso alla tutela pubblica dell'ente locale e l'affido ai servizi sociali. Si consideri la necessità di un consenso libero e consapevole per ogni tipo di intervento sanitario, da acquisire con l'ascolto del minore o la sua partecipazione al processo decisionale se ha capacità di discernimento alla presenza del tutore.

## 5. La mediazione delle rigidità normative con soluzioni *child friendly*

La vocazione internazionale dei diritti fondamentali, formalizzata nella Carta di Nizza ed espressione del contesto valoriale europeo, costituisce ancora una sfida per i Paesi democratici chiamati a confrontarsi con flussi migratori in costante crescita, ormai strutturale più che emergenziale. La limitata armonizzazione normativa in materia di immigrazione e asilo disegna un livello di protezione e di libertà di circolazione a geometria variabile, ridimensionato da esigenze di sicurezza che rallentano la progressione verso una regolamentazione uniforme. L'irregolare permanenza di un non cittadino nei confini di uno Stato diverso da quello di origine rappresenta ipotesi eccezionale per il minore non accompagnato, il cui allontanamento è legittimo soltanto in difetto di domanda di protezione internazionale o di accertata pericolosità per la sicurezza e l'ordine pubblico. L'accesso al sistema di protezione internazionale costituisce un diritto fondamentale per il suo valore sistemico, quale presupposto per il recupero dei diritti di dignità e di libertà come persona<sup>71</sup>. Di regola la sua detenzione amministrativa, minima e compatibile con lo *status* di minore secondo i principi di necessità e proporzionalità, deve esser funzionale all'attivazione del procedimento di protezione finalizzato all'affidamento ed eventualmente al ricongiungimento familiare.

Il regolare funzionamento del sistema si affida all'efficiente collaborazione tra pubblica autorità e Tribunale per i minori, nonché alle peculiarità di un procedimento caratterizzato da un contenitore

<sup>70</sup> Con recentissima pronuncia, Corte di Strasburgo, 30 marzo 2023, ricorso 21329/18, *J.A. and Others v. Italy*, sanziona per l'*hotspot* di Lampedusa tre distinti profili di violazione della Cedu: il divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3; il diritto alla libertà e sicurezza di cui all'art. 5; il divieto di espulsioni collettive di stranieri ex art. 4, Protocollo addizionale n. 4.

<sup>71</sup> L. BUSCEMA, *La (faticosa) ricerca di valori condivisi nelle politiche europee di gestione dei flussi migratori*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, 3, 171.

unitario adatto alla variabilità funzionale dei contenuti da decodificare nel rispetto di valori-mezzo, quali la capacità di discernimento e di autodeterminazione da un lato, e la responsabilità genitoriale dall'altro. L'unificazione delle funzioni nel costituendo Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie semplifica il riparto delle competenze<sup>72</sup>, ma l'esclusione della collegialità nelle sezioni circondariali affida ad un giudice solo, oltre che unico, decisioni su temi molto delicati<sup>73</sup>.

Nel nostro ordinamento è la sovrapposizione degli istituti a destare le maggiori perplessità. Per i minori privi di un ambiente familiare, esclusa la possibilità di ricongiungimento, è prevista una forte semplificazione procedurale nella dichiarazione dello stato di adottabilità in ragione della presunzione assoluta di stato di abbandono, per favorire il percorso di adozione. La normativa in tema di protezione internazionale prevede una contestuale comunicazione dell'ingresso del minore straniero non accompagnato al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni, perché proceda alla dichiarazione dello stato di abbandono, e al Tribunale stesso per la nomina di un tutore. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato in una famiglia privilegia l'affidamento consensuale gestito dai servizi sociali con il consenso del tutore.

Ai minori stranieri non accompagnati si applica infatti anche l'art. 403 c.c. nella sua nuova formulazione<sup>74</sup>, per l'impellenza e indifferibilità dell'intervento a prevenzione di un pregiudizio attuale del minore in condizioni di abbandono, nonostante il limite della tipizzazione rispetto alla flessibilità della disposizione originaria, adattata nella prassi a fattispecie eterogenee<sup>75</sup>. La disciplina affida all'autorità di pubblica sicurezza una protezione immediata con provvedimento non formale e alla collaborazione con l'autorità giudiziaria, secondo una tempistica costellata da termini brevi e perentori, nonché il controllo di conformità alle garanzie di libertà e di congruenza del collocamento<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Cass., 26 aprile 2017, n. 10212, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2017, 4, I, 1204 ss. che, nel conflitto tra il Tribunale per i minorenni e il Tribunale di Marsala aveva ritenuto fondata la tesi del Tribunale per i minorenni sull'applicabilità dell'art. 19, co. 5, d.lgs. 142/2015 ai minori stranieri non accompagnati in sede di prima accoglienza, mentre il dato normativo ricavabile dall'art. 33, co. 4 e 5, L. 184/1983 riguarda la distinta ipotesi di protezione del minore in vista dell'adozione. Ma già Cass., 10 gennaio 2017, n. 685, in *Foro italiano*, 2017, I, 522 ss., con nota di B. POLISENO, *La protezione internazionale del minore straniero non accompagnato e il farraginoso regime di competenza*, opta per tale soluzione. Evidente è la frammentazione delle competenze tra organi giurisdizionali che si aggiunge alla frammentazione delle competenze degli organi amministrativi, cui l'art. 2, co. 1, lett. b) del d. lgs. 22 dicembre 2017, n. 220 ha posto rimedio con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, attribuendo ora alla competenza del Tribunale per i minorenni, e non più al Tribunale ordinario come giudice tutelare, la competenza alla nomina del tutore.

<sup>73</sup> M. DOGLIOTTI, *La riforma della giustizia familiare e minorile: dal Tribunale per i minorenni al Tribunale per le persone, i minorenni, le famiglie*, in *Famiglia e diritto*, 2022, 4, 333 ss.: l'Autore, premesso un *excursus* storico sul Tribunale per i minorenni, valuta positivamente la riforma per l'eliminazione delle incertezze sulle competenze, ma non la composizione monocratica con rinuncia all'interdisciplinarietà assicurata dalla presenza dei giudici onorari.

<sup>74</sup> Art. 1, co. 27, L. 26 novembre 2021, n. 206.

<sup>75</sup> Critica l'eccessiva regolamentazione normativa, inutilmente delimitativa rispetto a formulazioni più aperte e meno minuziose, A. CORDIANO, *La riforma n. 206 del 2021 sui provvedimenti minorili urgenti: alcuni approdi e altre criticità*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2022, 2, 811 ss. Il rinvio a provvedimenti ablativi e limitativi del codice civile riduce i margini di intervento a provvedimenti tipici, a scapito dei noti "provvedimenti convenienti" adattati al contesto.

<sup>76</sup> Sulla necessità di deroga ai parametri di capienza previsti dalle disposizioni normative e amministrative per le comunità per minori autorizzate o accreditate all'accoglienza di minori con meno di 14 anni, in occasione dell'eccezionale afflusso di minori, da ultimo Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 11 maggio 2023, n.



Al tutore si aggiunge la possibilità di nomina di un curatore speciale con l'attribuzione del potere di gestire i rapporti con il soggetto o la struttura affidataria e assumere tutte le decisioni che la responsabilità genitoriale impone, confrontandosi per le questioni più delicate con i Servizi sociali (istruzione, educazione, salute). Con la revisione delle ipotesi di nomina obbligatoria a pena di nullità del procedimento, da tempo condivisa, la nomina del curatore speciale può essere disposta contestualmente all'adozione dei provvedimenti *ex art. 403 cc.* o su istanza del minore ultraquattordicenne, ipotesi che concretizza il diritto del minore a partecipare al procedimento<sup>77</sup>. Tempestività, legittimazione estesa all'attivazione dei procedimenti *de responsabilitate*, rappresentanza processuale possono concorrere ad un più efficiente contesto di protezione che affida al curatore la sintesi tra le funzioni professionali di avvocato e la funzione sociale di assistenza nel perseguire l'interesse del minore e la soddisfazione di bisogni specifici<sup>78</sup>. Si consideri che il minore straniero non accompagnato assume un ruolo soggettivo autonomo rispetto a chi esercita la responsabilità genitoriale, né è immediatamente equiparabile al minore abbandonato nella prospettiva del ricongiungimento.

Si è posto pertanto il problema se la nomina del curatore speciale potrebbe rendere superflua la nomina di un tutore e conciliare tempestività e concentrazione delle competenze, se si considera la particolare attenzione delle Corti europee all'effettività e rapidità del ricongiungimento quale strumento necessario per garantire una vita familiare e facilitare l'integrazione dei rifugiati negli Stati membri<sup>79</sup>. Ma la necessità di essere assistito, accudito e tutelato rende indispensabile la nomina del tutore cui spetta la richiesta di asilo politico e l'avvio degli altri procedimenti amministrativi o giudiziari di protezione. I dubbi persistono invece sul rapporto tra la figura del curatore speciale nei procedimenti *de*

---

994. Ancor più discutibile appare il ruolo residuale della collocazione in comunità di tipo familiare previsto dall'art. 403, u. c., c.c. rispetto a strutture comunitarie, in conflitto con l'art. 2, l. adozione come modificato dall'art. 7, l. 47/2017, che dà facoltà agli enti locali di promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari, individuando nell'affidamento familiare la soluzione di accoglienza prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza, specie per i minori stranieri non accompagnati.

<sup>77</sup> Art. 78 c.c., come modificato dall'art. 1, co. 3, L. 26 novembre 2021, n. 206, n. 2) e 4).

<sup>78</sup> «Spetterà, in buona sostanza, al curatore, l'onere di cogliere i reali bisogni del minore, comprendendone caratteristiche e vulnerabilità, al fine di rappresentare detta volontà al giudice, sia quando essa è espressa, sia quando non si possa esprimere o ancora, quando pur espressa, si palesi falsata o distorta. Si tratta chiaramente di un compendio di doveri che vanno ben oltre gli ambiti strettamente processuali dell'avvocato: compiti di natura sostanziale, che debbono sapersi coordinare in un quadro di competenza, formazione e predisposizione, nella comprensione della funzione intimamente sociale che si va a svolgere, in una dimensione deontologica dotata di senso»: A. CORDIANO, *op. cit.* Sulla posizione processuale del minore e le prassi applicative della Corte europea dei diritti dell'uomo, M. G. RUO, *Giusto processo civile minorile e spazio giuridico europeo: indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e linee guida del Consiglio d'Europa per una giusta child friendly*, in *Diritto di famiglia*, 2013, 1, 297 ss.

<sup>79</sup> Corte di Giustizia, 17 novembre 2022, causa C-230/21, *X c. Belgische Staat*, in GUUE, C 15/14, 16 gennaio 2023, è punto di arrivo dell'evoluzione giurisprudenziale favorevole al ricongiungimento familiare nell'interpretazione della direttiva, che fa retroagire la data rilevante per la determinazione della minore età al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale del soggiornante titolare del diritto "a titolo originario". Per un commento, C. FRATEA, *L'accertamento della minore età del migrante e il diritto all'unità familiare: una lettura evolutiva della giurisprudenza della Corte di Giustizia a tutela dei beneficiari di protezione internazionale*, in *Quaderno AISDUE, Serie Speciale, Atti del Convegno "Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030"*, Bari 3-4 novembre 2022, Napoli, 2023, 431 ss.

*potestate e de responsabilitate* e le altre figure assistenziali di protezione, in particolare il tutore volontario introdotto dalla l. 47/2017, non risolti dai più recenti interventi normativi.

La possibilità per il giudice di attribuire al curatore specifici poteri di rappresentanza sostanziale del minore, che aveva dato fondamento normativo a una pratica introdotta dai giudici di merito<sup>80</sup> con il novellato art. 80 c.p.c.<sup>81</sup>, è transitata all'art. 473-bis 8, co. 3, c.p.c. Il rapporto tra curatore speciale e tutore potrebbe desumersi dalla norma che precede, l'art. 473-bis 7, dove la nomina facoltativa del curatore speciale è collegata a provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale, mentre la nomina del tutore ricorre nelle ipotesi più gravi di sospensione o decadenza genitoriale, senza risolvere il delicato problema della retribuzione delle attività svolte neppure in termini di indennizzo. Resta pertanto invariata la diversità di trattamento tra i tutori di minori stranieri non accompagnati e i tutori di adulti interdetti, cui il giudice tutelare può liquidare un'indennità<sup>82</sup>. La successiva specifica nel provvedimento di nomina degli atti che il curatore può compiere nell'interesse del minore (co. 2, lett. b) rischia di trasformare la figura del curatore in tutore per il carattere generale dei poteri esercitabili<sup>83</sup>. In effetti al curatore va affidata la difesa tecnica e rappresentanza processuale del minore, funzione indipendente da quella di chi assume la responsabilità dell'assistito, tenuto alla protezione del minore e al controllo delle modalità di accoglienza nel centro. Diversamente se si considerano le due funzioni sovrapponibili, inerendo il potere di rappresentanza sostanziale alla funzione di tutela. In assenza di una chiara definizione dei ruoli dei vari soggetti coinvolti, tutore, curatore e Servizi sociali, spetterà al giudice precisare funzioni e poteri correlati.

Nel coordinamento tra funzioni attuato dal giudice di Bolzano, sperimentato in occasione della migrazione temporanea di sette minori dall'Ucraina per le note vicende belliche, si riscontra un esempio virtuoso di prevalenza delle soluzioni *child friendly* sulle rigidità normative<sup>84</sup>. Pur accompagnati da una donna ucraina, qualificatasi come loro madre affidataria, unitamente alle sue due figlie biologiche, i

<sup>80</sup> Trib. Treviso, 26 aprile 2022 e Trib. Treviso, 28 giugno 2022, in *Famiglia e diritto*, 2022, 11, 1013 ss.; Trib. Milano, 24 giugno 2021, inedita; Trib. Catania, 30 marzo 2020, inedita.

<sup>81</sup> La norma, novellata da L. 26 novembre 2021, n. 206, dopo aver disciplinato nei primi due commi la competenza per la trattazione dell'istanza di nomina e le modalità di svolgimento della procedura, al terzo comma prevedeva questo potere, soppresso dal d- lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. riforma Cartabia).

<sup>82</sup> Il tema della disparità di trattamento, portato all'attenzione della Consulta con una questione di illegittimità degli artt. 11 e 21, l. 7 aprile 2017, n. 47, è stato giudicato inammissibile da Corte cost., 29 novembre 2018, n. 218, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 6, 2541 ss. La gratuità della funzione, imperniata sulla solidarietà familiare nella nomina interna alla famiglia e sul dovere sociale di protezione del tutore se estraneo, non impedisce al giudice di liquidare un'equa indennità a ristoro non meramente simbolico delle attività svolte, peraltro non soggetta a tassazione. Con la prassi di nominare professionisti e di computare nell'indennità i costi delle mancate chances lavorative, il contrasto con la tutela dei minori stranieri non accompagnati si è acuito. Il punto nodale per la Corte, che esclude il carattere discriminatorio della c.d. legge Zampa, è nel presupposto, l'esistenza di un patrimonio del tutelato e la difficoltà di amministrazione dello stesso. In tema di minori stranieri non accompagnati il legislatore si è invece preoccupato di escludere oneri a carico dello Stato e di sottolineare il carattere volontario della funzione. Sull'anacronistica omogeneizzazione tra la tutela dei minori e quella degli adulti vulnerabili, J. LONG, *Tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati. La tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati al vaglio del giudice delle leggi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 6, 1298 ss.

<sup>83</sup> F. ZANOVELLO, *Poteri di rappresentanza sostanziale del curatore speciale del minore tra riforma del processo civile e anticipazioni giurisprudenziali*, in *Famiglia e diritto*, 2022, 11, 1013 ss.

<sup>84</sup> Tribunale per i minorenni di Bolzano, 6 aprile 2022, in *Famiglia e diritto*, 2022, 8-9, 814 ss., con nota di A. CORDIANO, B. RIGOTTI, *Minori stranieri accompagnati di fatto e percorsi di accoglienza: il caso dei minori ucraini*.

bambini sono trattati giuridicamente dalla Procura come minori stranieri non accompagnati e, in assenza di documentazione attestante la responsabilità genitoriale dell'accompagnatrice, chiede il collocamento in una struttura idonea e la nomina di un tutore volontario.

Subito dopo l'inserimento emerge con chiarezza il forte legame tra la donna e i bambini: l'osservazione delle dinamiche interne al gruppo e l'assunzione di informazioni, compresa una nota del Console ucraino a Milano, fa filtrare il legame con la donna, responsabile di un orfanotrofio di tipo familiare dove i minori ucraini già vivevano prima della fuga. La *ratio* della massima tutela del minore straniero induce il giudice all'affidamento formale dei minori alla donna, con il vaglio del tribunale per i minorenni, piuttosto che attivare gli strumenti coattivi di protezione formalmente dovuti. Analoga flessibilità adotta per il rilascio di un permesso di soggiorno, necessario per regolarizzare la presenza sul territorio. La legge prevede che la Questura possa rilasciare un permesso "per motivi familiari", con il connesso problema di poter considerare "accompagnati" anche i minori affidati di fatto a parenti oltre il quarto grado o estranei. Le perplessità del giudice minorile sono fugate dal rifiuto degli automatismi: se le misure di accoglienza devono sempre rappresentare l'*extrema ratio*, vanno predisposte soltanto quando c'è un effettivo bisogno. La possibilità di accoglienza in Italia da parenti o altre persone con un significativo legame con i minori, purché risultati idonei a livello pedagogico e materiale a prendersi cura di loro, esclude l'intervento dei servizi sociali. La prassi giudiziaria parla di minori stranieri accompagnati di fatto, anche se sul piano giuridico rientrano nella categoria dei minori stranieri non accompagnati, perché la responsabilità genitoriale non è delegabile con pattuizione privata, nemmeno con procura notarile<sup>85</sup>. Il risvolto giuridico è interrogarsi sul concetto giuridico di "familiare", che diventa più ampio rispetto al concetto di "parente".

Al servizio sociale competente il giudice affida un diverso compito di supporto ulteriore per coadiuvare la tutrice, legale rappresentante, nell'espletamento di quelle funzioni che, proprio in ragione delle differenze linguistiche, della durata del soggiorno e della complessità della situazione, potrebbero diventare difficoltose. Trattasi di uno dei provvedimenti a contenuto variabile *ex art.* 333 c.c., non di affidamento in senso tecnico, non sussistendo alcuna limitazione della responsabilità genitoriale. Il riparto delle funzioni tra i due organi è fissato dal giudice: alla donna compiti di tutela, nel rispetto della legislazione ucraina secondo il criterio della cittadinanza; al servizio sociale funzioni di sostegno e monitoraggio.

Il legislatore procedimentalizza il sistema di protezione, ma sono le circostanze a e il buon senso a rendere il minore straniero non accompagnato "*more than a footnote*".

---

<sup>85</sup> Cass., 24 marzo 2022, n. 9648, in *Giustizia civile Massimario*, 2022; Cass., ord. 3 aprile 2019, n. 9199, cit. *Le Réseau Notarial Européen (RNE)*, d'intesa con il notariato ucraino, ha di recente predisposto un modulo per consentire ai genitori di manifestare la propria volontà sia riguardo all'abbandono dell'Ucraina da parte dei figli, sia sull'esercizio della responsabilità genitoriale. Il documento, reperibile nel sito del RNE e predisposto in inglese e in francese, intende semplificare gli adempimenti in questo fenomeno migratorio e soprattutto l'identificazione in funzione di un auspicabile ricongiungimento.