



Approfondimento n. 22/marzo 2025

Monitoraggio normativo 2024 I MSNA in Europa e Italia

a cura di

Giovanni Meledandri
giurista, ricercatore CeSPI

Coordinamento: *Rosangela Cossidente*
Coordinamento scientifico: *Daniele Frigeri*

Con il sostegno di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

INTESA  SANPAOLO

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	3
1. L'UNIONE EUROPEA: IL PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO.....	4
SVILUPPI SUCCESSIVI ALL'ADOZIONE DEL PATTO	7
I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELL'AMBITO DELLA RIFORMA: GARANZIE E CRITICITÀ.....	10
RAPPRESENTANZA E ASSISTENZA LEGALE DEI MSNA	12
PROCEDURA DI ACCERTAMENTO DELL'ETÀ	14
POSSIBILITÀ DI DETENZIONE DEI MSNA	15
DETERMINAZIONE DELLO STATO MEMBRO RESPONSABILE PER LA DOMANDA DI ASILO DI UN MSNA: I "NUOVI" CRITERI DI DUBLINO.....	17
I MSNA E LA PROCEDURA ACCELERATA DI FRONTIERA	18
SITUAZIONI DI EMERGENZA PER MSNA IN ALTRI STATI EUROPEI	19
<i>Spagna</i>	19
<i>Grecia</i>	20
2. SISTEMA ITALIANO.....	22
(MANCATA) TRASPOSIZIONE DELLE CONDANNE DELLE CORTI EUROPEE.....	25
SVILUPPI IN TEMA DI ACCOGLIENZA	26
SVILUPPI IN TEMA DI TUTELA VOLONTARIA	27
3. SVILUPPI REGIONALI	29
CONCLUSIONI.....	33
BIBLIOGRAFIA.....	34

MONITORAGGIO NORMATIVO 2024

I MSNA IN EUROPA ED ITALIA

Introduzione

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) rappresenta una delle sfide più complesse e delicate nell'ambito delle politiche migratorie, sia a livello europeo che nazionale. Nel 2023, più di 41.000 minori non accompagnati hanno presentato domanda di asilo nell'UE per la prima volta e più di 23.000 nei primi nove mesi del 2024. In Europa, lungo le principali rotte migratorie, i Paesi di prima accoglienza (Italia, Grecia, Spagna) continuano a dover affrontare difficoltà nel fornire loro strutture di accoglienza adeguate, servizi sanitari, servizi igienici e protezione in relazione al costante incremento dei flussi. La mancanza un efficace servizio di protezione e di accoglienza per questa categoria particolarmente vulnerabile ha portato molti minori ad allontanarsi dalle strutture e in molti casi a finire vittima di sfruttamento. L'incremento nel numero di MSNA scomparsi in Europa tra il 2021 e il 2023 è preoccupante, con 51.439 minori scomparsi dai centri di accoglienza in tutta Europa, come riportato dall'inchiesta di Lost in Europe.¹ L'Italia è il primo Paese segnalato per numero di allontanamenti, con 22.899 in tre anni, una media di 21 minori al giorno. Il numero potrebbe essere potenzialmente ancora più elevato, in quanto i dati non sono disponibili per ogni Stato membro dell'UE.

A livello europeo, il 2024 è stato un anno caratterizzato da rilevanti interventi legislativi sul sistema comune di asilo, che vanno a incidere sensibilmente anche sulla situazione dei MSNA, principalmente per quanto riguarda il loro accesso al territorio degli Stati membri e alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il contesto italiano ha visto invece l'approvazione di strumenti legislativi di attuazione delle garanzie del sistema delineato dalla Legge 47/2017, tra cui la procedura per il primo colloquio per il MSNA, ma continua a registrare carenze per quanto riguarda l'accoglienza e la diffusione della tutela volontaria.

Il presente contributo, capitolo di aggiornamento del monitoraggio normativo avviato dall'[Osservatorio MSNA del CeSPI](#) nel 2019, si pone l'obiettivo di presentare e analizzare in modo critico l'attuale quadro normativo come configurato dagli sviluppi principali avvenuti nel 2024 a livello europeo, nazionale e regionale.

¹ Lost in Europe, [Data and statistics investigations](#).

1. L'Unione Europea: il Patto sulla migrazione e l'asilo

Il periodo tra la fine del 2023 e il primo semestre del 2024 ha rappresentato un momento di forte tensione per i legislatori europei che sono stati sottoposti a pressioni politiche affinché adottassero il Patto sulla Migrazione e l'Asilo prima delle elezioni europee del giugno 2024.

L'accordo politico raggiunto il 20 dicembre 2023, dopo tre intensi giorni (e notti) di negoziazione, ha contrassegnato il punto d'arrivo del più ambizioso progetto del primo mandato di Ursula Von der Leyen alla guida della Commissione Europea. Il Patto sulla Migrazione e l'Asilo, inizialmente presentato in una comunicazione del 23 settembre 2020, rappresenta un tentativo di creazione di una legislazione comprensiva che vada a colmare le lacune apparse ormai evidenti nel contesto europeo e dei singoli stati riguardo il diritto di migrazione e asilo.

Come è chiaro succeda quando si discute di misure di questa portata e su un tema politico sensibile come le migrazioni, il Patto è stato oggetto di ampio dibattito nel corso della sua negoziazione e risulta evidente come continuerà ad esserlo in seguito alla sua approvazione, in quanto sono emersi punti di vista contrastanti. Il primo, quello della Commissione Europea, per cui il Patto rappresenta un "nuovo inizio" (*a fresh start*) che porterà a migliorare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, a garantire procedure efficaci, a un'integrazione riuscita dei richiedenti asilo e al rimpatrio di coloro che non hanno diritto di rimanere. Il secondo quello delle organizzazioni non governative in rappresentanza dei diritti dei migranti che, al contrario, evidenziano come esso avrà implicazioni devastanti per l'accesso alla protezione internazionale, dando il via ad abusi in tutta Europa, tra cui la profilazione razziale, la detenzione di fatto e i respingimenti per default. Il terzo quello di alcuni Stati membri (Ungheria e Polonia su tutti) che ritengono che le nuove regole rappresentino una minaccia alla loro sovranità nazionale e si oppongono ai meccanismi di solidarietà obbligatoria e alle quote di reinsediamento previste nel patto. Nel mezzo si colloca la posizione delle organizzazioni internazionali di settore IOM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e UNHCR (Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati) che si sono schierate a favore dell'adozione del Patto, considerandolo come un'opportunità e assicurando sostegno, purché esso venga attuato ponendo la protezione dei diritti di migranti e richiedenti asilo come obiettivo principale.

Il Patto è stato adottato dalla plenaria del Parlamento europeo, riunito in forma straordinaria nella sua sede di Bruxelles, il 10 aprile 2024 con il sostegno dei tre principali gruppi politici centro-destra (PPE), socialisti (S&D) e liberali (Renew Europe), con alcune eccezioni, tra cui la delegazione italiana del Partito Democratico. L'adozione formale da parte del Consiglio è avvenuta il 14 maggio 2024. I nuovi strumenti sono entrati in vigore dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE, il 22 maggio 2024, ma inizieranno ad essere applicati solo due anni dopo (con alcune eccezioni), a partire dal 12 giugno 2026.

Di seguito una tabella con gli strumenti adottati nel quadro del Patto Migrazione e Asilo.

Tematica regolata	Strumento adottato
Condizioni di accoglienza	Direttiva (UE) 2024/1346
Qualifiche (status di rifugiato e protezione sussidiaria)	Regolamento (UE) 2024/1347
Procedura di asilo	Regolamento (UE) 2024/1348

Tematica regolata	Strumento adottato
Procedura di rimpatrio alla frontiera	Regolamento (UE) 2024/1349
Reinsediamento e ammissione umanitaria	Regolamento (UE) 2024/1350
Gestione dell'asilo e della migrazione	Regolamento (UE) 2024/1351
Sistema Europeo di informazione sui casellari giudiziari	Regolamento (UE) 2024/1352
Procedura per gli accertamenti alla frontiera (c.d. <i>screening</i>)	Regolamento (UE) 2024/1356
Sistema Eurodac per il confronto di dati biometrici	Regolamento (UE) 2024/1358
Situazioni di crisi e forza maggiore	Regolamento (UE) 2024/1359

Fonte: elaborazione dell'autore su fonti normative UE

Il nuovo sistema frutto di questa imponente riforma in cui l'Unione ha intensificato la sua azione legislativa tramite l'ampio ricorso a regolamenti (con conseguente diretta applicabilità), muove in due direzioni, offrendo miglioramenti in alcune aree, ma erodendo i diritti dei richiedenti asilo in altre.²

Al termine "Patto" utilizzato per presentare la riforma è sottesa la logica per cui ogni strumento legislativo adottato all'interno della stessa funge da ingranaggio della macchina legislativa, interconnesso con gli altri e che non può funzionare in modo efficace separatamente.

In linea con il potere dell'Unione di adottare misure per assicurare il principio di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità degli Stati membri (art. 80 TFUE), il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (Regolamento 2024/1351) va potenzialmente nella giusta direzione per assicurare un sistema più bilanciato. Il nuovo meccanismo di solidarietà obbligatorio, attuato tramite l'adozione della riserva annuale di solidarietà (*Annual Solidarity Pool*) combinato con le cosiddette "compensazioni di Dublino", porterà, se messo in atto in modo efficace, a un numero maggiore di trasferimenti rispetto a quelli che attualmente avvengono su base volontaria³. Importante menzionare anche la revisione della Direttiva sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2024/1346) la quale rafforza gli standard di accoglienza dei richiedenti asilo in termini di alloggio, assistenza sanitaria e accesso più rapido al mercato del lavoro, vieta la detenzione dei minori (tranne alcuni casi eccezionali disciplinati dall'articolo 13(2)) e stabilisce la procedura per la nomina tempestiva di un tutore del minore straniero non accompagnato. Infine, il nuovo Regolamento dell'Unione sul reinsediamento (Regolamento 2024/1350) è la prima risposta permanente a livello europeo alla necessità di una maggiore solidarietà globale, puntando a ridurre la necessità di ricorrere a rotte irregolari e pericolose tramite la previsione di vie di accesso legali al territorio dell'Unione.

Nel senso opposto invece si collocano, per esempio, le disposizioni del Regolamento procedure d'asilo, del Regolamento che introduce la procedura per gli accertamenti alle frontiere esterne (c.d. *screening*) e della versione emendata del Regolamento sull'uso del database Eurodac.

² T. STRIK, [The New Pact on Migration and Asylum: Towards a realistic asylum and migration system?](#), European Policy Centre, 31 Maggio 2024.

³ Per un approfondimento del funzionamento del meccanismo di solidarietà obbligatorio stabilito nel Regolamento 2024/1351 si veda F. MAIANI, [The new Solidarity Mechanism: the right "insurance scheme" for the CEAS](#), EU Migration Law, 27 Agosto 2024.

L'uso esteso della procedura di frontiera rappresenta la caratteristica più evidente del Regolamento procedure asilo (Regolamento 2024/1348), insieme alla procedura accelerata resa obbligatoria nei casi enumerati all'articolo 42. Le procedure di frontiera diventeranno la regola per la grande maggioranza dei richiedenti asilo in Europa. In sostanza, l'APR, partendo dall'“approccio *hotspot*” utilizzato in Grecia e in Italia in situazioni di emergenza, lo trasforma da un meccanismo *ad hoc* ed eccezionale nel principio che amplia il suo ambito di applicazione territoriale all'intera UE. Questo crea un pregiudizio significativo al modo in cui i diritti dei richiedenti asilo sono percepiti e applicati nella pratica dalle autorità nazionali.⁴

La nuova procedura per gli accertamenti alle frontiere esterne introdotta dal Regolamento 2024/1356 si applicherà a quattro gruppi di cittadini di Paesi terzi: (a) migranti entrati in modo non autorizzato, (b) richiedenti asilo entrati senza autorizzazione, (c) persone sbarcate dopo un'operazione di ricerca e salvataggio e (d) persone che soggiornano illegalmente nel territorio dopo aver attraversato una frontiera esterna dell'UE in modo non autorizzato (art. 3 e 5)⁵. Quindi, oltre alle persone fermate alle frontiere, lo *screening* si applicherà anche alle persone che si trovano all'interno del territorio del Paese, nonostante l'iniziale rifiuto di questa opzione da parte del Parlamento europeo. I critici ritengono che l'estensione della procedura per gli accertamenti alle persone già presenti sul territorio incoraggi un'azione di polizia discriminatoria e che, al momento dell'arresto, sia difficile dimostrare un ingresso autorizzato avvenuto da tempo.⁶

Inoltre, entrambi i regolamenti fanno riferimento al concetto che in dottrina è definito come **finzione giuridica di non ingresso**. In sostanza, le persone si trovano fisicamente nel territorio, ma non sono autorizzate a entrare nel territorio degli Stati membri durante il processo di screening, “*per la durata degli accertamenti al fine di prevenire qualsiasi rischio di fuga nonché le minacce potenziali alla sicurezza interna derivanti da tale fuga, o i rischi potenziali per la salute pubblica che potrebbero derivare da tale fuga*” (art. 6 Reg. 1356/2024). Nel regolamento procedure questo concetto è menzionato all'articolo 54 (4).

Alcune garanzie sono presenti all'interno di entrambi i regolamenti affinché gli accertamenti e la procedura non avvengano in modo arbitrario, con conseguenti violazioni dei diritti fondamentali delle persone sottoposte. Ad esempio, l'articolo 10 del Regolamento sullo *screening* e l'articolo 43, paragrafo 4, del Regolamento sulla procedura di asilo impongono agli Stati membri di prevedere un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante gli accertamenti dei nuovi arrivati e la valutazione delle domande di asilo alle frontiere esterne. Per l'istituzione di questi meccanismi indipendenti di monitoraggio, l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (FRA), in attuazione del potere di elaborazione di orientamenti generali, ha pubblicato nel settembre del 2024 una guida pratica.⁷

⁴ Per un approfondimento sul nuovo regolamento sulle procedure d'asilo si vedano: V. CHETAIL, M. FEROLLA, [The asylum procedures regulation and the erosion of refugees rights](#), EU Migration Law, 23 maggio 2024; European Council for Refugees and Exiles, ECRE Comments Paper: [Regulation establishing a Common Procedure for International Protection in the EU](#), 28 Giugno 2024

⁵ Per un approfondimento sul nuovo regolamento sullo screening si veda: L. JAKULEVICIENE, [EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?](#), EU Migration Law, 28 giugno 2024, F. RONDINE, [Il regolamento sugli accertamenti pre ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell'Unione](#), Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Ottobre 2024.

⁶ ECRE, [Reforming EU asylum law: the final stage](#), Agosto 2023, [Policy-Parper-Reforming-EU-Asylum-Law-the-Final-Stage-August-2023.pdf \(ecre.org\)](#)

⁷ Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#), 19 Settembre 2024.

Per ultimo, con le nuove modifiche apportate al sistema dattiloscopico Eurodac (Regolamento 2024/1358), si è effettuato un ampliamento significativo degli scopi di utilizzo di tale *database*. La nuova versione di Eurodac non si configura più solamente come supporto del “sistema di Dublino” per la determinazione dello stato responsabile per la richiesta di protezione internazionale, ma come un supporto generale al sistema europeo di asilo, tramite assistenza nell'applicazione del Regolamento sul reinsediamento, strumento per il controllo della migrazione irregolare, l'individuazione dei movimenti secondari, la protezione dei minori e l'identificazione delle persone. Viene anche modificato il tipo di dati raccolti, non più solo i dati biometrici (articolo 17), e viene abbassata l'età minima per essere sottoposti al raccoglimento dei dati, da 14 anni a 6 anni (articolo 14). A contemperare questa riduzione dell'età minima, vi è la previsione che i dati biometrici dei minori non possono essere rilevati da chiunque, ma solo da “*da funzionari specificamente formati per effettuare tali operazioni con modalità adatte ai minori e che tengano conto delle loro sensibilità, nel pieno rispetto dell'interesse superiore del minore e delle tutele previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.*”

Sviluppi successivi all'adozione del Patto

Con l'approvazione del Patto si chiude una fase significativa e se ne apre un'altra di transizione prima della sua effettiva esecuzione, prevista a partire dal 12 giugno 2026. Come messo in chiaro dalla Commissione Europea nella sua comunicazione del 12 giugno 2024, denominata *Common Implementation Plan*⁸ (con un particolare accento sul carattere comune), questo periodo di transizione sarà essenziale per costruire la fiducia reciproca necessaria tra gli Stati Membri per il nuovo approccio, in quanto nuovi temi come la solidarietà sono rimessi al centro della riforma. In quello che la Commissione definisce come un approccio dinamico che ha bisogno di continuità⁹, la “preparazione” degli Stati membri è il concetto chiave alla base degli obblighi fondamentali del Patto, riconosciuto come base di partenza per considerare quali Stati membri sono sotto pressione migratoria o che si trovano ad affrontare una situazione di crisi e quali invece hanno le giuste condizioni per garantire che il nuovo sistema sia messo in atto in maniera efficace. Oltre a ciò, nonostante la scelta normativa dell'utilizzo del regolamento direttamente applicabile, gran parte della trasposizione delle singole disposizioni del Patto richiederà proattività da parte delle amministrazioni degli Stati membri affinché possa essere efficace.

In quest'ottica risulta, perciò, importante cogliere un aspetto critico ed evidenziare come, in relazione alle politiche in materia di asilo, non tutti gli Stati membri siano per ora allineati verso l'obiettivo delineato nelle linee guida della Commissione. In alcuni Stati membri il focus dell'approccio al fenomeno migratorio appare più incentrato sulla protezione delle frontiere esterne che verso un efficace sistema di accoglienza e di trattamento delle domande di asilo, confermando una tendenza pericolosa che prosegue da anni.

Nel giugno 2024 è apparsa quindi come un raggio di luce contro queste prassi la sentenza della Corte di Giustizia nella causa *C-123/22 Commissione c. Ungheria* che ha condannato l'Ungheria al pagamento di una somma forfettaria di 200 milioni di euro per la mancata attuazione delle misure predisposte in una precedente sentenza del 2020 in relazione all'accesso alla procedura di protezione internazionale, sottolineando come l'inadempimento degli obblighi derivanti dal sistema comune europeo di asilo sia una violazione “*inedita ed*

⁸ Commissione Europea, [Common Implementation Plan to turn the Pact on Migration and Asylum into a reality](#), 12 giugno 2024.

⁹ Commissione Europea, [Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029](#), 18 luglio 2024.

eccezionalmente grave del diritto comunitario".¹⁰ Tale approccio della Corte potrebbe rappresentare un campanello di allarme per quegli Stati membri già alla ricerca di nuove soluzioni, alternative agli obblighi delineati nella nuova normativa del Patto, per mancanza di volontà di cooperazione.

Importante richiamare, infatti, il contenuto della lettera inviata alla Commissione il 15 maggio 2024¹¹: 15 Stati membri, Italia inclusa, affermavano l'importanza di sforzi complementari all'adozione del Patto, con un accento particolare sulla creazione di partenariati reciprocamente vantaggiosi con i principali Paesi partner lungo le rotte migratorie. Tale volontà degli Stati membri sembra far presagire una continuazione della recente prassi di azione esterna dell'UE (c.d. *esternalizzazione*) di concludere accordi con Paesi terzi, tra cui si citano Tunisia, Egitto e Mauritania¹². Inoltre, potrebbero essere esplorati possibili meccanismi di transito ispirati a quelli di emergenza esistenti (UNHCR¹³), che avrebbero lo scopo di individuare, intercettare o, in caso di pericolo, salvare i migranti in alto mare e portarli in un luogo di sicurezza predeterminato in un Paese partner al di fuori dell'UE, dove potrebbero essere trovate soluzioni durature per loro. Tale approccio è stato reiterato a più riprese dai leader europei, particolarmente nella seduta del Consiglio europeo del 17-18 Ottobre, il cui focus è stato sulle possibili misure da adottare per aumentare e accelerare i rimpatri dall'UE di coloro la cui richiesta d'asilo viene respinta.¹⁴

In tema di misure alternative l'Italia si è dimostrata pioniera nel tentativo di adottare una politica inedita nello spettro del sistema di asilo: l'esame delle procedure di asilo in un Paese terzo.¹⁵ Con la conclusione del Protocollo con il governo della Repubblica di Albania da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri il 6 novembre 2023, convertito in seguito nella Legge 14/2024, il governo italiano ha proceduto alla creazione di due centri in Albania presso le località di Shengjin e Gjader, rispettivamente per l'accoglienza dei migranti salvati in acque internazionali e per l'espletamento della procedura di asilo per i migranti considerati non vulnerabili.¹⁶ Quella che pareva una proposta utopica del governo italiano nell'autunno del 2023, si è concretizzata nel corso del 2024. L'Italia prevede di accogliere in Albania un massimo di 3.000 persone per volta. Una volta effettuata la procedura di asilo, che sarà

¹⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Comunicato stampa [Politica d'asilo: l'Ungheria è condannata a versare una somma forfettaria di 200 milioni di euro e una penalità di 1 milione di euro per ogni giorno di ritardo per non aver dato esecuzione a una sentenza della Corte di giustizia \(europa.eu\)](#), 13 giugno 2024.

¹¹ Euronews, [15 EU countries call for the outsourcing of migration and asylum policy](#), 16 maggio 2024.

¹² Con la Tunisia l'Unione Europea ha concluso il Memorandum d'intesa per una partnership strategica e globale si veda [Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia](#) e per un'analisi critica approfondita P. G. ANDRADE, E. FRASCA [The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalisation of migration cooperation – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](#)

¹³ UNHCR, [Evacuees from Lybia – Emergency Transit Mechanism](#)

¹⁴ Consiglio Europeo, Conclusioni del 17-18 Ottobre 2024, [European Council - Consilium](#).

Si veda come esempio la [prassi del governo polacco](#), che per affrontare il flusso di migranti irregolari provenienti dal confine con la Bielorussia ha adottato una strategia alternativa di "sospensione del diritto di asilo" sul territorio polacco, sconfessando sostanzialmente gli obiettivi del sistema comune europeo di asilo.

¹⁵ La conclusione di questo tipo di accordi risulta inedita in quanto si astrae dal fenomeno di c.d. "esternalizzazione", a cui si può fare invece riferimento in relazione ad altri accordi, come ad esempio l'accordo Regno Unito – Rwanda. [Agreement between the United Kingdom and Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants \(publishing.service.gov.uk\)](#). Il punto chiave risiede nel fatto che l'Italia non cede il controllo effettivo sui soggetti trasferiti in Albania, ma ne rimane pienamente responsabile; infatti, sono le autorità giudiziarie italiane a giudicare sulla legittimità dei trattamenti.

¹⁶ [Legge n. 14 del 21 febbraio 2024](#) recante la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023.

effettuata in via telematica (incluso per i rappresentanti dei migranti interessati), coloro a cui sarà riconosciuto lo status di protezione internazionale avranno finalmente accesso al territorio italiano, mentre coloro a cui tale status non venga riconosciuto saranno rediretti verso la procedura di frontiera e di rimpatrio verso il loro Paese di origine. Nel caso in cui il rimpatrio non avvenga volontariamente e venga superato il limite massimo di trattenimento all'interno dei centri sul territorio albanese, i soggetti interessati dovranno comunque essere trasferiti sul territorio italiano.¹⁷ Per quanto tale prassi del Governo italiano non risulti per ora agli occhi delle istituzioni di Bruxelles in conflitto con gli obiettivi del sistema comune europeo di asilo (la Commissione ritiene addirittura che si ponga “al di fuori del diritto europeo”¹⁸ e ha anche riconosciuto il modello come “out-of-the-box thinking”¹⁹), alcuni dubbi riguardo la possibilità che possa compromettere il sistema stesso sono sorti spontanei fin dall'inizio e sono stati confermati non appena è avvenuto il primo trasferimento in Albania.

Il 14 ottobre 2024, 16 migranti provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto sono stati inviati in Albania dopo un primo controllo a bordo di una nave della Marina Militare italiana. Delle 16 persone trasferite, 12 sono state ritenute idonee alla procedura di frontiera accelerata e trattenute in Albania. Le altre 4 persone erano già state ricondotte in Italia e tra di loro figuravano 2 minori. Ai giudici italiani è stato poi chiesto di convalidare i provvedimenti di detenzione. Il 18 ottobre, il Tribunale di Roma ha deciso che la procedura accelerata di frontiera non poteva essere applicata ai 12 richiedenti asilo trattenuti in Albania.²⁰ Senza nemmeno esaminare la questione del trattenimento, il Tribunale di Roma ha affermato che la designazione da parte dell'Italia del Bangladesh e dell'Egitto come Paesi di origine sicuri era impropria, perché entrambi i Paesi erano elencati come sicuri con eccezioni per alcuni gruppi, come le persone LGBTQI+, le vittime di mutilazioni genitali femminili e gli oppositori politici. Il 4 ottobre, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiarito che gli Stati membri dell'UE non possono classificare i Paesi terzi come Paesi di origine sicuri se ci sono delle eccezioni.²¹ Al contrario, il Paese terzo deve essere libero dal rischio di persecuzione, tortura e violenza indiscriminata a causa di conflitti nella sua interezza.²²

Ciò che appare da queste manifestazioni di volontà di mettere in atto prassi alternative (nonostante illegittime secondo il diritto europeo) è che vi sia una possibilità concreta che si crei un approccio sbilanciato da parte degli Stati membri nel recepimento della normativa del Patto, del quale la Commissione potrebbe tenere conto ed eventualmente sanzionare come accaduto con l'Ungheria. È probabile che per alcuni Stati vi sarà un maggiore focus sulla gestione delle frontiere e sulle procedure di detenzione, con la possibilità che vengano trascurati i problemi relativi alle condizioni di accoglienza e all'accesso alla protezione internazionale con le relative garanzie. Senza un'adozione efficace di ogni aspetto della nuova normativa, verrà meno la possibilità che essa possa portare a un sistema comune europeo di asilo più efficace.

¹⁷ Per un'analisi dettagliata del contenuto del Protocollo Italia Albania e delle sue criticità si rinvia a A. DE LEO, E. CELORIA, *Il protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione Europea: una relazione complicata*, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo 1/2024,

¹⁸ Euronews, [Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson](#) |

¹⁹ Euronews, [In shift to the rights, Von der Leyen endorses “return hubs” for rejected asylum seekers](#)”, 15 Ottobre 2024.

²⁰ Tribunale Ordinario di Roma – XVIII Sezione civile, [sentenza n. 42251/2024](#), 18 ottobre 2024.

²¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [C-406/22, C.V. c. Repubblica Cecca](#), 4 Ottobre 2024.

²² Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), [Convalida dei trattenimenti in frontiera e in Albania: aggiornata la lista delle eccezioni sollevabili](#), 30 Ottobre 2024.

Infine, tutto ciò deve avvenire nel pieno rispetto del diritto primario dell'UE, compresa la Carta dei diritti fondamentali e il diritto internazionale pertinente.²³

I minori stranieri non accompagnati nell'ambito della riforma: garanzie e criticità

La dimensione giuridica dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) si inserisce in maniera intersezionale all'interno delle disposizioni del Patto, nel tentativo del legislatore europeo di prevedere maggiori garanzie per le categorie più vulnerabili all'interno del sistema delineato.

Per “**minore non accompagnato**” si intende il minore che arriva nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto responsabile per lui, in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato, compreso il minore che viene lasciato non accompagnato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

Nei testi legislativi adottati nell'ambito del Patto, viene statuito a più riprese come l'interesse superiore del minore debba essere sempre una considerazione primaria, in conformità con **l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (la “Carta”) e con la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo (CRC). La Corte di Giustizia dell'UE ha sottolineato che l'articolo 24 della Carta integra la Convenzione nel diritto dell'UE²⁴ e che il sistema di asilo dell'UE deve essere conforme a tali norme internazionali e dell'UE sui diritti dei minori. Sia la Convenzione che l'articolo 24 sono citati più volte nella legislazione adottata con il Patto (ad esempio, considerando 23 del regolamento di procedura, considerando 15 del regolamento sulle qualifiche) e diverse disposizioni affermano l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore (articolo 13 del regolamento sugli accertamenti; articoli 22 e 23 del regolamento sulla procedura di asilo; art. 20(5) del regolamento sulla qualifica di beneficiario di protezione internazionale). Sull'interesse superiore del minore, la Commissione ha aggiornato, in seguito all'approvazione del Patto, le linee guida per la definizione dello stesso, pubblicando la Raccomandazione 2024/1328 “sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore”.²⁵

Le autorità preposte alla tutela dei minori dovrebbero, laddove necessario, essere strettamente coinvolte nelle procedure che riguardano i minori stranieri non accompagnati per garantire che l'interesse superiore del minore sia debitamente preso in considerazione e “messo al centro” dei sistemi di protezione. Affinché ciò avvenga, è richiesta una partecipazione attiva degli Stati membri nella definizione di queste politiche, in quanto la nuova normativa dei regolamenti facenti parte del Patto la richiede espressamente. Nel valutare l'interesse superiore del minore e nella definizione dell'azione per garantirlo, gli Stati membri dovrebbero, in particolare, tenere in debito conto, con procedure “chiare e tempestive”, il benessere e lo sviluppo sociale del minore nel breve, medio e lungo termine, le possibilità di ricongiungimento familiare, la sicurezza e del parere del minore in base alle sue opinioni in conformità con la sua età²⁶. Inoltre, dovrebbero essere stabilite garanzie procedurali specifiche per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità, tra cui la rapida designazione di un numero sufficiente di rappresentanti legali e tutori e misure di sostegno efficaci per la loro transizione

²³ ECRE, *All pact-ed up and ready to go: Eu asylum law reforms*, 16 Febbraio 2024, <https://ecre.org/editorial-all-pact-ed-up-and-ready-to-go-eu-asylum-law-reforms/>

²⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *CJEU, V.M.A. c. Bulgaria*, C-490/20, 14 dicembre 2021.

²⁵ Commissione Europea, [Raccomandazione \(UE\) 2024/1238 della Commissione, del 23 aprile 2024, sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore](#), nello specifico i punti 55-58 sui minori migranti.

²⁶ Direttiva 2024/1346, articolo 26.

verso l'età adulta. Quest'ultimo punto centrale è già richiamato nel Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027.²⁷

Tale approccio risulta importante in quanto, come testimoniato dai dati Eurostat raccolti dall'Agenzia Europea per l'Asilo nel primo semestre del 2024, il numero totale di minori non accompagnati che chiedono asilo negli Stati membri dell'UE e in Norvegia ha raggiunto le 43.000 persone, con un aumento del 3,0% rispetto al 2022 (39.835) e il dato più elevato dal 2006.²⁸

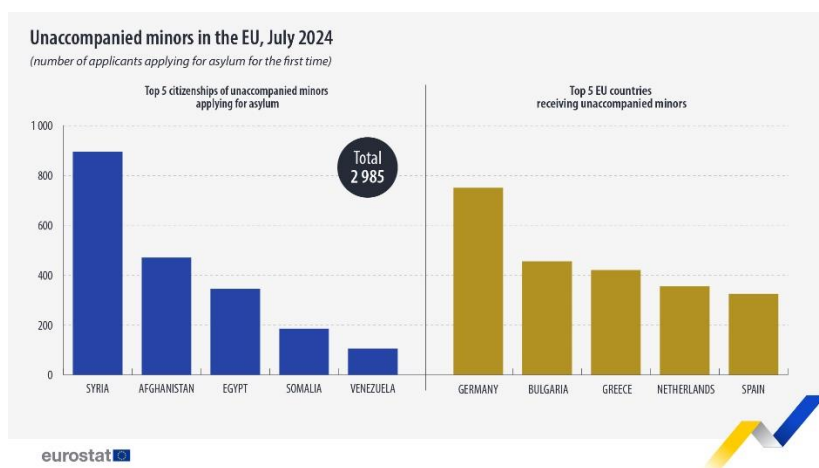


Figura 1 MSNA nell'Unione europea, luglio 2024

Dati: Eurostat

Di questi, 1.164 hanno richiesto l'asilo sul territorio italiano nel primo semestre del 2024.²⁹

Per questo motivo, come descritto nel rapporto annuale dello *European Migration Network*, vi sono stati alcuni sviluppi a livello europeo per affrontare la situazione. Attraverso il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), la Commissione europea ha fornito un finanziamento significativo (118 milioni di euro) per progetti di sostegno ai minori non accompagnati e alle strutture di accoglienza alle frontiere esterne.³⁰ Per esempio, nell'ambito di tali progetti di sostegno, in Belgio, Cipro, Slovacchia e Spagna saranno finanziati personale aggiuntivo e formazione per i tutori, mentre in Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia e Spagna saranno finanziati l'assistenza familiare e comunitaria e programmi per l'accesso a stili di vita semi-autonomi per gli adolescenti.³¹ L'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA) ha promosso una formazione per i tutori, compresi i professionisti esperti, i volontari e i futuri tutori. La formazione si è basata sugli standard internazionali e dell'UE, in particolare sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo sugli standard del Consiglio d'Europa e sul diritto dell'UE. In collaborazione con l'Agenzia Asilo, la FRA ha pubblicato in seguito due opuscoli

²⁷ Commissione Europea, [Piano di azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027](#), 24 novembre 2020.

²⁸ EUAA data on unaccompanied minors [Data analysis of unaccompanied minors in 2023 | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#)

²⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Rapporto di approfondimento semestrale \(Dati al 30 giugno 2024\): i Minori Stranieri non Accompagnati \(MSNA\) in Italia](#), Giugno 2024, p. 18.

³⁰ European Migration Network (EMN), [Annual Report on Migration and Asylum 2023](#), 11 Luglio 2024, p. 58.

³¹ Commissione Europea, [Commission provides over EUR 250 million of additional funding to reinforce border security and migration management](#), 20 Novembre 2023.

pratici per sostenere tutori nominati per assistere i minori non accompagnati, che trattano, rispettivamente, un'introduzione alla protezione internazionale e alla procedura di asilo.³²

Rappresentanza e assistenza legale dei MSNA

La principale garanzia prevista sta nell'obbligo in capo agli Stati membri, previsto al comma 3 dell'articolo 3, di nominare il prima possibile un rappresentante/tutore³³ che possieda la capacità e le competenze necessarie anche per quanto riguarda il trattamento e le esigenze specifiche dei minori. Il Patto modifica la definizione di "rappresentante" stabilita dalla Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE) e dalla Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE). Le modifiche riguardano i dettagli relativi allo scopo della tutela, i compiti di un tutore e chi è idoneo ad agire come tutore e si applicano alle varie procedure riformate e introdotte dal Patto.

La nuova normativa va a colmare una lacuna evidenziata nel precedente rapporto del CeSPI³⁴, e introduce una procedura obbligatoria ed uniforme a livello europeo per l'assegnazione di un rappresentante: entro un massimo di 15 giorni lavorativi (in casi eccezionali 25) dalla presentazione della richiesta di asilo, gli Stati membri hanno l'obbligo di nominare un rappresentante.³⁵ Finché questa nomina non viene effettuata, i MSNA hanno diritto alla nomina di un **rappresentante provvisorio/temporaneo**, che assicura che una persona con la giusta formazione assista e rappresenti il bambino in ogni fase, anche durante lo screening, il rilevamento dei dati biometrici e la valutazione dell'età. Nel caso in cui il rappresentante sia nominato in via provvisoria, esso deve essere una persona fisica e non un'organizzazione/ente pubblico.

Il rappresentante (anche quando agisce come rappresentante temporaneo) dovrà agire in modo indipendente dalle autorità responsabili per le varie procedure, dovrà annunciare qualsiasi forma di conflitto di interesse e dovrà occuparsi di un numero limitato e proporzionato di minori stranieri non accompagnati, con un limite di trenta MSNA contemporaneamente (che possono diventare 50 in casi selezionati). Per garantire procedure di nomina efficaci e tempestive, le autorità competenti dovrebbero avere accesso a una banca dati dei tutori idonei e dei tutori temporanei che fornisca informazioni sul loro livello di formazione e sulle loro qualifiche, sulla portata geografica e sul numero di minori che il tutore sta assistendo al momento, nonché sulla loro capacità generale.

La Direttiva sulle condizioni di accoglienza contiene la definizione più completa di rappresentante (art. 2(13))³⁶, mentre altri strumenti del Patto riproducono alcuni, ma non tutti, elementi di tale definizione e la formulazione varia.

³² Fundamental Rights Agency (FRA), ["Training for guardians of unaccompanied children"](#), 2 Marzo 2023.

³³ Entrambi i termini vengono utilizzati all'interno dei vari strumenti. Il regolamento procedure e il regolamento sugli accertamenti fanno riferimento alla figura del "rappresentante", mentre la direttiva sulle condizioni di accoglienza usa il termine "tutore".

³⁴ CeSPI Osservatorio MSNA, [Approfondimento n. 20/marzo 2024, Monitoraggio normativo L'accoglienza dei MSNA in Europa ed Italia: quadro attuale e prospettico](#), p. 16.

³⁵ [Direttiva \(UE\) 2024/1346 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale](#) Articolo 27.1.(b).

[Regolamento \(UE\) 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE](#), articolo 23.2.(b).

[Regolamento \(UE\) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti \(UE\) 2021/1147 e \(UE\) 2021/1060 e che abroga il regolamento \(UE\) n. 604/2013](#), articolo 23.2.(b).

³⁶ "Rappresentante": una persona fisica o un'organizzazione, ivi compresa un'autorità pubblica nominata dalle autorità competenti, in possesso delle competenze e delle qualifiche necessarie, anche per quanto riguarda il

Tale garanzia crea vari quesiti a cui gli Stati membri dovranno dare la giusta considerazione per una corretta messa in atto del sistema di tutela.

Per primo, permane la lacuna a livello europeo di definizione di una figura specifica che svolga il ruolo del rappresentante. Viene rinviato alla normativa nazionale il dovere di stabilire chiaramente quali sono gli obblighi del rappresentante nei confronti del MSNA, quale è la corretta procedura di nomina di tale figura, quali sono le competenze tecniche che deve possedere, con il conseguente dubbio che ogni sistema nazionale di tutela sia pronto a offrire un servizio uniforme per i minori non accompagnati in tutti i processi interessati dal patto. In un rapporto della *Platform for Undocumented Migrants* (PICUM), si sottolinea che il fatto che, nei diversi strumenti adottati, il diritto europeo utilizzi una terminologia diversa e si limiti a stabilire gli standard minimi per i rappresentanti/tutori può essere un fattore di confusione per le amministrazioni nazionali. Si rileva come ciò possa essere usato come un'arma a doppio taglio per sostenere che il diritto europeo autorizza gli Stati membri a trattare i minori accompagnati in modi diversi a seconda della fase della procedura di asilo in cui si trovano.³⁷

L'assistenza legale riguarda non solo i MSNA, ma i richiedenti asilo in generale, in quanto gli articoli 15-19 del regolamento procedure si applicano allo stesso modo ad adulti e minori. Durante la procedura di asilo, i richiedenti possono avere solo una consulenza legale gratuita, mentre possono chiedere assistenza e rappresentanza legale gratuita nelle procedure di ricorso. Tale assistenza si concretizza nel fornire spiegazioni e indicazioni in merito alla procedura amministrativa, prestare assistenza per la formalizzazione della domanda, con specificazione delle questioni giuridiche proprie della procedura e dei possibili mezzi di impugnazione (art. 16 c. 2). Per il ricorso contro la decisione finale della procedura di asilo, l'assistenza legale si sostanzia nella preparazione dei documenti procedurali necessari, la preparazione del ricorso e, in caso di udienza, la partecipazione dinanzi al giudice (art. 17 c. 1.). In quest'ultimo caso però l'assistenza legale non è sempre garantita a titolo gratuito, vi sono alcune eccezioni, tra cui quando si ritenga che il ricorso “*non abbia prospettive concrete di successo o sia abusivo*” (art. 17 c. 2(b)). Tale eccezione pare una restrizione eccessiva nell'accesso all'assistenza legale, in quanto la valutazione sulle possibilità di successo del ricorso o sulla sua abusività rimane soggettiva.

L'assistenza legale è anche disciplinata per la procedura di *screening*: ai sensi dell'articolo 8 c. 6 e dell'articolo 11 c. 1(c) le organizzazioni e le persone che forniscono assistenza legale devono accedere efficacemente ai richiedenti protezione durante lo *screening*.

Tuttavia, gli Stati membri possono imporre restrizioni a tale accesso qualora, in base alla legislazione nazionale, siano oggettivamente necessarie non solo per motivi di sicurezza pubblica e ordine pubblico, ma anche per la gestione amministrativa della frontiera. La stessa soluzione viene ripresa all'interno del Regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore (articolo 11 c. 10). Questo approccio restrittivo, applicato in particolare a una procedura particolarmente breve come quella di *screening*, mette in discussione l'effettiva esistenza di un diritto all'assistenza legale. Infatti, i concetti di “sicurezza”, “ordine pubblico” e “gestione amministrativa” sono facilmente interpretabili a favore degli Stati membri e, nonostante la previsione di meccanismi di monitoraggio di eventuali violazioni (articolo 10), è difficile identificare l'impatto diretto di questo monitoraggio sulla fornitura di assistenza legale a una

trattamento e le esigenze specifiche dei minori, a rappresentare, assistere e agire per conto di un minore non accompagnato, se del caso, per salvaguardare l'interesse superiore e il benessere generale di tale minore non accompagnato, in modo tale che il minore non accompagnato possa godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva.

³⁷ PICUM, [Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact](#), Ottobre 2024.

persona in particolare, poiché l'accertamento delle violazioni può avvenire anche dopo che il cittadino di un Paese terzo è già stato rimpatriato. L'efficacia del supporto legale previsto nel Patto dipenderà dalla capacità (ad esempio, in caso di emergenza), dalla gestione e dalla buona volontà degli Stati, che può variare.

Procedura di accertamento dell'età

Secondo il diritto europeo, il bisogno di identificare e registrare i minori stranieri non accompagnati deriva dal dovere delle autorità preposte alla gestione delle frontiere di valutare i bisogni particolari dei minori e assicurarsi che l'interesse superiore del minore sia correttamente preso in considerazione.³⁸

Per una applicazione adeguata della nuova normativa, che sulla carta introduce maggiori garanzie per i MSNA, il primo passo è la corretta identificazione del minore in quanto tale, in una procedura che preveda garanzie rispetto alla sua libertà personale e al beneficio del dubbio. L'assenza di tali garanzie ha portato in passato a condanne verso gli Stati membri, di cui è paradigmatica la sentenza della Corte di Strasburgo contro l'Italia nel caso *Darboe e Camara*, per violazione dell'articolo 3 della CEDU.³⁹

La procedura di accertamento dell'età è specificamente regolata dall'articolo 25 del nuovo Regolamento sulle procedure di asilo. Una prima novità introdotta dall'articolo è la possibilità che siano sottoposti all'accertamento dell'età anche minori che viaggiano con le loro famiglie e non unicamente i MSNA, come previsto in precedenza dalla direttiva sulle procedure di asilo.

L'articolo 25 richiede che l'accertamento sia effettuato in maniera “*multidisciplinare, compresa una valutazione psicosociale*”, nel modo meno invasivo possibile, da parte di “*professionisti del settore medico con esperienza e competenze nella stima dell'età*” (art. 25 c. 2, 3)⁴⁰. Il tutto deve avvenire in presenza del rappresentante del minore, il cui ruolo è garantire una corretta informazione per il minore riguardo al “*tipo di visita previsto, le possibili conseguenze dei risultati della visita medica ai fini dell'esame della domanda, la possibilità per il richiedente di rifiutare la visita medica e le conseguenze cui questo rifiuto lo espone*” (art. 25(4)). Tale informazione risulta necessaria, in quanto la visita non può essere effettuata senza che il minore acconsenta di esservi sottoposto (art. 25(5)). Il rifiuto a sottoporsi alla procedura è equiparato a una “*presunzione relativa del fatto che il richiedente non sia un minore*” (art. 25(6)). Di fatto, quindi, con tale procedura, il Regolamento esercita una pressione enorme sul minore, sulla sua famiglia e sul suo rappresentante/tutore, affinché acconsentano alla visita medica, perché altrimenti il minore potrebbe essere escluso dal sostegno specifico di cui ha bisogno. Ciò pare evidentemente in contrasto con il beneficio del dubbio che deve essere considerazione primaria nella valutazione dell'interesse superiore del minore.⁴¹

Inoltre, ECRE riporta come il regolamento procedure non prevede nessuna modalità per impugnare i risultati dell'accertamento dell'età e che la proposta del Parlamento europeo riguardo un diritto di appello non è stata inclusa nel testo finale del regolamento.⁴² Questa

³⁸ [Regolamento \(UE\) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea](#), articolo 90.

³⁹ ECtHR, [Darboe and Camara v. Italy](#), Application no. 5797/17, 21 Luglio 2022.

⁴⁰ La necessità di un approccio multidisciplinare nell'accertamento dell'età è stata considerata come un principio base della procedura stessa, come specificato nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa intitolata “[Principles and guidelines on age assessment in the context of migration](#)”, 14 Dicembre 2022.

⁴¹ Il beneficio del dubbio è stato considerato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo come una considerazione fondamentale per l'interesse superiore del minore, statuita per ultima nel caso [M.H & S.B c. Ungheria](#), 22 Febbraio 2024.

⁴² ECRE, [ECRE comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU](#), Ottobre 2024, p. 94.

mancanza di una norma specifica a livello europeo rimette alle legislazioni nazionali la scelta riguardo alla possibilità di introdurre un appello alla decisione sulla procedura di accertamento dell'età. Qualora gli stati membri non intervenissero in maniera tempestiva per garantire questo appello, si andrebbe a inficiare il diritto a un rimedio effettivo stabilito all'articolo 13 della CEDU⁴³. L'importanza di un tale meccanismo di impugnazione è stata provata da una recente pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'uomo contro Malta, nella quale la Corte ha sostenuto come l'appello contro la prima procedura di accertamento dell'età abbia portato a determinare che i richiedenti asilo fossero effettivamente minori e perciò la loro detenzione fosse illegittima nel caso di specie.⁴⁴

In Italia, questo meccanismo di impugnazione è previsto dall'articolo 19**bis** D.lgs. 145/2015 come modificato dall'articolo 5 c. 9 della Legge 47/2017, ed è del tutto indipendente dall'impugnazione della decisione sulla richiesta d'asilo.

Il regolamento sullo *screening* non contiene alcun riferimento o disposizione in merito all'accertamento dell'età, nonostante per una procedura con una tempistica così breve e nella quale si traggono conclusioni particolarmente rilevanti sullo stato del minore nell'ambito di una richiesta di asilo, una procedura ben definita dovrebbe essere auspicabile. Vi è solo un riferimento sommario a un controllo preliminare dello stato di salute riguardante sia gli accertamenti alla frontiera esterna che gli accertamenti all'interno del territorio (articolo 12). A rigor di logica, questa omissione, unita al fatto che il Regolamento deve essere attuato nell'interesse superiore del minore e della Carta (rispettivamente artt. 13 e 3), dovrebbe essere intesa nel senso che le autorità non possono sollevare dubbi sull'età di una persona durante la procedura di *screening*. Le autorità devono, in altre parole, presumere che tutte le persone che si dichiarano minori siano tali e applicare loro le tutele sancite dal Regolamento. Questa rimane però un'ipotesi e si potrà capire solo in fase di messa in atto della procedura di *screening* come essa venga interpretata dalle autorità incaricate per gli accertamenti. Quello che risulta chiaro è che il rinvio sommario all'interesse superiore del minore non costituisca una garanzia sufficiente perché egli non sia sottoposto a una procedura di accertamento dell'età che possa essere in qualche misura invasiva per lo stesso, specialmente in una procedura che per sua natura ha una durata limitata, come lo *screening*.

Possibilità di detenzione dei MSNA

Nonostante l'ampio dibattito che ha preceduto l'adozione del Patto sia stato concretizzato da numerose voci contrastanti riguardo la possibilità di trattenimento dei MSNA (dei minori in generale), quest'ultima è stata inclusa nelle disposizioni finali della riforma a più riprese. La detenzione dei minori migranti potrà avvenire sia alla frontiera che sul territorio degli Stati membri. Questa possibilità ha sollevato grande allarme tra le organizzazioni di settore, che hanno sostenuto che gli Stati membri hanno dato priorità alla restrizione dell'accesso al territorio europeo rispetto alla protezione urgente delle categorie vulnerabili che fuggono da conflitti, persecuzione, fame, matrimoni forzati ed estrema povertà.⁴⁵

⁴³ CEDU, Articolo 13: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

⁴⁴ Corte EDU, [J.B. and others v. Malta](#), Application 1766/23, 22 Ottobre 2024.

⁴⁵ Save the Children Europe, [Statement: New Migration & Asylum Pact will drastically undermine children's rights in Europe](#), 10 Aprile 2024; Eurochild, [The EU Migration and Asylum Pact will put children in danger](#), 11 Aprile 2024.

Il Regolamento sullo *screening* consente il trattenimento dei minori, sia quando questi (o i loro genitori) hanno presentato domanda di asilo, sia quando non l'hanno presentata, perché devono “rimanere a disposizione” delle autorità di screening (artt. 6, 7, 9).

La Direttiva sulle condizioni di accoglienza stabilisce che i minori e le famiglie non dovrebbero “di norma” essere trattenuti (art. 13(2)), ma piuttosto collocati in “*alloggi adeguati con disposizioni speciali per i minori, compresi, se del caso, alloggi non detentivi e basati sulla comunità*” (considerando 40). Tuttavia, è possibile trattenerli in circostanze eccezionali, come misura di ultima istanza dopo aver stabilito che altre misure alternative meno coercitive non possono essere applicate efficacemente e dopo aver valutato che la detenzione è nel loro interesse.

La direttiva elenca le due circostanze in cui un minore può essere trattenuto: “(a) nel caso di minori accompagnati, quando il genitore o il responsabile principale del minore è detenuto; o (b) nel caso di minori non accompagnati, quando il trattenimento salvaguarda il minore “se si ritiene che sia nel suo interesse superiore (art. 13(2))”. Tale disposizione risulta dissonante rispetto a quanto affermato dal Comitato per i diritti del fanciullo, che ha sottolineato come il trattenimento non sia mai in conformità con l’interesse superiore del minore, come stabilito nell’articolo 3 della Convenzione di New York.⁴⁶

La normativa del Patto prevede anche alcune attenuazioni delle quali si deve tenere conto prima e dopo aver deciso di trattenere il minore.

Nella Direttiva sulle condizioni di accoglienza il considerando 40 chiarisce che “il principio dell'unità familiare dovrebbe in generale portare all'utilizzo di alternative adeguate al trattenimento per le famiglie con minori, in alloggi adatti a loro” (si veda anche l'art. 13(2)). La Direttiva prevede anche delle condizioni che le strutture di detenzione devono soddisfare. Queste includono l'accesso a uno spazio all'aria aperta (art. 12(2)), l'accesso all'istruzione (art. 16) e alle attività ricreative e di gioco (art. 13(2)). Le famiglie con bambini devono avere una sistemazione separata che garantisca la privacy in “strutture di detenzione adatte alle esigenze dei minori” (art. 13(3)). Gli articoli 26 e 27 elencano altre garanzie che si applicano ai minori o ai minori non accompagnati, tra cui l'accesso ai servizi di riabilitazione e alle cure mentali per i minori vittime (art. 26(4)).

Tuttavia, è prevista anche una eccezione che consente di derogare a questi requisiti ai posti di frontiera o nelle zone di transito “in casi debitamente giustificati e per un periodo di tempo ragionevole, che deve essere il più breve possibile” (art. 13 c.6).

Emergono quindi rilevanti punti di criticità in relazione alla possibile detenzione del minore straniero non accompagnato che dovrebbero essere presi in considerazione dagli Stati membri nella messa in atto della normativa. Per prima cosa, essendo la detenzione prevista in vari strumenti adottati con il Patto (*screening*, procedura di asilo, procedura di frontiera) e in varie fasi della procedura (primo ingresso, trattamento della richiesta d’asilo), non è chiaro quanto effettivamente il minore finirà per essere concretamente trattenuto. Per esempio, se la detenzione per i primi accertamenti durante lo screening (5-10 giorni) si sommasse alla detenzione durante l’esame della richiesta di asilo (tra le 2 e le 4 settimane) e a una eventuale detenzione in seguito a una decisione di rimpatrio (dai 30 ai 60 giorni), risulterebbe una tempistica finale di detenzione eccessiva per una figura vulnerabile come il minore straniero non accompagnato. La prassi di alcuni Stati di trattenimento di minori stranieri non accompagnati per un periodo di tempo non ragionevole è recentemente stata condannata dalla

⁴⁶ United Nations, [Global study on children deprived of liberty](#), 11 Luglio 2019.

Corte di Strasburgo⁴⁷ per violazione dell'articolo 3 CEDU, in quanto trattamento inumano e degradante. Oltre a queste ultime pronunce, viene riportato in dottrina come in alcuni esempi, come quello degli *hotspot* greci, vi sono 30 casi pendenti dinanzi alla Corte EDU, che potrebbero portare alla definizione di un solido precedente che per la limitazione del ricorso al trattenimento.⁴⁸

In secondo luogo, nello specifico in merito al trattenimento in strutture nell'ambito della procedura di *screening*, che può avvenire per motivi di sicurezza, appare evidente la mancanza di linee guida uniformi su come questi motivi di sicurezza possono essere definiti e come essi possano essere valutati in un periodo di tempo così ridotto. Ciò potrebbe portare gli Stati membri ad applicare il trattenimento in modo eccessivamente restrittivo, in quanto come spiegato in precedenza concetti come "sicurezza" e "ordine pubblico" sono particolarmente malleabili. In questo caso risulterà decisiva l'attività dei meccanismi di monitoraggio indipendenti durante gli accertamenti dei nuovi arrivati, che dovranno disporre delle risorse necessarie e il livello di potere necessario per effettuare controlli periodici in loco nonché controlli casuali e controlli a campione e senza preavviso, basati sulla base di una valutazione dei rischi per i diritti fondamentali o su segnalazioni di presunte violazioni dei diritti.⁴⁹

Per ultimo, tocca fare i conti con la realtà di alcuni Stati membri che dimostra parecchie carenze con riguardo alla gestione dei minori non accompagnati. In Belgio, ad esempio, i minori non accompagnati senza permesso di soggiorno possono essere trattenuti mentre viene accertata la loro età e la procedura può durare diverse settimane.⁵⁰ In Bulgaria, i minori non accompagnati privi di documenti validi, intercettati dalla polizia di frontiera negli ultimi due anni, erano spesso "legati" a uno qualsiasi degli adulti non imparentati che viaggiavano con loro, registrati come "accompagnati" per giustificare la loro inclusione nell'ordine di detenzione dell'adulto e di conseguenza detenuti illegalmente. A Cipro, durante la pandemia, il ministro degli Interni del Paese ha chiuso tutti i centri di accoglienza e li ha trasformati in centri di detenzione; tra i detenuti c'erano famiglie con bambini e minori non accompagnati, nonostante le disposizioni della legge nazionale vietino la detenzione di minori non accompagnati.⁵¹

Determinazione dello Stato membro responsabile per la domanda di asilo di un MSNA: i "nuovi" criteri di Dublino

Il nuovo Regolamento per la gestione della migrazione e dell'asilo rappresenta un tentativo di approccio globale nella gestione delle richieste d'asilo, incentrato sul concetto chiave della solidarietà tra gli Stati membri. La logica delle "regole di Dublino" rimane sottesa alle disposizioni del Regolamento, in un sistema che è ancora basato su criteri oggettivi e indipendenti dalla volontà soggettiva del richiedente asilo, che non ha diritto a scegliere lo Stato membro in cui la sua richiesta sarà trattata. Una delle innovazioni in questo sistema di criteri oggettivi riguarda proprio i MSNA, alla cui specifica situazione è dedicato l'articolo 25. I commi 2 e 3 dell'articolo 25 riproducono la disciplina dell'articolo 8 del Regolamento di

⁴⁷ ECtHR, [A.P. v. Hungary](#), Application no. 18581/19, 3 Ottobre 2024; [M.A. and others v. Greece](#), Applications nos. 15192/20 and 3 others, 3 Ottobre 2024.

⁴⁸ M. BAUMGARTEL, [Whatever Happened to the Greek Hotspots? The routine handling of routine violations in M.A. and others v. Greece](#), in Strasbourg Observers, 11 Ottobre 2024.

⁴⁹ Regolamento UE 2024/1358, articolo 13.

FRA, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#), pag. 8.

⁵⁰ ECRE, [AIDA Report on Belgium](#), p. 156.

⁵¹ Euromed Human Rights Monitor, ["Happiness, Love and Understanding", The Protection of Unaccompanied Minors in the 27 EU Member States](#), Maggio 2023.

Dublino III, per cui lo stato competente è quello in cui si trova legalmente un familiare o un fratello o una sorella del MSNA (comma 2). Nel caso in cui nessuno di questi membri della famiglia sia presente in uno Stato membro, il MSNA può essere ricongiunto con qualsiasi parente presente legalmente in uno Stato membro, in seguito a un esame individuale che stabilisca che tale parente possa occuparsi del minore (comma 3). Se ci sono più parenti legalmente presenti in diversi Stati membri, lo Stato responsabile è deciso in seguito a un accertamento dell'interesse superiore del minore (comma 4). Il comma 5 è quello che introduce una importante novità, nell'ottica di scoraggiare i "movimenti secondari" dei MSNA: in assenza di un parente o di un familiare, i minori non accompagnati saranno attribuiti allo Stato membro in cui hanno presentato la prima domanda, fatta salva la determinazione individuale dell'interesse superiore del minore. Tale nuova disposizione sposta l'onere della prova sul MSNA e, come sottolineato a più riprese⁵², sconfessa la principale giurisprudenza sul tema della Corte di Giustizia, la quale ad esempio nel caso M.A. v. UK⁵³ esentava i MSNA da trasferimenti non volontari per preservare il loro interesse superiore.

I MSNA e la procedura accelerata di frontiera

Analizzando la procedura di valutazione alla frontiera della domanda d'asilo, il Patto prevederebbe la garanzia che i MSNA non siano compresi nell'obbligo di trattenimento e che, solo in casi residuali, in cui il ragazzo o la ragazza nello specifico pongano un rischio alla sicurezza dello Stato UE, si possa procedere alla procedura accelerata alla frontiera.

Il Regolamento sulle procedure di asilo stabilisce che gli Stati membri sono tenuti ad applicare obbligatoriamente la procedura accelerata di frontiera nei dieci casi elencati all'articolo 42 comma 1. L'applicazione di tale procedura comporta che una domanda d'asilo deve essere esaminata nel merito e decisa entro tre mesi dalla sua presentazione (art. 42). I MSNA sono inclusi tra coloro a cui tale procedura accelerata è applicabile e ciò può avvenire in vari casi:

- 1) se si ritiene che i MSNA abbiano intenzionalmente ingannato le autorità (compresa la distruzione di documenti di identità o di viaggio "in malafede");
- 2) se provengono da un Paese terzo di origine che può essere considerato come sicuro;
- 3) se ci sono ragionevoli motivi per ritenere che siano un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico o che siano stati espulsi con la forza per questi motivi in precedenza;
- 4) in caso di domanda reiterata non considerata inammissibile;
- 5) se provengono da un Paese il cui tasso di riconoscimento a livello europeo è del 20% o inferiore.

Di questi cinque casi, quelli che risultano più problematici in relazione alla garanzia dei diritti fondamentali del MSNA sono la provenienza da un Paese terzo sicuro e la particolare pericolosità del minore per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.

Nel determinare se un Paese terzo può essere considerato sicuro, ogni MSNA dovrebbe essere valutato individualmente, con particolare attenzione alla disponibilità di un'adeguata assistenza a lungo termine e di un sistema di custodia che tenga conto dei bisogni specifici del minore e

⁵² F. MAIANI, [Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change....](#), EU Migration Law, 18 giugno 2024; ECRE, [Comments Paper on the Regulation of the European Parliament and the Council on Asylum and Migration Management, Amending Regulations \(EU\) 2021/1147 and \(EU\) 2021/1060 and repealing Regulation \(EU\) 604/2013](#), Maggio 2024, p. 32.

⁵³ CGUE, [M.A. v Secretary of State for the Home Department](#), C-648/11, 6 Giugno 2013.

della sua situazione di particolare vulnerabilità. Perciò l'autorità responsabile di disporre l'esame accelerato della richiesta di asilo del MSNA deve a) valutare che ciò non sia contrario all'interesse superiore del MSNA; b) ottenere dalle autorità del Paese terzo in questione l'assicurazione che il MSNA sarà preso in carico da tali autorità e che beneficerà immediatamente di una protezione efficace; 3) conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia (recentemente citata anche dal Tribunale di Roma contro il trattenimento dei migranti in Albania) che stabilisce che affinché un Paese terzo sia considerabile come sicuro esso deve essere tale in ogni parte del suo territorio, senza alcuna eccezione.⁵⁴

Riguardo al pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, nonostante questa eccezione escluda la maggioranza dei MSNA, non si può non condividere la considerazione che l'inclusione di MSNA "pericolosi" sia in realtà altamente problematica, in quanto essi rimangono per prima cosa minori, con bisogni specifici di protezione e un diritto ad essere assistiti.⁵⁵ Non è raro infatti, come è stato riportato in testate giornalistiche⁵⁶, che i MSNA siano vittime di intermediazione illecita da parte di gruppi appartenenti alla criminalità organizzata e accusati di reati gravissimi quali il traffico di esseri umani, di cui sono le vittime più che gli autori del reato. Si reitera quindi il rischio che i MSNA vengano erroneamente classificati come pericolo per la sicurezza e sottoposti a procedure accelerate con garanzie limitate e si sottolinea come il focus nella messa in atto della normativa debba prevedere il ricorso a garanzie, già previste nel diritto europeo⁵⁷, affinché tale violazione non avvenga. Per far sì che questi errori di valutazione non avvengano, occorre che gli obblighi di informazione e di garanzia di un rappresentante vengano osservati minuziosamente dagli Stati membri.

Situazioni di emergenza per MSNA in altri Stati europei

Spagna

Nonostante la riduzione di percorsi di migrazione sulla rotta del Mediterraneo centrale, il 2024 è stato comunque un anno marcato da un numero elevato di flussi migratori, con gli spostamenti che si sono verificati su differenti rotte.

Il numero più alto di arrivi di migranti irregolari è stato registrato sulla rotta Atlantica, che vede come punto di sbarco principale le Isole Canarie. Secondo i dati preliminari pubblicati dall'Agenzia della guardia di frontiera e costiera dell'UE (Frontex), nel 2024 si sono registrati 46.877 arrivi.⁵⁸ Si tratta di un aumento del 18% rispetto all'anno precedente e della cifra più alta da quando Frontex ha iniziato a raccogliere i dati nel 2009. Inoltre, secondo un recente rapporto pubblicato dal Ministero dell'Interno spagnolo, nei primi quindici giorni del 2025 sono arrivate nelle Isole Canarie altre 3.223 persone. Questo elevato numero di arrivi include anche una percentuale significativa di minori, il cui numero registrato a inizio dicembre equivaleva a più di 540, distribuiti negli 86 centri presenti nelle isole. Tale numero rappresenta una pressione superiore del 300% rispetto alla capacità dei centri, come riportato in una conferenza stampa del governo della Comunità Autonoma delle Isole Canarie.⁵⁹ Il 5 settembre 2024 il *Defensor del Pueblo* ha sollecitato il governo centrale a migliorare le strutture di accoglienza e ad aprire

⁵⁴ CGUE, *CV. c. Repubblica Ceca*, C-406/22, 4 ottobre 2024, par. 62.

⁵⁵ PICUM, *Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact*, Ottobre 2024, p.21.

⁵⁶ C. Ferrara, *I minori incriminati per traffico di esseri umani*, Internazionale, 25 agosto 2022.

⁵⁷ Il riferimento è alla [direttiva 2012/29 \(UE\) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato](#), articolo 21.

⁵⁸ Frontex, *Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024*, 14 gennaio 2025.

⁵⁹ Gobierno de Canarias, [Canarias urge al Estado a resolver la situación de los menores solicitantes de asilo](#), 4 dicembre 2024.

centri per i minori migranti in vista dell'aumento degli arrivi alle Isole Canarie, soprattutto per quelli di età superiore ai 16 anni.⁶⁰ Il governo delle Isole Canarie ha in seguito pubblicato un protocollo sull'accoglienza dei MSNA nelle Isole Canarie.⁶¹ Per ovviare alla situazione il governo centrale ha adottato una risoluzione che fornisce una sovvenzione diretta alle Isole Canarie per finanziare la protezione dei minori migranti non accompagnati, con un finanziamento totale di 50 milioni di euro.⁶²

Nel dicembre 2024, il governo di Pedro Sánchez ha proposto una riforma del regime migratorio che includeva misure specifiche per la gestione dei minori non accompagnati. Tra le iniziative evidenziate, la modifica della Legge sull'immigrazione per stabilire un meccanismo di redistribuzione di questi minori tra le comunità autonome, con l'obiettivo di alleggerire la pressione su regioni come le Isole Canarie. Tuttavia, i negoziati con il Partito Popolare (PP) non sono finora riusciti a raggiungere un consenso su questa riforma. In mancanza di un accordo, il governo ha esplorato alternative, come la negoziazione con Junts per Catalunya per delegare la gestione delle competenze migratorie alla Generalitat e facilitare la distribuzione dei minori migranti.⁶³

Grecia

Lungo la rotta del Mediterraneo orientale è stato ugualmente registrato un numero elevato di arrivi via mare, più di 13.000 minori giunti in Grecia da gennaio a novembre 2024, un aumento del 50% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, come evidenziato da UNHCR.⁶⁴ Anche il numero di minori è raddoppiato nel 2024, raggiungendo i 3.000, rispetto ai 1.490 del 2023. Tale incremento è probabilmente dovuto anche all'apertura di una nuova rotta di traffico di migranti dalla Libia a Creta.⁶⁵ All'arrivo, questi minori sono ospitati nei cosiddetti Centri di registrazione e identificazione, prima di essere collocati in strutture di accoglienza in base all'età e allo status familiare, ma molte di queste strutture sono sovraffollate e non garantiscono la capacità di effettuare un effettivo esame delle vulnerabilità o di fornire loro l'assistenza sanitaria di cui i minori hanno bisogno. Inoltre, Save the Children ha denunciato come fino alla nomina di un tutore, i minori non hanno nessuno che porti loro vestiti e scarpe e che garantisca loro una possibilità di comunicare.⁶⁶

Nel gennaio del 2024 è entrata in vigore la Legge 4960/2022, che ha istituito il Sistema nazionale di tutela per i minori non accompagnati, introducendo un quadro che mira ad essere più completo per la loro protezione e cura. La messa in atto della legge ha garantito l'accesso alla tutela 2.485 minori, considerando il periodo da gennaio a settembre 2024.⁶⁷ Tali sforzi per migliorare il sistema sono stati positivamente accolti nelle conclusioni del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, che ha evidenziato tale sviluppo come un progresso nei servizi e

⁶⁰ El País, [Defensor del Pueblo instó en julio al Gobierno a que abriese centros de recepción de menores migrantes ante el aumento de llegadas en Canarias](#), 5 settembre 2024.

⁶¹ Gobierno de Canarias, [Resolución de 10 de septiembre de 2024, por la que se establece el Protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias](#), 10 Settembre 2024.

⁶² Gobierno de España, [Real Decreto 1253/2024, de 10 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para la protección de las personas migrantes menores de edad no acompañadas](#), 10 dicembre 2024.

⁶³ El Diario, [El Gobierno negocia con Junts el reparto de menores migrantes para sortear el bloqueo del PP](#), 3 gennaio 2025.

⁶⁴ UNHCR, [Sea and land arrivals monthly in Greece](#), consultato il 22 dicembre 2024.

⁶⁵ The Guardian, [Greece facing refugee 'children's emergency' as arrivals double in 2024](#), 23 dicembre 2024.

⁶⁶ Save the Children, [Child migrants arrivals in Greece quadruple this year](#), 17 luglio 2024.

⁶⁷ Unicef, [A network for care of unaccompanied minors in Greece](#), 28 agosto 2024.

nelle infrastrutture per l'asilo.⁶⁸ Tuttavia, testimonianze dai centri di accoglienza raccolte alla fine del 2024, riportano una situazione ancora critica, in particolare nelle isole. A Samos, 480 minori non accompagnati hanno sovraffollato la “zona sicura” della struttura di accoglienza, che ha una capacità di 200 persone, e altri 280 minori non accompagnati dormono sul pavimento perché non sono disponibili altri letti, a Kos più di 200 minori non accompagnati nella “zona sicura” con una capacità di 100 persone.⁶⁹

⁶⁸ United Nations Human Rights Committee, [Concluding observations on the third periodic report on Greece](#), 7 Novembre 2024.

⁶⁹ Safe Passage, [Hundreds of unaccompanied children in Unsafe Zones: need for an immediate activation of relocation](#), 5 dicembre 2024.

2. Sistema italiano

In linea con l'anno precedente, il 2024 è stato caratterizzato dalla approvazione di strumenti volti a completare l'attuazione della Legge 47/2017 (Legge Zampa).

Il 2023 si era chiuso con la conversione del D.L. 133/2023 nella definitiva Legge 176/2023, che ha rappresentato un punto di svolta in negativo nella gestione dell'accoglienza dei MSNA in Italia. La legge ha introdotto modifiche al sistema previsto dalla Legge Zampa, quali l'utilizzo di strutture di arrivo o di transito per l'accoglienza, le deroghe alla capacità dei centri esistenti in caso di aumento dei flussi, l'estensione della possibilità dell'accoglienza dei MSNA di età pari o superiore a 14 anni all'interno dei SAI ordinari, invece che in centri dedicati, e un nuovo tipo di procedura per l'accertamento dell'età applicabile in caso di "arrivi consistenti, multipli e ravvicinati".⁷⁰ Sul tema si è espressa l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Agia) nella sua relazione al Parlamento per il 2023, evidenziando come tale nuova riforma del sistema di accoglienza sia stata realizzata come risposta emergenziale e si ponga in conflitto con il bisogno di adottare riforme in maniera strutturale come richiesto dalla Legge Zampa.⁷¹

Come principale novità introdotta nel 2024 nel sistema di accoglienza in Italia dei minori stranieri non accompagnati, si segnala l'adozione del **Regolamento attuativo dell'articolo 19-bis del d.lgs. 14/2015**, introdotto dall'articolo 5 della Legge 47/2017. L'adozione del regolamento è stata a lungo attesa e positivamente accolta dalle organizzazioni di settore, che ne auspicano una piena applicazione. Tale provvedimento va a stabilire le modalità per lo svolgimento del colloquio del MSNA al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza, svolto per definire il piano di accoglienza del minore sul territorio italiano.⁷²

Il colloquio dovrà essere effettuato non oltre 3 giorni dall'ingresso del MSNA nelle strutture di prima accoglienza e, per assicurare che i bisogni del minore siano presi in considerazione in maniera adeguata, dovrà essere condotto dall'assistente sociale o da uno psicologo dell'età evolutiva, alla presenza del tutore (o del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale) e di un mediatore culturale che assicuri che siano trasmesse al minore le informazioni necessarie in una lingua a lui comprensibile. Deve essere anche garantito l'accesso alle strutture alle organizzazioni con esperienza nella tutela dei minori, che svolgono attività di collaborazione con il Ministero degli Interni o con le prefetture; le organizzazioni di settore avranno il compito di coadiuvare il lavoro dei soggetti responsabili per la conduzione del colloquio.

Come stabilisce l'articolo 3 del Regolamento, il colloquio è volto ad approfondire la storia personale del minore e le circostanze che hanno determinato il suo allontanamento dalla famiglia e dal suo Paese di origine, ad evidenziare particolari caratteristiche di vulnerabilità derivanti da forme di violenza fisica, dall'essere stato vittima di tratta o di sfruttamento e di conseguenza rilevare fatti o circostanze che potrebbero dare luogo alle misure di protezione internazionale o ad altre misure di protezione previste dalla legislazione italiana. Inoltre, grazie alla storia del minore, i professionisti responsabili raccolgono le informazioni necessarie per individuare legami familiari che il minore possa avere sul territorio europeo, in ottica di avviare procedure di ricongiungimento familiare.

⁷⁰ Per un'analisi delle criticità della Legge 176/2023 si veda la [Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati \(UNHCR\)](#).

⁷¹ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, [Relazione al Parlamento 2023](#), aprile 2024.

⁷² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2024, n. 98, [Regolamento recante attuazione dell'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto con l'articolo 5 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante le modalità di svolgimento del colloquio che il minore straniero non accompagnato deve effettuare al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza](#), entrato in vigore il 24 luglio 2024.

Il Regolamento risulta di per sé introdurre garanzie procedurali rilevanti per il minore stesso e obblighi specifici per le autorità incaricate della prima accoglienza. La breve tempistica entro cui il colloquio deve essere svolto pare puntare ad una individuazione tempestiva dei bisogni specifici del MSNA e la previsione di una partecipazione multidisciplinare di professionisti specializzati nel trattare le richieste specifiche dei minori.

Alcuni interrogativi riguardo il testo del Regolamento però permangono e potrebbero limitarne una attuazione che metta in pratica in modo efficace le garanzie appena delineate previste dal Regolamento. La tempistica di 3 giorni entro cui il colloquio deve essere effettuato non appare realistica in centri di accoglienza noti per essere sovraffollati e in cui servizi essenziali come l'assistenza psicologica e la rappresentanza legale non sono forniti in modo uniforme a causa della carenza di personale, come messo in luce dall'UNHCR in una relazione al Senato sulla Legge 176/2023.⁷³ Per tale motivo, risulta sorprendente l'introduzione di una "clausola di invarianza finanziaria" all'articolo 7 del Regolamento, che prevede che dall'attuazione del Regolamento non debbano derivare oneri nuovi o maggiori a carico della finanza pubblica e che gli adempimenti previsti nel colloquio debbano essere svolti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. Un aumento delle risorse garantite sarebbe auspicabile anche per garantire una formazione continua dei professionisti impiegati nello svolgimento del colloquio che deve adattarsi all'interesse superiore del minore.

Per ultimo potrebbe risultare utile, nonostante non venga precisato nel Regolamento, favorire un accesso in sede di colloquio alle organizzazioni non governative e associazioni operanti a livello locale e specializzate nel settore dell'assistenza ai minori e coinvolgerle nell'attività di monitoraggio dell'attuazione del Regolamento.

Rilevante per il 2024 anche l'entrata in vigore il 15 marzo del **Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati**, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400.⁷⁴ La normativa è stata indicata come tesa al rafforzamento della protezione e dell'integrazione dei MSNA e alla garanzia di una gestione più efficiente e coordinata delle loro esigenze su tutto il territorio italiano. Tramite tale Regolamento vengono attribuiti i poteri di censimento e di monitoraggio delle modalità di accoglienza e di soggiorno dei MSNA al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Una volta ricevute dai pubblici ufficiali o dagli incaricati di un di pubblico servizio le informazioni riguardanti l'ingresso o la presenza di un MSNA sul territorio italiano, il Ministero provvederà a inserire i suoi dati all'interno del **Sistema Informativo Minori (SIM)**.

Interessante in prospettiva anche la disposizione dell'articolo 5 del Regolamento che garantisce il potere al Ministero di stipulare convenzioni per favorire il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali e delle associazioni umanitarie per attuare programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori e favorirne il ricongiungimento. Il lavoro di coordinamento del Ministero sarà volto a garantire maggiore cooperazione di tutte le istituzioni coinvolte nell'accoglienza, con l'obiettivo di evitare il più possibile la frammentazione nei servizi. Per fare ciò, il Ministero sarà tenuto a formalizzare un piano nazionale che definisca gli standard minimi di accoglienza per i MSNA e sarà responsabile dell'attuazione del piano stesso, in collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali. Per ultimo, il Regolamento introduce inoltre un sistema per monitorare la qualità dei servizi offerti ai MSNA. Tale attività verrà

⁷³ UNHCR, [Nota tecnica a Legge n. 176/2023 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 133/2023](#), p. 5.

⁷⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 2023, [Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#). (24G00031), entrata in vigore 15 marzo 2024.

svolta tramite operazioni di ispezione periodica presso le strutture di accoglienza, con lo scopo di verificare il rispetto dei diritti dei minori e la garanzia dei servizi necessari (sanitari, educativi e di assistenza legale).

Un ulteriore atto legislativo che ha introdotto importanti modifiche nell'ordinamento italiano è il nuovo "Decreto flussi", adottato con il **Decreto-legge 145/2024** e convertito in legge con la Legge 187/2024. La normativa, di per sé adottata con l'obiettivo di migliorare la gestione dei flussi migratori e favorire l'impiego e la maggiore tutela dei lavoratori stranieri, ha destato alcune preoccupazioni in quanto ha introdotto alcune disposizioni che indirettamente potrebbero incidere in negativo sull'accesso alla protezione internazionale. Pur non riguardando direttamente la situazione dei MSNA, il nuovo Decreto flussi contiene disposizioni potrebbero avere un impatto sui minori non accompagnati, specificamente per coloro che giungeranno in Italia dal 2025 in poi e richiederanno protezione internazionale.⁷⁵

In particolare, si segnala l'assorbimento all'interno di questa normativa del Decreto-legge n. 158/2024 (c.d. Decreto Paesi Sicuri), avvenuto in sede di conversione, tramite l'articolo 12*bis*. Il decreto pubblica un elenco "Paesi di origine sicuri", aggiornato annualmente dal Governo tramite una relazione annuale alle Commissioni parlamentari. L'introduzione di tale elenco di Paesi, che per la prima volta viene messo nero su bianco in un atto avente forza di legge, è stata fortemente criticata dalla società civile⁷⁶ in quanto implica una riduzione sostanziale delle garanzie procedurali per i richiedenti asilo, tramite il loro assoggettamento alla procedura accelerata di frontiera. Risulta però opportuno segnalare che tale norma potrebbe non avere lunga vita nell'ordinamento, considerando che la questione di "Paesi di origine sicuri" è attualmente (e nuovamente⁷⁷) al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in seguito al rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Bologna il 25 ottobre 2024.⁷⁸

Sul punto si è anche pronunciata la Corte di Cassazione, nel ricorso intentato dal Ministero dell'Interno sulla decisione del Tribunale di Roma di non convalidare i trattenimenti dei richiedenti asilo in Albania nell'ottobre 2024. Con l'ordinanza interlocutoria n. 34898 si afferma che lo Stato membro dell'UE può designare un Paese di origine del richiedente asilo come sicuro, ma solo alle condizioni previste dalla normativa europea. La competenza a decidere sulla ragionevolezza di tale designazione e il rispetto dei criteri normativi previsti a livello sovranazionale, sia con riferimento alla situazione personale del singolo sia con riferimento alla condizione generale di quel Paese, rimane in capo al giudice. Nel caso in cui il giudice non ritenga che questi criteri normativi siano stati rispettati, è tenuto a non applicare la presunzione di sicurezza o a disapplicare gli atti che hanno designato un certo Paese come sicuro.⁷⁹

Il nuovo decreto ha, inoltre, riformato in parte il sistema di ricongiungimento familiare, estendendo il periodo di residenza richiesto per i cittadini di Paesi terzi, migranti regolari e beneficiari di protezione internazionale che desiderano richiedere il ricongiungimento con i propri familiari. I richiedenti devono ora aver risieduto in Italia per almeno 2 anni consecutivi anziché 1 anno (articolo 12*ter*) e la possibilità di ricongiungimento familiare viene subordinata alla previa verifica del numero degli occupanti dell'alloggio e degli altri requisiti previsti dal

⁷⁵ Si veda quanto analizzato al capitolo 1.5 "I MSNA e la procedura accelerata di frontiera in merito all'articolo 42 (2) del Regolamento procedure asilo.

⁷⁶ ASGI, *La nuova lista di paesi di origine sicuri: lo svuotamento del diritto di asilo*, 5 November 2024.

⁷⁷ Si veda nota n.21.

⁷⁸ Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Ordinanza di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, [R.G. 14752-1/2024](#), 25 ottobre 2024.

⁷⁹ Corte Suprema di Cassazione, Prima Sezione Civile, [Ordinanza interlocutoria n. 34898](#), 30 Dicembre 2024.

decreto del Ministro della Sanità 5 luglio 1975 (articolo 12^{quater}). Tuttavia, se la richiesta di ricongiungimento riguarda figli minori, rimane in vigore il precedente requisito di dodici mesi.

(Mancata) Trasposizione delle condanne delle Corti Europee

Nel Novembre del 2023, ASGI ha inviato una comunicazione al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per chiedere la continuazione della procedura di supervisione della sentenza *Darboe e Camara c. Italia*.⁸⁰ Il 15 Marzo 2024, il Comitato si è pronunciato sulla richiesta, evidenziando che molte violazioni permangono e che vi sono ancora varie lacune da colmare nella pratica di accoglienza. Nelle sue conclusioni, il Comitato ha sottolineato con fermezza che l'obbligo delle autorità di rispettare la sentenza della Corte nelle cause *Darboe e Camara* include la prevenzione di ulteriori violazioni del divieto assoluto di trattamenti inumani o degradanti, che non ammette eccezioni o deroghe, anche in situazioni di emergenza. Come riportato anche da un rapporto sul centro *hotspot* di Taranto, a cinque anni dai fatti oggetto della sentenza, il centro di Taranto continua ad essere utilizzato come “un *hub* all'interno del quale i MSNA vengono accolti in condizioni di detenzione di fatto per periodi prolungati di tempo”.⁸¹

Il Comitato ha inoltre espresso profonda preoccupazione per la legislazione emanata con la Legge 176/2023, nello specifico per aver fornito una base giuridica per il collocamento di migranti non accompagnati di età superiore ai 16 anni in strutture per adulti, per periodi fino a 150 giorni e per aver ridotto in modo significativo le garanzie presenti nella procedura di accertamento dell'età, anche per quanto riguarda le procedure che sono state al centro dell'analisi della Corte nel caso in esame. Le autorità italiane sono state invitate a fornire informazioni sulle misure aggiuntive adottate per la trasposizione della sentenza entro il 15 settembre 2024, le quali saranno rivalutate dal Comitato nel 2025.⁸²

A seguire il Comitato dei Ministri, sempre in seguito a un intervento di ASGI in collaborazione con l'associazione Maldusa, ha valutato anche inadeguate le azioni dell'Italia per l'adempimento della sentenza *J.A. e altri c. Italia*, contenute nel piano di azione per Lampedusa presentato dal Governo il 27 marzo 2024⁸³. Il Comitato, pur prendendo atto delle misure adottate dalle autorità italiane per migliorare le condizioni di accoglienza nell'*hotspot* di Lampedusa e dei progressi compiuti, ha rilevato con preoccupazione le informazioni che indicano il perdurare di privazioni illegali della libertà personale in questi centri, anche nei confronti di minori non accompagnati; ha notato con rammarico che le autorità non hanno fornito alcun dato su tali questioni e le ha invitate a fornire la loro valutazione e informazioni esaurienti sull'attuale funzione degli *hotspot*, sulle disposizioni legali applicabili e sulle garanzie per la detenzione di migranti adulti in tali centri e su esempi di decisioni amministrative e giudiziarie pertinenti. Nello specifico caso dei MSNA, il Comitato ha invitato le autorità “a garantire che il quadro giuridico nazionale che vieta il trattenimento dei minori non accompagnati sia effettivamente applicato nella pratica”.⁸⁴ Come evidenziato da ASGI

⁸⁰ ASGI, [Minori stranieri non accompagnati: dopo la condanna della CEDU le violazioni permangono](#), 28 novembre 2023.

⁸¹ G. CAMPESSI, E. CARLETTI, A. SPERO (a cura di), [Rapporto sul Centro Hotspot di Taranto](#), Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” Bari, aprile 2024.

⁸² Council of Europe, Committee of Ministers, [1492nd meeting \(12-14 March 2024\) \(DH\) - H46-19 Darboe and Camara group v. Italy \(Application No. 5797/17\)](#), 14 marzo 2024.

⁸³ ASGI, [Valutazione del Comitato dei Ministri: Inadempienza dell'Italia nell'attuazione della Sentenza CEDU sull'Hotspot di Lampedusa](#), 5 luglio 2024.

⁸⁴ Council of Europe, Committee of Ministers, [1501st meeting \(11-13 June 2024\) \(DH\) -H46-18 J.A. and Others group v. Italy \(Application No. 21329/18\)](#), 13 giugno 2024.

“tali indicazioni si scontrano con il rischio di promiscuità con persone di maggiore età, il sovraffollamento dei centri per adulti e la scarsa attenzione che potrà prestarsi alle vulnerabilità dei minorenni, nonché con l’assenza di misure specifiche, la permanenza prolungata in tali centri e l’eventuale condizione di trattenimento di fatto.”

Sviluppi in tema di accoglienza

Il sistema di accoglienza dei MSNA in Italia è regolato dall’articolo 19 del Decreto legislativo 142/2015, che attua la Direttiva 2013/33/UE (Direttiva Accoglienza) così come modificato dalla Legge Zampa. Questo articolo distingue chiaramente il percorso di accoglienza dei MSNA da quello degli adulti, prevedendo strutture specifiche dedicate ai minori. In particolare, dispone che i MSNA, una volta identificati, siano trasferiti in centri di prima accoglienza dove possono rimanere per un massimo di 30 giorni. Durante questa fase iniziale, si procede all’identificazione, alla verifica dell’età e alla valutazione delle necessità individuali, compresi eventuali traumi o vulnerabilità. Successivamente, i minori vengono inseriti nel sistema di seconda accoglienza in strutture dedicate, per favorire il loro percorso di inclusione sociale e scolastica. L’articolo dà priorità al collocamento in affidamento familiare e in via subordinata al collocamento presso le comunità socioeducative.

Nell’approfondimento tematico sullo stato attuale dell’accoglienza dei MSNA a cura del Tavolo Minori Migranti, incluso nell’approfondimento semestrale sui MSNA in Italia a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, viene riportato come l’affido familiare costituisca al momento un’eccezione nel sistema, che in sostanza predilige il collocamento in centri di tipo comunitario. L’approfondimento rileva come nel sistema vi sia una mancanza di uniformità nella garanzia di accesso ai servizi essenziali, con varie situazioni in cui i MSNA sono collocati in strutture che non rispettano gli standard qualitativi previsti dalla normativa, in situazioni comparabili agli *hotspot* e in alcuni casi in cui non viene rispettato il divieto di trattenimento del MSNA.⁸⁵ Emblematico il caso, denunciato da ASGI a fine 2023, dell’*hotspot* di Contrada Cifali (Ragusa), nel quale in seguito a due ispezioni è stata registrata la presenza di oltre 100 minori non accompagnati non autorizzati ad uscire dalla struttura senza la nomina di un tutore, in sostanza in stato di privazione della libertà personale per un lungo periodo di tempo (tre/quattro mesi).⁸⁶

Ha contribuito a incidere ulteriormente su tale problematica la nuova disposizione del Decreto-legge 133/2023⁸⁷, che ha introdotto la possibilità, nel caso di arrivi consistenti e ravvicinati di MSNA la cui prima accoglienza non può essere garantita dal comune di competenza, di fornire l’accoglienza in strutture temporanee attivate dalla Prefettura. L’articolo 7 c. 1(a) capienza di tali strutture potrà essere ampliata in casi di estrema urgenza fino al 50% rispetto ai posti previsti, per un totale di 75 posti. Non viene specificato nell’articolo il limite di tempo per il quale il minore possa essere ospitato in tali strutture. Come fatto presente da UNHCR, nonostante l’introduzione di tale deroga, non è stata inoltre specificata la possibilità di finanziamento per l’esecuzione di lavori volti all’ampliamento delle strutture, in modo da adeguarle al maggior numero di minori ospitati. Ciò configura un concreto rischio di

⁸⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Rapporto di approfondimento semestrale \(Dati al 30 giugno 2024\): i Minori Stranieri non Accompagnati \(MSNA\) in Italia](#), Giugno 2024, p. 66.

⁸⁶ ASGI, [La frontiera di Pozzallo e le sue evoluzioni](#), 9 ottobre 2023.

⁸⁷ Per un approfondimento specifico sulle modifiche introdotte dal decreto-legge 133/2023 si veda, CeSPI, [Approfondimento normativo n. 20/marzo 2024](#), p. 20 – 23.

deterioramento della qualità dell'accoglienza, dovuto al sovraffollamento nelle strutture e alla conseguente diminuzione dei servizi offerti al singolo minore.⁸⁸

Nel caso in cui non vi siano posti disponibili nelle strutture temporanee per minori, il D.l. 133/2023 ha anche introdotto la possibilità per i minori di età uguale o superiore ai 16 anni di essere accolti nei centri di accoglienza straordinaria per adulti (CAS), per un periodo massimo di 90 giorni prorogabili di altri 60 giorni. Tale norma, che si presenta come un'eccezione straordinaria, rischia di incidere sulla maggior parte dei MSNA che arrivano sul territorio italiano, in quanto come testimoniato dal report statistico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di maggio 2024, i minorenni ultra-sedicenni rappresentano il 77,8% dei MSNA presenti nel nostro Paese ed il 78,5% dei MSNA giunti nel nostro Paese al 31 dicembre 2024, di cui circa il 40% dei MSNA arriva a ridosso della maggiore età.⁸⁹ A riguardo dell'attuazione di tale norma nel corso del 2024, Save the Children ha rilevato come in alcune Regioni (tra le citate Piemonte, Lombardia e Veneto) vi sono già minori che risiedono nei centri di accoglienza per adulti, per un totale di 252 minori secondo i dati del Ministero dell'Interno aggiornati al 30 settembre 2024.⁹⁰

Come sviluppi positivi nel sistema, si segnala che l'AGIA ha firmato il 4 Marzo 2024 un protocollo di intesa con UNHCR per la durata di tre anni, per proseguire la collaborazione nelle visite alle strutture di accoglienza e promuovere attività di ascolto e di partecipazione dei minori ospitati, con l'intento di monitorare le eventuali lacune nel sistema di protezione.⁹¹

Un'ulteriore iniziativa promossa dall'AGIA è il progetto "Affido", finanziato dal Fondo europeo asilo migrazione e integrazione (FAMI), per l'accompagnamento dei comuni della rete SAI nella promozione dell'affido familiare, un istituto che nonostante sia prioritizzato dalla Legge Zampa, trova una applicazione ridotta nella prassi. A giudizio della Garante, uno dei motivi per cui tale istituto trova poco riscontro pratico è la scarsa conoscenza dello stesso, motivo per cui il progetto punta a "facilitare lo scambio di expertise tra enti del terzo settore e a diffondere la conoscenza di prassi efficaci, seguendo una logica di integrazione e complementarità delle risorse e di opportunità territoriali già esistenti."⁹²

Sviluppi in tema di tutela volontaria

Il sistema di tutela volontaria ha registrato sviluppi significativi nel corso del 2024. Si ricorda come la figura del tutore volontario, introdotta dall'articolo 11 della Legge 47/2017 è una figura creata con il presupposto di consolidare la garanzia dell'interesse superiore del minore a livello nazionale, tramite il coinvolgimento diretto di privati cittadini a cui viene attribuita la tutela di un numero massimo di tre MSNA. Il sistema di tutela volontaria in Italia rappresenta un *unicum* a livello europeo in termini di strutturazione, capillarità e formalizzazione, garantito anche dal coordinamento dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA).

Nonostante questa sua unicità ed un elevato livello di coordinamento, il sistema rappresenta alcune lacune nella sua realtà pratica. In una mappatura effettuata da Save the Children

⁸⁸ UNHCR, [Nota tecnica a Legge n. 176/2023 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 133/2023](#), p. 4.

⁸⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Rapporto di approfondimento semestrale sui minori stranieri non accompagnati in Italia: dati al 31 dicembre 2024](#), 14 Febbraio 2025.

⁹⁰ Save the Children Italia, [Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza](#), 19 Dicembre 2024, p. 17.

⁹¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, [Minorenni stranieri soli, accordo Agia-Unhcr](#), 8 novembre 2024.

⁹² Agia, [Minori Stranieri non Accompagnati, al via il progetto "Affido"](#), 8 Novembre 2024.

sull'attuazione del sistema di tutela volontaria, vengono riportate testimonianze di disparità nell'attuazione nell'accesso alla tutela in varie realtà sul territorio nazionale. Due degli esempi rilevanti riportati dalla mappatura che destano maggiore preoccupazione sono quelli del Friuli-Venezia Giulia e della Sicilia, esempi emblematici in quanto regioni che costituiscono il punto di arrivo di due principali rotte di arrivo di flussi migratori in Europa.

In **Friuli-Venezia Giulia**, il Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS) riporta la prassi del Tribunale dei Minorenni di Trieste di non disporre in maniera sistematica (e dichiarata) la nomina del tutore volontario per i minori che sono prossimi alla maggiore età (dai 17 anni in su).⁹³ Oltre a ciò, viene rilevata una sproporzione tra il numero di tutori volontari che hanno effettuato corsi di formazione e quelli attivi sul territorio.⁹⁴

In **Sicilia**, a causa dell'alto numero di arrivi di MSNA dalla rotta del Mediterraneo centrale, vi è uno sbilanciamento nella proporzione tra tutori disponibili e MSNA, con un tutore che può arrivare ad avere più di dieci minori contemporaneamente. Altre criticità evidenziate per la regione sono l'eccessivo ricorso ad avvocati per svolgere il ruolo di tutori, prassi che compromette la separazione delle competenze nel garantire i servizi necessari al minore (assistenza legale e tutela), prassi di nomina di circa sei mesi (a differenza delle 48 ore previste dalla Legge Zampa) e una carenza di corsi di formazione adeguati per i tutori.⁹⁵ In un altro rapporto di Save the Children, "*Nascosti in piena vista*" Palermo viene definita nel primo semestre del 2024 come la città con il numero più elevato di nomine di tutori (1458).⁹⁶

Nel tentativo di rafforzare le garanzie del sistema l'AGIA ha approvato un nuovo progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati, finanziato dal Fondo europeo asilo migrazione e integrazione (FAMI). Il progetto prevede l'attivazione di Unità Operative Locali composte da esperti in ambito giuridico e psicosociale, oltre al coinvolgimento attivo dei comuni. Una novità rilevante è il coinvolgimento diretto delle associazioni di tutori volontari, mirato a evidenziare aspetti critici nell'esercizio della funzione e a facilitare la crescita della rete istituzionale. Queste misure mirano a rafforzare la collaborazione tra tribunali per i minorenni, garanti regionali, comunità di accoglienza, famiglie affidatarie e tutori volontari. Gli obiettivi includono una migliore conoscenza dello stato di attuazione del sistema di tutela volontaria, la sistematizzazione delle attività dei tribunali per i minorenni, la riduzione dei tempi di nomina dei tutori volontari e l'aggiornamento dei dati. Inoltre, si punta a una maggiore sensibilizzazione sui diritti dei MSNA, al potenziamento dei servizi territoriali dedicati e al miglioramento degli standard di protezione per i minori stranieri privi di sostegno familiare.⁹⁷

⁹³ ICS Consorzio Italiano di Solidarietà, [I minori stranieri non accompagnati tra protezione e abbandono](#), 9 dicembre 2024.

⁹⁴ Save the Children Italia, [Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza](#), 19 Dicembre 2024, p. 32.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 32-33.

⁹⁶ Save the Children Italia, [Nascosti in piena vista 2024](#), dicembre 2024, pag. 28.

⁹⁷ AGIA, [Msna: riparte il progetto di monitoraggio della tutela volontaria](#), 5 novembre 2024.

3. Sviluppi regionali

Come testimoniato dai dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la distribuzione dei MSNA sul territorio italiano è diventata maggiormente omogenea tra Nord e Sud Italia nel 2024 rispetto al 2023 in cui più della metà dei MSNA era ospitato al Sud o nelle isole. Secondo i dati di dicembre 2024, nelle regioni del Sud Italia e nelle isole è ospitato il 43,6% di MSNA, il 39,7% nel Nord e il 16,7% al Centro. La Sicilia risulta ancora la regione con il numero maggiore di minori accolti (3.874, il 23,6% del totale). Seguono la Lombardia (2.272, il 13,6%), la Campania (1.490, l'8,9%), l'Emilia-Romagna (1.447, 8,6%), e il Lazio (1055, 6,3%). Queste cinque regioni ospitano da sole quasi il 60% dei MSNA in Italia. In totale vi sono 18.625 MSNA sul territorio italiano al 31 dicembre 2024.⁹⁸

Tabella: Numero di posti SAI per MSNA e numero di MSNA presenti, per Regione

REGIONE	POSTI SAI (11.2024)	MSNA presenti (12.2024)
Sicilia	1649	3874
Campania	643	1490
Puglia	575	646
Emilia-Romagna	573	1447
Calabria	291	611
Lombardia	629	2272
Lazio	75	1055
Piemonte	164	817
Toscana	310	699
Marche	163	409
Liguria	218	599
Molise	127	224
Abruzzo	142	477
Basilicata	258	382
Veneto	77	627
Umbria	57	155
Sardegna	22	179
Friuli-Venezia Giulia		721
Trentino-Alto Adige	17	129
Valle d'Aosta		17

Fonte: Rete SAI e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

⁹⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Distribuzione dei Minori stranieri \(MSNA\) per luogo di accoglienza al 31 Dicembre 2024](#), accesso il 27 gennaio 2025.

Rispetto ai dati del 2023, **non risulta alcun incremento significativo della capienza delle strutture SAI e permane l'ampia differenza tra le disponibilità di posti e le presenze di MSNA**, nello specifico nelle Regioni caratterizzate da forte affluenza.

Come si evince dalla tabella, il **Friuli-Venezia Giulia** non presenta posti per MSNA all'interno del sistema SAI, nonostante sia un territorio caratterizzato da un elevato numero di flussi, essendo collocato nel fulcro della rotta balcanica. Tale assenza di posti permane dal 2020. Come testimoniato dal Rapporto "*Vite Abbandonate*", solo a Trieste sono stati registrati circa 3.000 MSNA in ingresso, di cui 197 entrati nel sistema di accoglienza. Quasi la totalità ha dichiarato di non voler rimanere in Italia, di non dichiararsi minori nel caso in cui vengano fermati per evitare di essere separati nelle comunità per minori. Ciò evidenzia come il fenomeno dei "falsi adulti" riguardi nello specifico a Trieste migliaia di minori, che rimangono perciò senza alcun supporto o tutela durante il loro soggiorno in città.⁹⁹ L'organizzazione non governativa ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà) operativa a Trieste, ha segnalato una totale mancanza di finanziamenti pubblici per il sistema di accoglienza, con gli unici significativi contributi garantiti dalla rete di solidarietà locale composta da associazioni del territorio.¹⁰⁰

Il Garante regionale dei diritti della persona, in collaborazione con il Tribunale per i minorenni di Trieste, l'Associazione Tutori Volontari Friuli-Venezia Giulia e altre organizzazioni, ha sottoscritto un Protocollo di Intesa per attuare interventi coordinati volti ad affrontare in modo completo e integrato la situazione dei MSNA in Friuli-Venezia Giulia. Il Protocollo mira a incentivare l'affido familiare, l'accoglienza solidale e i programmi di *mentorship* per i MSNA coinvolgendo la società civile, a sviluppare programmi formativi per tutori volontari, affidatari e professionisti del settore socioassistenziale e a promuovere il coinvolgimento diretto dei MSNA nei processi che li riguardano, con metodologie inclusive e rispettose delle loro esigenze culturali.¹⁰¹

In **Piemonte**, come denunciato da operatrici legali operative a Torino¹⁰², persiste il problema dell'identificazione dei MSNA. La questura di Torino nello specifico, pretende che, nel caso di soggetti che si dichiarino minori, sia necessaria l'esibizione del passaporto oppure in alternativa che il minore si sottoponga a un accertamento dell'età. In seguito, è necessaria la ratifica del tribunale per il quale è necessario un periodo di tempo stimato tra i 12 e i 18 mesi. Non viene accettato il certificato di nascita, in quanto sprovvisto di fotografia, seppure tale documento per legge sia considerato un documento valido, come sancito anche dalla giurisprudenza della Cassazione¹⁰³. La mappatura di Save the Children evidenzia come in Piemonte non siano ancora state costituite le equipe multidisciplinari previste dal Protocollo per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati" del 9 luglio 2020, con i minori che sono perciò sottoposti a esami radiologici, non in linea con le indicazioni nazionali ed europee che privilegiano approcci meno invasivi.¹⁰⁴ Su questo tema è stato approvato a Torino, in sede di

⁹⁹ [Vite Abbandonate: Secondo rapporto sulla situazione e i bisogni delle persone migranti in arrivo dalla rotta balcanica a Trieste](#), p. 21.

¹⁰⁰ ICS, [Il sistema pubblico che non c'è, la situazione della prima accoglienza a Trieste](#), 10 gennaio 2025.

¹⁰¹ [Protocollo di Intesa tra Garante regionale dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia Giulia, Tribunale per i Minorenni di Trieste, Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio del Friuli Venezia Giulia, Associazione Tutori Volontari Friuli Venezia Giulia, UNICEF ECARO - Ufficio Regionale per l'Europa e l'Asia Centrale, Comitato Italiano per l'UNICEF Fondazione ETS, Università degli Studi di Trieste e Università degli Studi di Udine per la tutela dei minori stranieri non accompagnati \(MSNA\) in Friuli Venezia Giulia](#), 27 Settembre 2024.

¹⁰² Intervento dell'avv. Ornella Fiore durante l'evento [I minori stranieri non accompagnati tra protezione e abbandono – ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà](#), minuto 56.

¹⁰³ [Cassazione civile Sez. I sentenza n. 5936 del 3 marzo 2020](#).

¹⁰⁴ Save the Children Italia, [Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza](#), 19 Dicembre 2024, p. 25.

Consiglio comunale il 15 luglio 2024, un ordine del giorno che impegna l'amministrazione a riconoscere l'età precisa del minore in arrivo in un modo tale che l'onere della prova dell'età non sia fatto ricadere sul minore stesso.¹⁰⁵

Per quanto riguarda la tutela volontaria, la Giunta regionale ha approvato nel novembre 2024 una convenzione tra diversi enti per supportare la formazione tutori volontari, stanziando un totale di 36.000 € per il biennio 2025-2026.¹⁰⁶

In **Campania**, in Prefettura a Salerno, il 25 settembre 2024 è stato firmato il Protocollo operativo per la promozione di misure di protezione dei MSNA, con particolare riguardo agli istituti della tutela e dell'affidamento familiare. Il documento provvede a stabilire la ripartizione delle responsabilità e facilitare la comunicazione tra gli attori che si occupano di MSNA a livello locale. Tra i vari impegni delle parti vengono citati: la promozione, a carico della Questura di Salerno, di misure organizzative dirette alla semplificazione delle procedure di identificazione; la trasmissione, in capo alla Prefettura di Salerno, alla Procura dei Minorenni degli elenchi di MSNA collocati nei centri di accoglienza straordinaria e la comunicazione di eventuali allontanamenti; lo svolgimento di attività di formazione dei tutori in capo al Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza in cooperazione con le cooperative sociali del territorio; l'impegno del Coordinamento ANCI di Salerno a fare opera di pubblicizzazione e informazione sull'istituto dell'affidamento familiare.¹⁰⁷

In **Lombardia**, un gruppo di lavoro sotto il coordinamento del Tribunale per i Minorenni di Brescia ha elaborato le linee guida per l'accoglienza e presa in carico dei MSNA sul territorio del distretto giudiziario di Brescia, che comprende anche Bergamo, Cremona e Mantova. Il documento fornisce indicazioni per le Forze dell'Ordine e per gli operatori dei servizi sociali sullo svolgimento dei loro doveri nelle procedure che coinvolgono il MSNA, per far sì che l'interesse superiore del minore sia preso in considerazione nell'attuazione della normativa.¹⁰⁸

In **Toscana** sono stati firmati il 15 Ottobre due protocolli di intesa tra la Regione ed enti del pubblico e del terzo settore per l'attuazione di politiche a favore dei MSNA in Toscana. Il primo, il Protocollo sui percorsi duali, "mira a favorire l'inserimento dei MSNA nei percorsi di formazione e lavoro". Il secondo, il Protocollo sulla tutela sociale, "prevede l'istituzione di un Tavolo regionale permanente nonché la promozione e la diffusione dell'istituto della tutela volontaria e sociale attraverso campagne di promozione e formazione."¹⁰⁹

In **Liguria**, il Comune di Genova e Anci Liguria, nell'ambito del progetto "*Nuove prospettive: modello Genova – tra integrazione e cura*" hanno firmato un protocollo operativo per l'attivazione dell'ambulatorio sperimentale di presa in carico sanitaria e sociosanitaria dei minori stranieri non accompagnati. La prima attività prevista dal protocollo è la creazione di una "struttura ambulatoriale dedicata a un primo screening sanitario rivolto ai minori in emersione al fine di individuare precocemente e in termini di prevenzione eventuali problematiche sanitarie d'impatto sulla salute del minore e sulla collettività". In seguito, il minore sarà seguito da una "equipe multidisciplinare sociosanitaria di presa in carico

¹⁰⁵ Comune di Torino, [Sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati](#), comunicato stampa del 15 luglio 2024.

¹⁰⁶ Piemonte, [Deliberazione della Giunta Regionale 28 novembre 2024, n. 2-423](#).

¹⁰⁷ Prefettura, Ufficio Territoriale del Governo in Salerno, [Protocollo d'intesa per la promozione di azioni volte a proteggere i minori stranieri non accompagnati nella provincia di Salerno](#), 25 Settembre 2024.

¹⁰⁸ Tribunale per i Minorenni di Brescia, [Linee guida per l'accoglienza e la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati \(MSNA\)](#), 4 Novembre 2024.

¹⁰⁹ Regione Toscana, [Minori stranieri non accompagnati: protocolli d'intesa](#), 15 Ottobre 2024.

continuativa con competenze in ambito psicologico e neuropsichiatrico con un approccio psico-traumatologico e transculturale”.¹¹⁰

Nelle **Marche**, nell’aprile del 2024, è stato rinnovato il protocollo per il coordinamento SAI regionale, per una durata ulteriore di tre anni. Si ricorda come quello marchigiano sia il primo coordinamento regionale costituito in Italia. Ai sensi del protocollo, il Coordinamento si riunisce ogni quattro mesi o secondo necessità, e può attivare tavoli tematici dedicati ai principali settori dell’accoglienza e dell’integrazione. Uno di questi tavoli tematici, dedicato alla presa in carico dei MSNA, è stato particolarmente attivo e ha svolto cinque incontri tra il 2022 e il 2024.¹¹¹

¹¹⁰ Comune di Genova, [Politiche sociali: firmato il protocollo operativo per l’attivazione dell’ambulatorio sperimentale di presa in carico sanitaria e sociosanitaria dei minori stranieri non accompagnati](#), 30 settembre 2024.

¹¹¹ Welforum, [Marche: il primo coordinamento regionale del sistema di accoglienza e integrazione](#), 16 gennaio 2025.

Conclusioni

Nella fase di transizione prima dell'operatività del Patto migrazione e asilo nel giugno del 2026, è indispensabile che le disposizioni garantistiche previste nel Patto vengano attuate in modo conforme al principio dell'interesse superiore del minore, evitando interpretazioni restrittive o applicazioni discrezionali che possano comprometterne l'efficacia. La diretta applicabilità della nuova normativa costituita da regolamenti potrà essere un fattore decisivo nell'attuazione del nuovo sistema, e il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia uno strumento utile per ovviare alle eventuali negligenze degli Stati membri (che si stanno già manifestando come nei casi di Finlandia e Polonia).

Risulterà, inoltre, indispensabile un efficace monitoraggio delle procedure alle frontiere, per assicurare che le categorie più vulnerabili come i MSNA non siano soggette a lunghi periodi di privazione della libertà personale e che le procedure di accertamento dell'età vengano seguite in conformità con la normativa per tutti i minori. Un bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e di protezione delle frontiere e la tutela dei diritti fondamentali deve costituire il *leitmotiv* per l'attuazione della normativa in tutti gli Stati membri.

A livello europeo, la gestione delle emergenze migratorie richiede una maggiore cooperazione tra gli Stati membri, sfruttando in modo efficace i meccanismi di solidarietà previsti dal nuovo Patto sulla gestione della migrazione e dell'asilo. La redistribuzione dei minori e l'assistenza agli Stati maggiormente esposti agli arrivi devono diventare una priorità, riducendo il rischio di approcci emergenziali che spesso compromettono la qualità dell'accoglienza e l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali.

Sul piano nazionale, l'Italia si confronterà con la necessità di provvedere all'attuazione delle pronunce delle corti europee, garantendo una risposta più tempestiva e uniforme alle violazioni accertate. Il miglioramento del sistema di tutela passa, inoltre, attraverso una maggiore omogeneità nell'assegnazione dei tutori volontari, evitando disparità territoriali che possono influire negativamente sulla protezione dei minori. Per ultimo, per un'efficace attuazione del sistema previsto dalla Legge 47/2017, è necessario rafforzare l'applicazione del principio dell'affidamento familiare come scelta prioritaria rispetto ad altre forme di accoglienza, promuovendo misure di sostegno per le famiglie disponibili ad accogliere i minori e incentivando una rete di assistenza più strutturata.

Va ribadito che la Legge Zampa rimane una normativa solida che ha costruito delle fondamenta per la creazione di un sistema di accoglienza volto a colmare le lacune e le disomogeneità. Tale punto deve essere preso in considerazione dal legislatore nei futuri interventi normativi, come non risulta essere stato fatto con la legge 176/2023.

A livello regionale un nodo cruciale riguarda la capacità di accoglienza. L'ampliamento dei posti nel SAI si configura come una necessità imprescindibile per far fronte alle situazioni di emergenza, specialmente in quelle regioni dove il numero di minori stranieri non accompagnati rimane particolarmente elevato.

In conclusione, la protezione dei minori stranieri non accompagnati non può essere relegata a interventi frammentari o emergenziali, ma deve diventare parte di una strategia coerente e strutturata, basata sulla piena attuazione delle norme europee e nazionali, sulla solidarietà tra gli Stati membri e sul rafforzamento delle misure di tutela a livello locale. Solo attraverso un approccio integrato sarà possibile garantire a questi minori non solo un'accoglienza dignitosa, ma anche un percorso di inclusione sociale e di crescita nel rispetto dei loro diritti fondamentali.

Bibliografia

ASGI, [La nuova lista di paesi di origine sicuri: lo svuotamento del diritto di asilo](#), 5 novembre 2024.

ASGI, [Minori stranieri non accompagnati: dopo la condanna della CEDU le violazioni permangono](#), 28 novembre 2023.

ASGI, [Valutazione del Comitato dei Ministri: Inadempienza dell'Italia nell'attuazione della Sentenza CEDU sull'Hotspot di Lampedusa](#), 5 luglio 2024.

ASGI, [Convalida dei trattenimenti in frontiera e in Albania: aggiornata la lista delle eccezioni sollevabili](#), 30 ottobre 2024.

BAUMGARTEL M., [Whatever Happened to the Greek Hotspots? The routine handling of routine violations in M.A. and others v. Greece](#), in Strasbourg Observers, 11 ottobre 2024.

CeSPI Osservatorio MSNA, [Approfondimento n. 20/marzo 2024, Monitoraggio normativo L'accoglienza dei MSNA in Europa ed Italia: quadro attuale e prospettico](#).

CHETAIL V., FEROLLA M., [The asylum procedures regulation and the erosion of refugees rights](#), EU Migration Law, 23 maggio 2024;

Commissione Europea, [Raccomandazione \(UE\) 2024/1238 della Commissione, del 23 aprile 2024, sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore](#).

Commissione Europea, [Common Implementation Plan to turn the Pact on Migration and Asylum into a reality](#), 12 giugno 2024.

Commissione Europea, [Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029](#), 18 luglio 2024.

Council of Europe, Committee of Ministers, [1492nd meeting \(12-14 March 2024\) \(DH\) - H46-19 Darboe and Camara group v. Italy \(Application No. 5797/17\)](#), 14 marzo 2024.

Council of Europe, Committee of Ministers, [1501st meeting \(11-13 June 2024\) \(DH\) -H46-18 J.A. and Others group v. Italy \(Application No. 21329/18\)](#), 13 giugno 2024.

ECRE, [Reforming EU asylum law: the final stage](#), agosto 2023,

ECRE, [All pact-ed up and ready to go: Eu asylum law reforms](#), 16 febbraio 2024,

ECRE, Comments Paper: [Regulation establishing a Common Procedure for International Protection in the EU](#), 28 giugno 2024

ECRE, [AIDA Report on Belgium](#), luglio 2024.

ECRE, [ECRE comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU](#), ottobre 2024.

Eurochild, [The EU Migration and Asylum Pact will put children in danger](#), 11 aprile 2024.

European Migration Network (EMN), [Annual Report on Migration and Asylum 2023](#), 11 luglio 2024.

Euromed Human Rights Monitor, ["Happiness, Love and Understanding", The Protection of Unaccompanied Minors in the 27 EU Member States](#), Maggio 2023.

FERRARA C., [I minori incriminati per traffico di esseri umani](#), Internazionale, 25 agosto 2022.

Frontex, [Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024](#), 14 gennaio 2025.

Fundamental Rights Agency (FRA), [‘Training for guardians of unaccompanied children’](#), 2 marzo 2023.

FRA, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#), 19 settembre 2024.

GARCIA ANDRADE P., FRASCA E. [The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalisation of migration cooperation](#), EU Migration Law, 26 gennaio 2024.

JAKULEVICIENE L., [EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?](#), EU Migration Law, 28 giugno 2024,

MAIANI F., [Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change....](#), EU Migration Law, 18 giugno 2024.

MAIANI F., [The new Solidarity Mechanism: the right “insurance scheme” for the CEAS](#), EU Migration Law, 27 agosto 2024.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Rapporto di approfondimento semestrale \(Dati al 30 giugno 2024\): i Minori Stranieri non Accompagnati \(MSNA\) in Italia](#), giugno 2024.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Distribuzione dei Minori stranieri \(MSNA\) per luogo di accoglienza al 31 Dicembre 2024](#).

PICUM, [Children’s rights in the 2024 Migration and Asylum Pact](#), ottobre 2024.

RONDINE F., [Il regolamento sugli accertamenti pre ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell’Unione](#), Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, ottobre 2024.

Save the Children Europe, [Statement: New Migration & Asylum Pact will drastically undermine children’s rights in Europe](#), 10 aprile 2024.

Save the Children, [Child migrants arrivals in Greece quadruple this year](#), 17 luglio 2024.

Save the Children Italia, [Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza](#), 19 dicembre 2024.

Save the Children Italia, [Nascosti in piena vista 2024](#), dicembre 2024.

STRIK T., [The New Pact on Migration and Asylum: Towards a realistic asylum and migration system?](#), European Policy Centre, 31 maggio 2024.

UNHCR, [Nota tecnica dell’Ufficio dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati \(UNHCR\)](#).

United Nations Human Rights Committee, [Concluding observations on the third periodic report on Greece](#), 7 novembre 2024.

United Nations, [Global study on children deprived of liberty](#), 11 luglio 2019.

[Vite Abbandonate: Secondo rapporto sulla situazione e i bisogni delle persone migranti in arrivo dalla rotta balcanica a Trieste](#).

Giurisprudenza

Corte di Cassazione, Prima sezione Civile, [sentenza n. 5936](#) del 3 marzo 2020.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [C-406/22, C.V. c. Repubblica Ceca](#), 4 Ottobre 2024.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [CJEU, V.M.A. c. Bulgaria](#), C-490/20, 14 dicembre 2021.

Corte Suprema di Cassazione, Prima Sezione Civile, [Ordinanza interlocutoria n. 34898](#), 30 Dicembre 2024.

ECtHR, [Darboe and Camara v. Italy](#), Application no. 5797/17, 21 Luglio 2022.

[M.H & S.B c. Ungheria](#), 22 Febbraio 2024.

ECtHR, [J.B. and others v. Malta](#), Application 1766/23, 22 Ottobre 2024.

ECtHR, [A.P. v. Hungary](#), Application no. 18581/19, 3 Ottobre 2024; [M.A. and others v. Greece](#), Applications nos. 15192/20 ad 3 others, 3 Ottobre 2024.

Tribunale Ordinario di Roma – XVIII Sezione civile, [sentenza n. 42251/2024](#), 18 ottobre 2024.

Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Ordinanza di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, [R.G. 14752-1/2024](#), 25 ottobre 2024.