



Approfondimento n. 24/febbraio 2026

Monitoraggio normativo 2025 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:

INTESA  SANPAOLO


Fondazione CSF



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Sommario

Introduzione	3
1. L'Unione Europea: entrata in vigore del Patto su migrazione e asilo.....	6
1.1. <i>Sviluppi sulla messa in atto del Patto migrazione e asilo: il ruolo della Commissione e delle Agenzie Europee</i>	6
2. Le nuove proposte legislative dell'Unione Europea.....	10
2.1. <i>Il Regolamento sui rimpatri di cittadini di Paesi terzi</i>	11
2.2. <i>Paesi terzi sicuri: la nuova priorità della Commissione</i>	14
2.3. <i>Il concetto di Paese sicuro di origine: una lista europea, ma entro quali limiti?</i> 17	
2.4. <i>Strumentalizzazione di migranti e controllo delle frontiere esterne</i>	20
3. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sui MSNA: orientamenti e sviluppi significativi.....	22
4. Sviluppi controversi per i MSNA negli altri Stati europei: aggiornamenti	27
5. Contesto Italiano	31
5.1. <i>Attuazione delle sentenze CEDU e nuova giurisprudenza nazionale sui MSNA</i> .34	
5.2. <i>Monitoraggio del sistema di tutela volontaria</i>	35
6. Contesto regionale	37
7. Conclusioni	41
Bibliografia	43

Introduzione

Nel 2025, il sistema internazionale di protezione dei rifugiati, fondato sulla Convenzione di Ginevra del 1951, si trova ad affrontare una crisi senza precedenti. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha segnalato come il diritto d'asilo sia oggi "più minacciato che mai", a causa di politiche restrittive, esternalizzazione delle responsabilità e crescenti pressioni politiche contro i migranti e i rifugiati.¹

Diversi Paesi hanno adottato misure che compromettono l'accesso alla protezione internazionale e lo sviluppo di una cooperazione efficace che garantisca la protezione delle categorie più vulnerabili. Dagli effetti sulla cooperazione nel settore umanitario dei tagli ai fondi USAID decisi dall'amministrazione Trump², alle pratiche di sospensione delle procedure di asilo adottate ad esempio in Grecia e Polonia³, fino al trattenimento sistematico dei richiedenti asilo denunciato a più riprese dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁴, il rispetto della Convenzione di Ginevra e la tutela dei diritti fondamentali dei migranti sono sempre più a rischio.

Tra le categorie più colpite dalle sempre maggiori violazioni di diritti umani e dalla compressione dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale vi sono sicuramente i minori, la cui protezione assurge oggi ancora di più a priorità assoluta.

A Gaza, secondo Save the Children, oltre 20.000 bambini sono stati uccisi in meno di due anni di conflitto, 42.000 feriti, e 21.000 resi disabili. La crisi alimentare ha portato alla morte per fame di almeno 135 bambini, con 132.000 minori sotto i cinque anni a rischio di malnutrizione acuta.⁵

Per quanto riguarda invece i minori che attraversano le rotte marittime per giungere in Europa, nel 2025 l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) ha documentato che 98 minori hanno perso la vita lungo le rotte migratorie che attraversano il Mediterraneo.⁶

Per mancanza di vie sicure e regolari per raggiungere l'Europa, i minori, come altri migranti e richiedenti asilo, si trovano costretti ad affrontare viaggi rischiosi nel tentativo di trovare protezione. Durante questi percorsi, spesso subiscono violenze e abusi, soprattutto lungo le frontiere esterne dell'Unione Europea, ma talvolta anche all'interno dei confini tra Stati membri. In alcune situazioni, le condizioni estreme a cui sono sottoposti i minori stranieri possono avere conseguenze tragiche e irreversibili, fino alla perdita della vita. Un caso emblematico è quello avvenuto alla fine di dicembre 2024 al confine tra Bulgaria e Turchia, dove tre minorenni sono morti di ipotermia mentre cercavano di attraversare la frontiera. Secondo quanto denunciato da attivisti che hanno tentato di svolgere operazioni di soccorso, le

¹ UNHCR, [UNHCR High Commissioner's statement to the Third Committee of the UN General Assembly | UNHCR](#), 6 novembre 2025.

² Commissario per I Diritti Umani del Consiglio di Europa, [US aid freeze is leaving a void. Europe must fill it](#), 20 febbraio 2025.

³ Grecia, Ministero delle Finanze, [Press release on the amendment on the suspension of the submission of asylum applications](#), 11 luglio 2025; Polonia, [Polish parliament approves bill allowing suspension of asylum rights, in Notes from Poland](#), 21 febbraio 2025.

⁴ Si veda il capitolo 4 di questo contributo.

⁵ Save The Children, [Gaza: oltre 20.000 bambini uccisi in 23 mesi di guerra](#), 8 settembre 2025.

⁶ OIM, [Missing Migrants project data](#), (ultimo accesso 26 ottobre 2025).

autorità bulgare avrebbero ostacolato tali operazioni⁷ e la loro responsabilità è stata accertata ufficialmente da un rapporto dell'ufficio per i diritti fondamentali di Frontex.⁸

In Chad, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha documentato gravi violazioni contro minori rifugiati provenienti dal Sudan.⁹

In Marocco, una ricerca sul campo condotta da ASGI e dal progetto SOLROUTES ha documentato casi di sparizioni forzate di migranti sub-sahariani, inclusi minori, privati dei documenti e dei mezzi di comunicazione e trasferiti in zone remote senza notifica ai familiari, durante operazioni di controllo alle frontiere.¹⁰

Tutti questi episodi mettono in luce le mancanze delle politiche di gestione delle frontiere e l'urgenza di garantire percorsi sicuri e il rispetto dei diritti fondamentali per tutti i minori in movimento, il cui numero è rimasto costantemente elevato nell'ultimo decennio, come testimoniato dai dati Eurostat.¹¹

In aggiunta, Save the Children ha testimoniato che vi sono lacune nelle statistiche nazionali e dell'UE che ostacolano la capacità di monitorare il numero di minori non accompagnati che arrivano alle frontiere europee, rendendo molti di loro invisibili nei dati relativi alla migrazione e all'asilo. Anche quando gli Stati membri forniscono informazioni alla Commissione e a Eurostat, l'accuratezza dipende dall'efficacia dell'identificazione e della valutazione dell'età di questi minori, che in alcuni casi, come si vedrà, può facilmente risultare non adeguata. Altri fattori di rischio, identificati tramite alcuni casi studio riportati nella relazione finale del progetto *Data Missing* di Missing Children Europe, includono la tratta di esseri umani e lo sfruttamento economico.¹²

Il presente contributo si propone di offrire un aggiornamento dell'analisi complessiva sugli sviluppi normativi e di policy avvenuti nel 2025 e che influenzeranno l'accesso alla protezione internazionale e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Europa, articolando la riflessione su più livelli.

Innanzitutto, si esamina lo stato di attuazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, evidenziando i progressi compiuti dagli Stati membri e le questioni aperte. In seguito, si approfondiranno le innovazioni legislative in corso a livello europeo, come il regolamento sui rimpatri le modifiche ai concetti di Paese terzo sicuro e di Paese di origine sicuro che incidono sulle procedure di asilo e sulle garanzie per i minori. In aggiunta, si svolgerà un'analisi critica della potenziale introduzione di misure per fronteggiare la strumentalizzazione dei migranti con il Regolamento 2024/1359 già facente parte del Patto, in quanto tale regolamento ha assunto maggior rilievo nelle comunicazioni della Commissione Europea nel corso del 2025. Seguirà un'analisi degli aggiornamenti giurisprudenziali più rilevanti, con particolare

⁷ Infomigrants, [Three minors die at Bulgaria's border as activist accuse authorities of blocking rescue](#), 10 gennaio 2025.

⁸ Infomigrants, [Frontex confirms Bulgarian authorities responsible for deaths of three Egyptian minors](#), 21 novembre 2025.

⁹ UNHCR, [CHAD Sudanese emergency - Protection situation of new arrivals](#), 25 settembre 2025.

¹⁰ ASGI, [Il volto oscuro delle politiche migratorie in Marocco: un'indagine sulle scomparse forzate](#), 14 aprile 2025.

¹¹ Eurostat, [Children in migration – Asylum applicants](#), ultimo aggiornamento 10 aprile 2025, aggiornamento pianificato nell'aprile del 2026. (Ultimo accesso 1 febbraio 2026).

¹² Missing Children Europe, [Data Missing research report: towards comparable and intersectional data on missing children in the European Union](#), giugno 2025.

attenzione alle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che hanno ridefinito gli standard di tutela in materia di respingimenti, detenzione, accertamento dell’età e diritto alla vita familiare per i MSNA. Verranno, inoltre, illustrati gli sviluppi normativi e le prassi adottate in Stati che, come l’Italia, sono sottoposti a forte pressione migratoria, come Grecia, Cipro e Spagna, dove emergono misure emergenziali e ampie criticità nei sistemi di tutela.

Nella seconda parte si affronteranno i potenziali nodi problematici del contesto italiano, tra cui le carenze nei centri di accoglienza, le difficoltà legate all’accertamento dell’età, le novità operative introdotte dal Governo per la presa in carico dei minori. Per di più ci si concentrerà sul sistema attuale della tutela volontaria, in quanto pilastro fondamentale del sistema delineato dalla Legge Zampa, il quale ha presentato sviluppi in termini di numeri, ma con persistenti carenze in termini di assegnazione delle tutele.

Per ultimo, si presenteranno le iniziative regionali più significative, come i percorsi di formazione professionale e i progetti di affido familiare, che rappresentano esempi virtuosi di integrazione e protezione.

L’obiettivo finale di tale contributo è fornire una panoramica critica e aggiornata delle dinamiche legislative, giurisprudenziali e operative che orienteranno le politiche europee e nazionali per la protezione e l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati negli anni a venire.

1. L'Unione Europea: entrata in vigore del Patto su migrazione e asilo

Nel corso del 2024, l'Unione Europea ha compiuto un passo significativo nella riforma del proprio sistema di gestione dei flussi migratori, dell'accoglienza e delle richieste di protezione internazionale con l'adozione del Patto su migrazione e asilo¹³. Questo insieme di regolamenti e direttive si pone l'obiettivo di superare le criticità strutturali del Sistema Comune Europeo di Asilo, emerse con forza negli ultimi dieci anni. Il 2025 ha rappresentato una fase cruciale di transizione, poiché gli Stati membri sono chiamati ad adattare i propri ordinamenti nazionali alle nuove disposizioni del Patto entro giugno 2026, con l'obiettivo di rendere operativo il nuovo sistema. L'attuazione concreta del Patto non solo impone agli Stati membri un adeguamento normativo e operativo, ma offre anche l'occasione per consolidare un approccio integrato e partecipativo.

Come evidenziato nel precedente approfondimento normativo pubblicato dal CeSPI, le decisioni in merito ai minori stranieri non accompagnati assumono un rilievo centrale nell'attuazione di questa riforma, sia per le garanzie previste nei nuovi regolamenti, come la nuova procedura di designazione del rappresentante del minore e la previsione di una procedura multidisciplinare di accertamento dell'età, sia per le opportunità offerte dal Patto per rafforzare i meccanismi di accoglienza e protezione già esistenti, di cui in Italia la Legge 47/2017 rappresenta un esempio riconosciuto di standard elevati di protezione.

1.1. Sviluppi sulla messa in atto del Patto migrazione e asilo: il ruolo della Commissione e delle Agenzie Europee

Nel giugno del 2025 la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione sullo stato di avanzamento nell'attuazione del Patto migrazione e asilo, nella quale ha sia evidenziato gli sviluppi positivi negli Stati membri, sia le criticità persistenti.¹⁴ La Comunicazione sottolinea che, a un anno dall'adozione del Patto, sono stati compiuti progressi significativi: 26 Stati membri su 27 hanno discusso con la Commissione i propri Piani Nazionali di Attuazione e 25 di loro li hanno presentati ufficialmente entro la scadenza prevista per il 12 dicembre 2024. La Polonia ha trasmesso soltanto una nota esplicativa sull'attuazione del Patto, anziché un piano di attuazione completo, in quanto contraria all'attuazione del nuovo meccanismo di solidarietà previsto dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (regolamento AMMR). L'Ungheria, invece, ha rifiutato di presentare qualsiasi piano, confermando la sua opposizione alle misure del Patto e la riluttanza ad impegnarsi concretamente nella sua applicazione, a dispetto della recente sentenza della Corte di Giustizia¹⁵ che ha sanzionato il governo ungherese al pagamento di una somma corrispondente a duecento milioni di euro per il continuo mancato rispetto degli obblighi derivanti dal sistema comune europeo di asilo.

Inoltre, la Comunicazione riporta come l'Unione Europea abbia esteso il proprio supporto finanziario, con lo stanziamento di 3 miliardi di euro aggiuntivi per sostenere l'attuazione del

¹³ Commissione Europea, [Il patto sulla migrazione e l'asilo](#) (ultimo accesso 26 ottobre 2025).

¹⁴ Commissione Europea, [Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, Stato di avanzamento nell'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo](#), COM (2025) 319 final, 11 giugno 2025.

¹⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [Commissione c. Ungheria, C. 123/22](#), 13 giugno 2024.

Patto e il continuo arrivo di persone sfollate dall'Ucraina, per le quali è stata estesa la possibilità di accesso alla protezione temporanea fino al 4 Marzo del 2027.¹⁶ Un'ulteriore priorità enunciata nel documento, che si dimostra in linea con l'approccio seguito dalle istituzioni europee e dagli Stati membri negli ultimi anni, riguarda il rafforzamento dei partenariati con i Paesi terzi, gli obiettivi di ridurre gli arrivi irregolari, intensificare la lotta contro il traffico di migranti, migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione, promuovere la mobilità dei talenti attraverso partenariati mirati e garantire protezione ai rifugiati nei Paesi terzi, anche tramite programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria.

Per ultimo, la Comunicazione ha messo l'accento sul ruolo fondamentale delle agenzie UE in termini di sostegno per l'attuazione del Patto. L'Agenzia Europea per l'Asilo (EUAA) contribuirà al supporto per gli Stati membri nella transizione verso il nuovo quadro giuridico, aggiornando strumenti e moduli formativi, e avvierà dal 2026 un programma di monitoraggio pluriennale per valutare l'attuazione tecnica e operativa del Patto, inclusa la revisione delle guide pratiche sull'interesse superiore del minore, sulla valutazione dell'età e sulla vulnerabilità, con aggiornamenti previsti entro il 2026.¹⁷ L'Agenzia Europea della guardia di frontiera e di costiera (**Frontex**) fornisce assistenza pratica e operativa nella gestione delle frontiere, nei rimpatri e nella valutazione dei rischi, contribuendo con la sua analisi annuale delle vulnerabilità alla preparazione degli Stati membri.¹⁸ L'Agenzia Europea per la gestione dei sistemi informatici su larga scala (**EU-LISA**) è responsabile dell'adeguamento dei sistemi informatici, in particolare della piena operatività del nuovo sistema per la raccolta delle impronte dei richiedenti asilo (Eurodac) entro giugno 2026, essenziale per il funzionamento del Patto e della ripartizione della responsabilità per le richieste di asilo tra gli Stati membri. Infine, seppur non esplicitamente menzionata nella Comunicazione della Commissione, la Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (**FRA**) svolge il ruolo consultivo e di supporto tecnico per assicurare che l'attuazione del Patto rispetti i diritti fondamentali dei cittadini di Paesi terzi, offrendo orientamenti, strumenti pratici e supporto metodologico per i meccanismi di monitoraggio e la protezione dei gruppi vulnerabili, tra cui si annoverano chiaramente i minori stranieri non accompagnati, per i quali è prevista la pubblicazione dell'aggiornamento del manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori.¹⁹

Tuttavia, come testimoniato da organizzazioni di vertice della società civile nel sostegno per l'attuazione del Patto, come il Consiglio Europeo per i Rifugiati (ECRE), la messa in atto del Patto avviene spesso in modo selettivo da parte degli Stati membri, con un'enfasi sulla gestione delle frontiere e sul rispetto minimo degli obblighi, piuttosto che sul rafforzamento dei sistemi di asilo. Solo un terzo degli Stati ha reso pubblici i propri piani di attuazione, limitando la trasparenza e la possibilità di scrutinio da parte della società civile. ECRE ha fatto presente che, sebbene la pubblicazione dei piani nazionali non sia giuridicamente obbligatoria, permetterebbe di analizzare in modo trasparente i contenuti, verificare se i Paesi affrontano in

¹⁶ [Decisione di Esecuzione \(UE\) 2025/1460 del Consiglio del 15 luglio 2025 che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382](#), 24 luglio 2025.

¹⁷ EUAA, Asylum Report 2025, Sezione 2.1 "[A new era for Europe's migration and asylum management](#)". (Ultimo accesso 29 ottobre 2025).

¹⁸ Frontex, [Frontex and the new Pact on Migration and Asylum](#), 28 maggio 2024 (ultimo accesso 29 ottobre 2025).

¹⁹ FRA, [The EU Pact on migration and asylum: FRA support on its implementation](#), ultimo accesso 29 ottobre 2025. Riferimento al manuale pubblicato nel 2014: FRA, [Tutela dei minori privati delle cure genitoriali Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani](#), 26 giugno 2014.

modo adeguato le criticità esistenti e se propongono soluzioni realistiche per l'attuazione del Patto. Inoltre, la mancata condivisione dei piani ostacola il coinvolgimento attivo delle principali parti interessate - come i comitati di monitoraggio dei fondi UE, le organizzazioni della società civile, le istituzioni nazionali per i diritti umani e altri organismi di controllo - che non possono pianificare né contribuire efficacemente agli sforzi per la messa in atto del sistema.²⁰ Per esempio, il fatto che il dialogo con le organizzazioni della società civile sia stato del tutto assente in Stati membri soggetti ad ampia pressione migratoria come Italia²¹ e Grecia²², ha portato anche alla definizione di prassi illegittime ai sensi del diritto europeo, come verrà definito in seguito in questo contributo.

Inoltre, il meccanismo di solidarietà previsto dal Patto rischia di essere inefficace se non accompagnato da una definizione chiara di “pressione migratoria” e da una metodologia condivisa per la sua valutazione. Ha destato perciò preoccupazione il mancato rispetto della scadenza per la presentazione della relazione annuale sull’asilo e la migrazione (“Relazione”), prevista dall’articolo 9 del regolamento AMMR per il 15 ottobre 2025. La Commissione ha giustificato il ritardo nella pubblicazione della Relazione citando la necessità di proseguire i negoziati con gli Stati membri e la complessità dell’esercizio, trattandosi della prima relazione redatta nell’ambito del nuovo Patto. Secondo il Commissario europeo per la migrazione, Magnus Brunner, è prioritario garantire che il documento sia efficace e ben calibrato, piuttosto che rispettare rigidamente la scadenza.²³

Con un mese di ritardo la Commissione ha pubblicato la Relazione, evidenziando i progressi compiuti dagli Stati nella trasposizione della legislazione del Patto, le sfide persistenti e determinando la pressione migratoria nei vari Stati membri. Nonostante il miglioramento generale del contesto migratorio nell’Unione tra luglio 2024 e giugno 2025²⁴, con una diminuzione del 35% degli attraversamenti irregolari delle frontiere e del 21% delle domande di protezione internazionale, la Commissione ha identificato una serie di sfide strutturali che ostacolano la piena attuazione del Patto. Tra le criticità principali figura la messa in opera del sistema Eurodac, dove persistono problemi di connettività, ritardi nei test operativi e difficoltà nei processi di appalto.²⁵ Inoltre, l’adeguamento delle procedure di frontiera richiede investimenti significativi in infrastrutture, personale e organizzazione amministrativa, con alcuni Stati membri ancora lontani dal raggiungimento della capacità adeguata prevista. Le carenze nei sistemi di accoglienza, in particolare per gruppi vulnerabili come minori non accompagnati e vittime di violenza di genere, rappresentano un ulteriore ostacolo, aggravato dalla mancanza di dati disaggregati e comparabili tra gli Stati.²⁶

In termini di pressione migratoria, la Relazione e l’Allegato alla stessa individuano Grecia, Cipro, Italia e Spagna come Stati sottoposti a obblighi sproporzionati, principalmente a causa degli sbarchi ricorrenti e dell’elevato numero di domande di protezione internazionale. Altri

²⁰ ECRE, [All packed-up and ready? Assessment of the State of Play on Pact Implementation: ECRE’s Analysis of Recent Developments in the Implementation of the EU Pact on Migration and Asylum](#), p. 2-3, 22 Ottobre 2025.

²¹ ASGI, [Monitoraggio del Piano di Implementazione del Patto: un impegno necessario](#), 24 aprile 2025.

²² Human Rights Watch, [Greece’s Latest Assault on Civil Society: EU Action Needed to Protect Civic Space](#), 16 settembre 2025.

²³ Politico EU, [European Commission delays decision on migration assistance](#), 14 ottobre 2025.

²⁴ Commissione Europea, [Communication from the Commission to the European Parliament and Council: The European Annual Asylum and Migration Report \(2025\)](#), p. 6.

²⁵ Commissione Europea, [Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Annual Migration and Asylum report](#), 11 novembre 2025, p. 5.

²⁶ *Ibidem*, p. 14.

Stati, come Bulgaria, Croazia, Austria, Estonia, Polonia e Repubblica Ceca, affrontano situazioni migratorie significative per effetto cumulativo di flussi e richieste di protezione.²⁷ La Commissione ha proposto l'attivazione della riserva annuale di solidarietà con accesso prioritario per gli Stati sotto pressione,²⁸ che è stata finalmente approvata il 19 dicembre 2025 con la Decisione 2025/2642 del Consiglio, che ha stabilito come numero di riferimento delle ricollocazioni per il 2026 a 21.000 individui (articolo 1(2)), mentre per quanto riguarda i contributi finanziari il numero di riferimento è stato stabilito a 420 milioni di euro per lo stesso periodo (art. 1(3)). Di questi numeri di riferimento, il 42% è stato messo a disposizione di Spagna e Italia, in quanto Stati membri sottoposti a pressione migratoria dovuta all'alto numero di sbarchi e di arrivi in seguito alle operazioni di soccorso (art. 1(6))²⁹.

Infine, l'integrazione rimane una sfida trasversale nella Comunicazione della Commissione. Nonostante alcuni progressi, molti Stati devono ancora migliorare l'accesso all'alloggio, al mercato del lavoro e al riconoscimento delle qualifiche. La Commissione ribadisce l'importanza di politiche di integrazione coerenti e tempestive per favorire la coesione sociale e ridurre i movimenti non autorizzati, evidenziando come nel prossimo ciclo di gestione della migrazione e la Strategia europea sull'asilo e la migrazione, attesa per dicembre 2026, gli Stati membri dovranno affrontare queste sfide con un approccio integrato e basato su dati affidabili.³⁰

Ai sensi della tematica del presente contributo, risulta anche importante rilevare anche come sulla carta la Commissione abbia compiuto passi importanti nella protezione delle categorie più vulnerabili, con un particolare focus per i minori stranieri non accompagnati. Nel contesto della revisione intermedia del Piano di Azione sull'Integrazione e l'Inclusione di cittadini di paesi terzi, la Commissione ha illustrato una serie di interventi volti a sostenere i minori stranieri non accompagnati, considerati tra i gruppi più vulnerabili. Secondo i dati disponibili a gennaio 2025, gli Stati membri hanno destinato circa 1,7 miliardi di euro di fondi del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) - 2,25 miliardi includendo i contributi nazionali - a misure di integrazione che includono anche il supporto ai minori.³¹ Tra le iniziative adottate figurano programmi di apprendimento linguistico specifici per minori migranti, con l'obiettivo di superare il livello iniziale di competenza, e corsi rivolti anche agli adulti, finanziati prevalentemente attraverso fondi europei. È stato inoltre evidenziato il ruolo cruciale dell'accesso all'educazione e alla cura nella prima infanzia, e la necessità di superare ostacoli amministrativi e giuridici che ne limitano la fruizione.

²⁷ Annual Migration and Asylum report, p. 20.

²⁸ Ai sensi del Regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo (AMMR), il meccanismo di solidarietà è obbligatorio ma flessibile e prevede in teoria, tre modi per contribuire al supporto degli Stati sotto pressione migratoria: il ricollocamento dei richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale verso altri Stati membri; il contributo finanziario, ossia versamenti a favore dei Paesi che affrontano maggiori arrivi; il supporto operativo, che include l'invio di personale, attrezzature o assistenza tecnica per la gestione delle procedure e dell'accoglienza.

²⁹ [Decisione di esecuzione \(UE\) 2025/2642 del Consiglio del 19 dicembre 2025 che istituisce la riserva annuale di solidarietà per il 2026.](#)

³⁰ Annual Migration and Asylum report, pp. 12-13.

³¹ Commissione Europea, [Commission Staff Working Document, Mid-term review of the Commission Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027 Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum](#), p. 10, 11 giugno 2025.

Per i minori non accompagnati, particolare attenzione è stata posta sulla transizione verso l'età adulta, con riferimento alla tutela legale e alle condizioni di accoglienza, in linea con quanto previsto dalla nuova Direttiva sulle condizioni di accoglienza (Direttiva (UE) 2024/1346). Un esempio particolarmente virtuoso di questa prassi da parte degli Stati membri, è costituito dall'integrazione dei minori ucraini nei rispetti sistemi educativi. Durante l'anno scolastico 2023-2024, si stima che circa 700.000 minori ucraini sfollati siano stati accolti nei sistemi educativi degli Stati membri dell'Unione Europea, dalla prima infanzia fino all'istruzione secondaria superiore, seppur con alcuni ostacoli permanenti, tra cui le barriere linguistiche, la tutela del benessere psicologico degli alunni e la disponibilità di personale pedagogico qualificato.³²

Nel suo rapporto annuale di attività nel quadro dei lavori dello European Migration Network, la Commissione ha riportato ulteriori aggiornamenti sull'attuazione del patto, con specifici riferimenti a innovazioni apportate in alcuni Stati Membri per la protezione e la garanzia di accesso ai diritti fondamentali per i minori stranieri non accompagnati.³³ Sul piano della rappresentanza legale, diversi Stati stanno riformando i sistemi di nomina dei tutori per i MSNA, in conformità con il nuovo Regolamento sulle procedure di asilo. In Belgio, ad esempio, sono stati introdotti incentivi finanziari per aumentare il numero di tutori, riducendo i tempi di attesa e garantendo l'assegnazione entro otto settimane.³⁴ Per quanto riguarda l'accoglienza, il rapporto EMN testimonia che undici Stati Membri hanno segnalato sviluppi significativi, tra cui l'aumento delle risorse e l'espansione delle capacità ricettive. In Italia, sono stati avviati progetti finanziati dall'UE per creare nuovi posti di accoglienza e promuovere l'affido familiare come misura preferenziale, che saranno discussi in seguito nel capitolo di approfondimento del sistema italiano. In Grecia, sono state adottate nuove procedure operative per le strutture di emergenza (seppur con significativi margini di miglioramento), mentre in Slovenia è stato emanato un decreto che definisce le condizioni di accoglienza adeguata, inclusa l'assistenza 24 ore su 24. In Francia, è stato chiarito dalle autorità che l'uso di strutture alternative come gli hotel deve essere limitato e temporaneo.

2. Le nuove proposte legislative dell'Unione Europea

In termini di azione legislativa, nel corso del 2025 la Commissione Europea ha presentato ulteriori proposte per l'adozione di strumenti legislativi che vadano a complementare il sistema delineato col Patto, modificando disposizioni già esistenti o aggiungendo nuovi strumenti nel quadro normativo per facilitare l'attuazione del Patto prima della sua piena entrata in vigore prevista per metà giugno 2026. Ognuna di queste proposte ha delle specifiche implicazioni per la dimensione dell'accesso alla protezione internazionale e contiene considerazioni rilevanti per i minori stranieri non accompagnati che giungono sul territorio europeo per richiedere asilo. Tali proposte verranno analizzate singolarmente nel presente contributo, insieme a un altro Regolamento già facente parte del Patto, che però non è stato analizzato nel precedente approfondimento normativo sulla tematica pubblicato dal CeSPI.

³² Commissione Europea, [The inclusion of displaced children from Ukraine in EU education systems 2023-2024](#), giugno 2024.

³³ European Migration Network, *Asylum and migration overview 2024*, luglio 2025, pp. 53-56.

³⁴ Belgio, [Service des Tutelles](#), l'organo governativo responsabile di organizzare la nomina del tutore del MSNA (ultimo accesso 13 novembre 2025).

2.1. Il Regolamento sui rimpatri di cittadini di Paesi terzi

Il primo nuovo rilevante file legislativo concerne la proposta della Commissione per l'adozione di un regolamento di riforma della "Direttiva rimpatri" (Direttiva (UE) 2008/115), introdotta nel marzo del 2025, con l'obiettivo di istituire un sistema europeo comune per i rimpatri con "procedure di rimpatrio più rapide, semplice ed efficaci in tutta l'UE", in considerazione dell'attuale tasso di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi a cui viene negata la richiesta di protezione internazionale non superiore al 20%. La proposta ha costituito una risposta immediata alla richiesta del Consiglio Europeo di ottobre 2024³⁵ di rafforzare l'efficacia dell'attuale sistema di rimpatri, ridurre la frammentazione tra i ventisette sistemi nazionali, creando un meccanismo armonizzato e centralizzato di mutuo riconoscimento delle decisioni di rimpatrio. L'adozione di tale regolamento costituisce una delle priorità per il nuovo ciclo della Commissione Von der Leyen, come riportato nelle linee guida per il periodo 2024-2029.³⁶ In occasione del Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'8 dicembre 2025, il Consiglio ha definito la sua posizione in merito alla proposta. L'accordo raggiunto servirà da base per avviare negoziati con il Parlamento europeo al fine di concordare il testo giuridico definitivo. Secondo la posizione del Consiglio, l'obbligo di riconoscere automaticamente le decisioni di rimpatrio emanate da un altro Stato membro non sarà immediatamente applicato. La Commissione europea dovrà infatti verificarne la fattibilità entro due anni dall'entrata in vigore del regolamento e, qualora lo ritenga opportuno, potrà proporre un intervento normativo per estenderne l'obbligatorietà a tutti gli Stati membri.³⁷

Seppur si tratti di un documento non ancora adottato e nel pieno della discussione tra i colegislatori, un'analisi della proposta risulta importante per questo approfondimento in quanto contiene alcune disposizioni che vanno ad impattare la dimensione giuridica dei MSNA sul territorio di tutti gli Stati Membri. Le formulazioni a riguardo potrebbero agevolare le autorità competenti nella valutazione di eventuali effetti pregiudizievoli che potrebbero derivare per i minori interessati.

Nel merito della proposta di regolamento presentata dalla Commissione, si rileva positivamente che il considerando 25 e l'articolo 18 riconoscono espressamente il principio secondo cui l'interesse superiore del minore deve costituire una considerazione primaria nell'attuazione delle procedure di rimpatrio. Tuttavia, come evidenziato dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), nel caso delle decisioni di rimpatrio tale principio necessita di essere concretamente attuato mediante l'adozione di procedure di valutazione specificamente dedicate, preferibilmente affidate alle autorità competenti in materia di protezione dei minori, piuttosto che esclusivamente a quelle preposte alla gestione dell'immigrazione.³⁸ La FRA ha inoltre chiarito che la valutazione dell'interesse superiore del minore dovrebbe includere anche l'esame della possibilità di riconoscere un diritto di soggiorno, e non limitarsi alla sola analisi delle opzioni di rimpatrio. Tale aspetto, tuttavia, non risulta esplicitamente contemplato

³⁵ EU Council conclusions, 17 October 2024 [Outcome of the European Council meeting of 17 October 2024](#)

³⁶ Commissione Europea, [Europe's choice. Political guidelines for the next European Commission 2024-2029](#), pp. 16-17.

³⁷ Consiglio dell'Unione Europea, [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, 16521/25](#), 5 dicembre 2025.

³⁸ FRA, [Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations](#), Luxembourg, Publications Office EU, 18 Settembre 2019.

nell'articolo 18 della proposta, e meriterebbe un'attenzione rafforzata da parte delle autorità incaricate dell'attuazione della normativa, a partire da un suo inserimento esplicito nel testo regolamentare.

Si osserva, inoltre, che la proposta non prevede un divieto esplicito di rimpatrio nei casi in cui tale misura risulti in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, cioè nel caso in cui un soggetto sia rimpatriato verso un paese nel quale potrebbe essere soggetto a forme di persecuzione. Tale lacuna appare particolarmente problematica con riferimento ai minori, in quanto non viene adeguatamente considerato il diritto alla vita familiare, né risultano sufficientemente solide le garanzie procedurali relative alla valutazione dell'interesse superiore del minore. Desti ulteriore preoccupazione la previsione di divieti di ingresso di durata prolungata, fino a dieci anni (articolo 10 c. 6), con possibilità di ulteriore estensione, che potrebbero incidere negativamente sia sul diritto alla vita familiare, sia sull'interesse superiore del minore. Si rileva, inoltre, l'assenza di una definizione esaustiva del concetto di vulnerabilità, elemento essenziale per garantire una protezione adeguata ai soggetti più fragili, come i minori.

Un cambiamento significativo rispetto alla normativa vigente con la Direttiva (UE) 2008/115 riguarda la marginalizzazione della procedura di rimpatrio volontario. L'articolo 12, paragrafo 6, della proposta stabilisce che l'opzione di rimpatrio volontario possa essere applicata solo in casi debitamente giustificati, nei quali il cittadino di un Paese terzo dimostri una cooperazione attiva con le autorità. In tal modo, il rimpatrio forzato diverrebbe la regola generale, qualora la proposta fosse adottata nella sua formulazione attuale. L'eliminazione della priorità del rimpatrio volontario solleva dubbi di compatibilità con l'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (dignità umana), e risulta particolarmente problematica per i minori non accompagnati, soggetti che necessitano di un sostegno individualizzato, anche di tipo psicosociale e psicologico, nonché di garanzie rafforzate per la valutazione delle condizioni di rimpatrio. Attualmente, l'accesso a programmi di rimpatrio volontario assistito e di reinserimento risulta debole e non adeguatamente strutturato. Inoltre, la proposta non prevede alcuna esclusione dei minori dalle conseguenze derivanti dal mancato rispetto dell'obbligo di cooperazione (articolo 21), ambito in cui il testo regolamentare si mostra particolarmente dettagliato. È altresì previsto un termine massimo di solo 30 giorni tra la notifica della decisione di rimpatrio e la sua esecuzione, prorogabile solo in presenza di circostanze specifiche, quali legami familiari, figli iscritti a scuola o partecipazione a programmi di rimpatrio volontario e reinserimento.

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dall'estensione della durata massima del trattenimento amministrativo per finalità di rimpatrio, che passa dagli attuali 18 mesi a 24 mesi. Tale previsione si applica anche ai minori stranieri, siano essi accompagnati o non accompagnati, sebbene l'articolo 35, paragrafo 1, specifichi che la detenzione dei minori debba costituire una misura di ultima istanza e avere durata quanto più breve possibile. Per i minori non accompagnati, l'articolo 33, paragrafo 2, prevede un riesame d'ufficio della misura di trattenimento almeno ogni tre mesi. La detenzione dovrebbe inoltre avvenire in strutture separate, con personale qualificato, garantendo l'accesso ad attività ricreative e all'istruzione in modalità adeguate alla durata della detenzione. Considerato che come definito a più riprese dal Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti del Fanciullo, la detenzione non può mai essere considerata conforme all'interesse superiore del minore³⁹, si ritiene necessario emendare la

³⁹ United Nations, [Global study on children deprived of liberty](#), A/74/136, 11 luglio 2019, para. 56-60.

proposta al fine di escludere in modo assoluto tale possibilità per i minori, prevedendo in alternativa misure meno lesive, quali l'affidamento a strutture specializzate.

Dal lato garantistico la proposta estende inoltre le garanzie relative alla procedura di accertamento dell'età e alla rappresentanza legale, già previste da altri strumenti del Patto. In particolare, l'articolo 19 introduce la possibilità di ricorrere alla procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età prevista dall'articolo 25 del regolamento sulle procedure di asilo (regolamento (UE) 2024/1350). In linea con l'articolo 24 della Carta e con l'articolo 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, l'accertamento dell'età dovrebbe essere avviato solo in presenza di fondati dubbi sull'età dichiarata. Tuttavia, il linguaggio utilizzato nella proposta, che consente l'avvio della procedura sulla base di "indicazioni pertinenti", appare eccessivamente vago e suscettibile di interpretazioni arbitrarie da parte delle autorità competenti.

Infine, per quanto riguarda la rappresentanza legale, l'articolo 20 prevede la nomina di un rappresentante dotato di formazione specifica nella comunicazione con minori, adeguata all'età, e in grado di comunicare in una lingua comprensibile al minore. In analogo con quanto previsto per la procedura di accertamento alle frontiere esterne e per la procedura di asilo, il rappresentante nominato deve essere indipendente, privo di conflitti di interesse, e designato fin dalle prime fasi della procedura di rimpatrio. Tuttavia, come evidenziato da ECRE, a differenza delle disposizioni contenute nella revisione della Direttiva Accoglienza (direttiva (UE) 2024/1346) e del Regolamento sulla procedura comune di asilo, non sono presenti nella proposta indicazioni chiare sui tempi entro i quali deve essere nominato il rappresentante né sul numero massimo di minori che un singolo rappresentante possa gestire, ma ci si limita ad estendere le tempistiche delle altre disposizioni del patto. Ci si auspica perciò che in una eventuale revisione prima dell'approvazione della proposta, venga inserita una disposizione che delinea tempistiche più specifiche per una procedura invasiva come quella del rimpatrio.

È fondamentale, inoltre, che il rappresentante legale o tutore sia dotato del potere di impugnare la decisione di rimpatrio in nome e per conto del minore non accompagnato. L'assenza di una previsione esplicita in tal senso rischia di compromettere l'effettività del diritto al ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta.

Sulla proposta, inoltre, si è pronunciato lo European Guardianship Network (EGN), una rete di organizzazioni con *expertise* sulla tutela dei minori, stabilita dalla Commissione. EGN sostiene che la proposta rischia di compromettere la sicurezza e il benessere dei minori non accompagnati e di incidere ulteriormente sulla loro situazione di vulnerabilità, risultando al contempo inefficace nel garantire il successo del processo decisionale.⁴⁰ In particolare, l'EGN critica la mancanza di disposizioni chiare e robuste sulla tutela legale, in quanto la proposta non definisce adeguatamente il ruolo del tutore, né stabilisce standard di qualità, indipendenza o requisiti sistemici, già riconosciuti nella riforma del Patto⁴¹, rischiando così di creare sistemi di tutela più deboli e paralleli. L'EGN evidenzia, inoltre, che la proposta disciplina in modo non trasparente le procedure per la valutazione del superiore interesse del minore, nonostante obblighi espliciti contenuti nell'articolo 18 della proposta stessa e nella giurisprudenza della

⁴⁰ European Guardianship Network, [Reflection points and resources prepared for the European Guardianship Network on provisions specifically addressing unaccompanied children in a recast of the EU Return instrument, with a particular focus on guardianship](#), ottobre 2025

⁴¹ Nello specifico si veda l'articolo 25 del regolamento sulle procedure di asilo.

Corte di giustizia⁴² che richiedono una valutazione approfondita e individuale prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio.

2.2. Paesi terzi sicuri: la nuova priorità della Commissione

Uno degli obblighi sanciti per la Commissione in vista dell'attuazione del Patto migrazione e asilo riguarda la riesamina del concetto di "Paese terzo sicuro", specificamente richiesta dall'articolo 77 del regolamento sulle procedure di asilo (APR). Per "Paese terzo sicuro" si intende un Paese in cui non vi è rischio di persecuzione o danno grave alla persona, dove è possibile richiedere e ottenere una protezione effettiva e dove è rispettato il principio di *non-refoulement*. La protezione effettiva include il diritto a rimanere durante l'esame della domanda di protezione internazionale, accesso a condizioni di vita adeguate, assistenza sanitaria, istruzione e protezione fino al raggiungimento di una soluzione duratura per il migrante.

Ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento (UE) 2024/1348 (regolamento sulla procedura di frontiera), gli Stati membri possono dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale senza esaminarla nel merito quando il richiedente può ottenere protezione effettiva in un "Paese terzo sicuro" al di fuori del territorio dell'Unione.

La proposta della Commissione adottata il 20 maggio 2025⁴³, è stata supportata dalla maggior parte degli Stati membri che hanno sostenuto che tale modifica garantirebbe anche una maggiore flessibilità nella cooperazione con i Paesi terzi, facilitando la creazione di nuovi partenariati e contribuirebbe alla riduzione dei flussi irregolari da tali Paesi. Successivamente, nel novembre 2025, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato la sua posizione generale sulla proposta, confermando l'impianto delineato dalla Commissione⁴⁴.

Con tale iniziativa normativa si introduce una significativa revisione del concetto di Paese terzo sicuro, con l'obiettivo di facilitare e armonizzare l'applicazione da parte degli Stati membri, i quali attualmente presentano ampie divergenze sull'interpretazione e applicazione del concetto.⁴⁵ In particolare, con la proposta viene meno l'obbligo di dimostrare l'esistenza di un "criterio di collegamento" (*connection criterion*) tra il richiedente e il Paese terzo. Questo criterio, nella sua formulazione originaria, richiede che esista un legame significativo che renda ragionevole il trasferimento del richiedente in tale Paese terzo, ad esempio legami familiari, soggiorni precedenti, conoscenza della lingua o della cultura.⁴⁶ Nella proposta la Commissione ha riconosciuto come tale criterio non costituisca un requisito essenziale ai sensi degli strumenti rilevanti di diritto internazionale, come la Convenzione di Ginevra o la CEDU, concludendo perciò che vi fosse margine per una revisione.⁴⁷

La nuova proposta della Commissione prevede tre modalità alternative al criterio di collegamento, ciascuna sufficiente per consentire agli Stati membri l'applicazione del concetto

⁴² Si vedano in particolare le sentenze TQ (C-441/19) e FMS (C-924/19).

⁴³ Commissione Europea, [Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento \(UE\) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro"](#), 20 maggio 2025.

⁴⁴ Consiglio dell'Unione Europea, [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation \(EU\) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept](#), 27 novembre 2025.

⁴⁵ EUAA, [Situational Update: Overview of the Implementation of Safe Country Concepts](#), Issue no. 22, 22 Luglio 2025.

⁴⁶ Mondo Internazionale, [Challenges and Implications of the Safe Third Country Model: A Critical Analysis](#), 5 dicembre 2024.

⁴⁷ Proposta della Commissione, pag. 7.

di Paese terzo sicuro, senza alcun legame di gerarchia tra le tre condizioni. Le alternative per l'applicazione del concetto delineate dalla proposta sono le seguenti:

- l'esistenza di un collegamento tra il richiedente e il Paese terzo, come definito dal diritto nazionale, purché conforme ai parametri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE e agli standard internazionali;
- il transito del richiedente attraverso il territorio del Paese terzo prima dell'ingresso nell'Unione;
- in assenza di collegamento o transito, l'esistenza di un accordo o di un'intesa tra lo Stato membro e il Paese terzo che imponga a quest'ultimo l'obbligo di esaminare nel merito le domande di protezione internazionale presentate dai richiedenti trasferiti.

La terza opzione non è applicabile ai minori stranieri non accompagnati. Per questi ultimi, la proposta mantiene l'obbligo di dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo o di un transito effettivo nel Paese terzo. Tale vincolo è giustificato dalla Commissione in considerazione della particolare vulnerabilità dei MSNA e dalla necessità di garantire che il trasferimento avvenga solo verso Paesi in grado di offrire protezione adeguata e supporto immediato, in linea con l'articolo 59(6) del Regolamento procedure d'asilo. Inoltre, l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro ai MSNA richiede una valutazione individuale, fondata sul principio del superiore interesse del minore, che includa la verifica dell'esistenza, nel Paese terzo, di misure idonee a tutelare il minore e a garantirgli accesso effettivo alla protezione. In sostanza, nell'ottica della Commissione e in linea con gli obblighi internazionali di protezione dei minori, il Paese terzo deve essere sicuro non in astratto, ma per quel minore specifico.⁴⁸

L'eliminazione del criterio di collegamento rappresenta una questione delicata che potrebbe però sortire l'effetto opposto rispetto all'armonizzazione delle procedure auspicata dalla Commissione. L'atto di offrire la scelta tra queste tre condizioni, considerate equamente valide e senza gerarchie, lascia all'esclusiva discrezione di ciascuno Stato membro quale opzione incorporare nella propria legislazione e prassi nazionale, generando inevitabilmente inconsistenza. Garantire la flessibilità ai vari sistemi nazionali di definire l'esistenza del collegamento tra il richiedente e il Paese terzo esaspera, piuttosto che unire, le divergenze tra i vari Stati membri e incentiva ulteriormente la prassi già consolidata in alcuni Stati di conclusione di accordi bilaterali con Stati terzi della dubbia legittimità, già precedentemente al vaglio della Corte di Giustizia dell'UE.⁴⁹ Questa giurisprudenza evidenzia che, pur in presenza di una designazione nazionale di sicurezza, se il Paese terzo (come la Turchia, che ha interrotto unilateralmente le riammissioni dal 2020) non adempie alla sua funzione pratica di riammissione, l'onere dell'esame della domanda rimane sullo Stato membro. La logica della flessibilità sui criteri di collegamento, che implicitamente incoraggia accordi esterni con Paesi terzi che non adempiono a obblighi giuridici essenziali per il diritto di asilo europeo, conduce

⁴⁸ *Ibidem*, pag. 15.

⁴⁹ Il riferimento è al caso [C-134/23 Elliniko Symvoulío](#) deciso dalla Corte di Giustizia deciso il 4 Ottobre 2024, nel quale la Corte ha chiarito che la Grecia non può dichiarare inammissibile una domanda di asilo basandosi sulla designazione della Turchia come "Paese terzo sicuro" se è certo che il richiedente non sarà riammesso in quel Paese, ma ha lasciato impregiudicata la possibilità di mantenere tale designazione anche quando la riammissione è sospesa. Per maggiori approfondimenti dettagliati su questa sentenza si veda A. PIRRELLO, [Turkey as a 'safe third country'? The Court of Justice's judgment in C-134/23 Elliniko Symvoulío](#), in European Law Blog, 4 dicembre 2024; A. BOSMAN, I. AVELAS, [A Rare Win. Greek Asylum Practices Before the CJEU](#), in Verfassungsblog, 19 novembre 2024.

rapidamente a un limbo giuridico per i richiedenti e al fallimento dell'armonizzazione, richiedendo costanti interventi correttivi da parte delle corti europee.⁵⁰ In tale ottica, nel commento alla proposta, l'UNHCR raccomanda di rivedere questa iniziativa legislativa in modo che qualsiasi richiedente trasferito nell'ambito di un accordo con un Paese terzo sicuro, indipendentemente dall'opzione di trasferimento, sia sottoposto a un esame approfondito, condotto dallo Stato, delle sue esigenze di protezione nel Paese terzo in cui verrà trasferito. Tale valutazione dovrebbe essere effettuata attraverso procedure ufficiali di asilo, che possono assumere varie forme, quali procedure semplificate, collettive o *prima facie*.

Per di più, nel caso specifico dei MSNA, la rimozione del criterio di collegamento e l'estensione della fattispecie di transito per un Paese terzo sicuro come motivo di inammissibilità della richiesta di asilo, risulta un grave elemento di rischio di questa normativa. Spostare un minore verso un Paese con cui non ha alcun legame può compromettere gravemente il suo sviluppo psico-sociale, il benessere e l'accesso all'istruzione e ad altri diritti fondamentali. Si pensi, ad esempio, a un minore non accompagnato che abbia transitato in Georgia senza alcun legame familiare, culturale o linguistico con quel Paese: considerare la Georgia come "Paese sicuro" solo perché il minore vi è transitato sarebbe del tutto inadeguato, poiché in tale decisione viene presa in considerazione alcuna esplicita garanzia già presente per l'integrazione, accesso all'istruzione o sostegno psicologico necessario al minore. Perciò si auspica che, nel caso in cui tale proposta venisse adottata, categorie vulnerabili come i MSNA, siano completamente escluse dall'applicazione della procedura accelerata basata sul criterio del Paese terzo sicuro.

Una ulteriore significativa innovazione della proposta della Commissione, che risulta meritevole di analisi critica, risiede nel tentativo di modificare l'articolo 68, paragrafo 3, lettera b del Regolamento sulle procedure di asilo. Tale articolo regola i casi in cui il ricorso contro una decisione di inammissibilità non produce automaticamente effetto sospensivo. Per effetto sospensivo automatico in questo caso di specie si intende la sospensione dell'esecuzione del provvedimento di trasferimento del richiedente asilo la cui domanda è stata dichiarata inammissibile fino a una decisione sull'impugnazione dello stesso.

La modifica proposta dalla Commissione aggiunge l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro alle fattispecie per cui il provvedimento non verrà automaticamente sospeso. In sostanza, se la domanda è dichiarata inammissibile perché il richiedente può essere trasferito verso un Paese terzo considerato sicuro, il ricorso non bloccherà automaticamente il trasferimento, salvo che vi sia un rischio concreto di violazione del principio di non respingimento, che deve essere richiesto dal ricorrente nella sua impugnazione della decisione. Questa scelta mira, a giudizio della Commissione, a migliorare l'efficienza procedurale e a ridurre la pressione sia sulle corti che sulle autorità amministrative incaricate di effettuare i trasferimenti. UNHCR e ECRE hanno criticato tale ragionamento, evidenziando come la rimozione dell'automatica sospensione del provvedimento potrebbe creare evidenti lacune procedurali e aumentare l'onere per le Corti degli Stati membri. Se rimosso l'effetto sospensivo automatico, i giudici dovrebbero quindi valutare non solo il merito del caso, ma anche la richiesta di effetto sospensivo del richiedente come ulteriore fase preliminare, il che richiederebbe più tempo e risorse. Considerati gli attuali arretrati giudiziari in molti Stati membri, in particolare per

⁵⁰ Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, [Externalised asylum and migration policies and human rights law](#), 4 settembre 2025.

quanto riguarda i casi di asilo, l'aggiunta di questa fase procedurale supplementare rischia di causare ulteriori inefficienze e ritardi.⁵¹

Quanto ai minori stranieri non accompagnati, la disciplina generale dell'Unione europea e le direttive in materia di protezione dei minori prevedono tutele rafforzate, che vengono considerate anche in questa proposta legislativa. Pertanto, il principio è che l'effetto sospensivo automatico continua ad applicarsi ai minori non accompagnati soggetti alla procedura di frontiera, in quanto soggetti vulnerabili che non possono essere trasferiti senza una valutazione individuale approfondita e senza garanzie procedurali specifiche.⁵² Vale però la pena notare, come criticato da ECRE, che la clausola inserita nella disposizione che modifica l'articolo 68(3)(c) esclude dalla sua applicazione **solo i minori non accompagnati soggetti alla procedura di frontiera** e non prevede una esclusione generale di tutti i minori stranieri non accompagnati.⁵³ Tale limitazione è particolarmente problematica se si considera che i minori sottoposti alla procedura di frontiera costituiscono una minoranza del totale che richiede asilo sul territorio degli Stati membri. Solo quando le condizioni previste dall'articolo 42(3) del regolamento sono soddisfatte tale categoria può essere assoggettata a tale regime di esame della richiesta. Perciò, una valutazione effettiva della vulnerabilità del MSNA come richiedente asilo, richiederebbe di mantenere l'effetto sospensivo automatico dell'impugnazione della decisione di inammissibilità a tutti i minori non accompagnati, in coerenza con il principio del superiore interesse del minore.

2.3. Il concetto di Paese sicuro di origine: una lista europea, ma entro quali limiti?

La proposta della Commissione Europea del 16 aprile 2025 è stata introdotta con l'obiettivo di anticipare l'attuazione di due elementi del Regolamento sulla procedura di asilo, vale a dire l'introduzione di un nuovo motivo per l'applicazione di procedure accelerate e di frontiera basato su una soglia di riconoscimento del 20 % per nazionalità specifiche, che indica domande verosimilmente infondate, e la designazione di Paesi di origine sicuri, con eccezioni che consentono agli Stati membri una maggiore flessibilità nella definizione dell'ambito di applicazione delle valutazioni di sicurezza, escludendo regioni specifiche o categorie identificabili di persone. Inoltre, la proposta mira a stabilire un **primo elenco comune di Paesi di origine sicuri** a livello dell'Unione, al fine di affrontare alcune delle divergenze esistenti tra gli elenchi nazionali dei Paesi di origine sicuri degli Stati membri.⁵⁴ Ai sensi del diritto dell'UE (articolo 61(1) regolamento procedure), il concetto di "Paese di origine sicuro" nasce come strumento procedurale volto ad accelerare l'esame delle domande di protezione internazionale quando, "sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione del diritto in un sistema democratico e delle circostanze politiche generali", si possa dimostrare che in quel Paese non vi è, "in generale e costantemente", persecuzione o pericolo che il soggetto sia sottoposto a tortura o trattamenti inumani o degradanti, né minaccia alla vita o alla persona per violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato. L'elenco proposto dalla Commissione designa

⁵¹ UNHCR, [UNHCR Comments on the European Commission's Proposal to Amend the Safe Third Country Concept](#), Ottobre 2025; ECRE, [Proposed Reform of the Safe Third Country Concept](#), 21 Maggio 2025.

⁵² Proposta della Commissione, p. 17.

⁵³ ECRE, [Creating more "safe countries" and frontloading the Pact. ECRE's analysis of the proposed amendments to the Asylum Procedures Regulation covering safe countries of origin, frontloading the pact and safe third countries, and the politics behind the measures](#), luglio 2025.

⁵⁴ Commissione Europea, [Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento \(UE\) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione](#), 16 aprile 2025.

come sicuri i Paesi candidati all'adesione all'UE e aggiunge specificamente sette altri Paesi: Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia. Il Consiglio ha confermato questa proposta della Commissione nel novembre 2025, ribadendo che l'istituzione di tale elenco comune è funzionale a sostenere procedure accelerate e di frontiera più efficienti, riducendo i tempi di esame per i richiedenti provenienti da Paesi considerati generalmente sicuri.⁵⁵

Tuttavia, la proposta ha suscitato diffuse critiche da parte di organizzazioni della società civile e desta alcuni dubbi di compatibilità giuridica con la giurisprudenza europea precedente.

In primo luogo, l'uso dello status di Paese candidato all'adesione all'UE come presunzione di sicurezza è contestabile in quanto criterio eccessivamente formale. L'articolo 61(1) del Regolamento sulle procedure di asilo definisce infatti il "Paese di origine sicuro" sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione del diritto in un sistema democratico e delle circostanze politiche generali, non su criteri di politica di allargamento. L'appartenenza o la candidatura all'UE non garantisce necessariamente il rispetto effettivo dei diritti fondamentali. A titolo di esempio, la Turchia e la Georgia, entrambe candidate all'adesione, presentano gravi problematiche in materia di indipendenza della magistratura, libertà dei media e tutela delle minoranze, e nel caso della Turchia molteplici violazioni documentate dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.⁵⁶ L'utilizzo dello status di candidato come parametro di sicurezza appare pertanto in contrasto con l'approccio individualizzato e basato su prove richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.⁵⁷

In secondo luogo, l'inclusione di Paesi come Egitto, Marocco e Tunisia nell'elenco comune solleva gravi perplessità alla luce di evidenze empiriche testimoniate in rapporti di organizzazioni come Amnesty International, che hanno documentato in modo ricorrente violazioni dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo, tra cui detenzioni arbitrarie, violenze da parte delle forze di sicurezza, respingimenti collettivi e discriminazioni sistemiche. Per l'Egitto particolare, il Rapporto 2024 di Amnesty International per l'Egitto segnala "diffuse pratiche di tortura, sparizioni forzate e persecuzione di oppositori politici" oltre ad arresti arbitrari su rifugiati sudanesi e deportazioni forzate senza possibilità di accesso alla procedura d'asilo, in chiara violazione del diritto internazionale.⁵⁸ Per quanto riguarda la Tunisia, a partire dal 2023 la società civile sta ripetutamente denunciando la messa in atto di campagne di espulsione e violenza su base razziale sui migranti subsahariani da parte del governo del presidente Saied, corroborate anche dalla Commissione per i Diritti Umani del Consiglio di Europa.⁵⁹ Per il Marocco, il rapporto di ASGI precedentemente citato ha messo in luce il

⁵⁵ Consiglio dell'Unione Europea, [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation \(EU\) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level - General approach](#), 27 novembre 2025.

⁵⁶ Si veda in merito la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2025 sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sulla Turchia ([2025/2023\(INI\)](#)); e la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 luglio 2025 sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sulla Georgia ([2025/2024\(INI\)](#)).

⁵⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [C-406/22, C.V. c. Repubblica Ceca](#), 4 ottobre 2024.

⁵⁸ Amnesty International, [Human Rights in Egypt – 2024](#). Si veda anche Amnesty International, Egypt: Authorities must end campaign of mass arrests and forced returns of Sudanese refugees, 19 aprile 2024.

⁵⁹ Centro di Ateneo per i Diritti Umani, [Accordo UE-Tunisia: le preoccupazioni per i diritti umani persistono dal 2023 al 2025](#), 1 marzo 2025; Amnesty International, [Tunisia: diffuse violazioni contro persone rifugiate e migranti](#), 6 novembre 2025.

fenomeno delle sparizioni forzate di migranti come elemento strutturale della gestione del fenomeno migratorio nel Paese.⁶⁰

Un'ulteriore punto debole della proposta ed evidente contrasto con la giurisprudenza recente della Corte di Giustizia (CGUE), deriva dalla possibilità di designare come “sicuro” un Paese solo in parte, ossia limitatamente a determinate regioni o categorie di persone. Tale previsione è controversa rispetto alla giurisprudenza della CGUE, che ha chiarito come la nozione di Paese di origine sicuro debba riferirsi all'intero territorio del Paese in questione e non solo a parti dello stesso. La CGUE, in particolare con le sentenze della Grande Sezione **CV**⁶¹ e **Alace e Canpelli**⁶², entrambe adottate nell'ultimo anno, ha interpretato la definizione attualmente in vigore del concetto di Paese di origine sicuro, contenuta nella Direttiva Procedure 2013/32/UE⁶³, nel senso di escludere ogni forma di designazione parziali (zone di territorio o categorie di persone), ribadendo che la nozione di Paese di origine sicuro, in quanto derogatoria rispetto al regime ordinario e incidente sulle garanzie procedurali, doveva essere interpretata restrittivamente e applicarsi all'intero territorio e alla generalità della popolazione, salvo diversa disposizione legislativa.⁶⁴ Inoltre la Corte ha affermato che l'individuazione di un Paese terzo come “Paese di origine sicuro” deve essere soggetta a un controllo giurisdizionale pieno ed effettivo e che le informazioni utilizzate per la designazione di tale Paese come sicuro devono essere accessibili sia al richiedente che al giudice nazionale.

L'approccio proposto dalla Commissione, che consente agli Stati membri di escludere “regioni o categorie identificabili di persone” dalle valutazioni di sicurezza, potrebbe segnalare un punto di discostamento significativo dall'interpretazione restrittiva della Corte di Giustizia.

Per ultimo, per quanto rileva per il presente contributo, è anche significativo il potenziale impatto dell'adozione di questa lista di Paesi di origine sicuri sui minori stranieri non accompagnati. L'adozione di un elenco comune di Paesi sicuri rischia di rafforzare una logica presuntiva che si pone in tensione con il principio di individualizzazione dell'esame, soprattutto quando si tratta di minori provenienti da Paesi in cui le violazioni dei diritti umani sono documentate. Nello specifico, l'estensione a una lista di Paesi così ampia e nella quale sono inclusi Stati che rappresentano la maggior percentuale di MSNA che giungono sul territorio europeo (solo l'Egitto rappresenta il 9%)⁶⁵, potrebbe esporre, se messa in atto, una buona quantità di MSNA all'eccezione codificata nell'articolo 42(3) del regolamento procedure. Tale articolo, permette in via eccezionale l'applicazione della procedura di frontiera accelerata ai MSNA, dalla quale essi sono normalmente esclusi in quanto categoria più vulnerabile. Come è già stato rilevato nel precedente approfondimento normativo dell'Osservatorio MSNA CeSPI, tale procedura accelerata potrebbe risultare particolarmente lesiva dei diritti fondamentali del minore non accompagnato, in quanto basata su una valutazione sommaria che porterebbe a tralasciare valutazioni essenziali come la disponibilità di un'adeguata assistenza a lungo termine e di un sistema di custodia che tenga conto dei bisogni specifici del minore.

⁶⁰ ASGI, Il volto oscuro delle politiche migratorie in Marocco: un'indagine sulle scomparse forzate, op. cit.

⁶¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [C-406/22, C.V. c. Repubblica Ceca](#), 4 ottobre 2024.

⁶² Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [cause riunite C-758/24 \[Alace\] e C-759/24 \[Canpelli\]](#), 1 agosto 2025.

⁶³ La Direttiva Procedure 2013/32 ee lo strumento attualmente in vigore fino al 12 giugno 2026.

⁶⁴ Per un approfondimento molto dettagliato della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sul concetto di Paese di origine sicuro si veda C. FAVILLI, L. MARIN, [Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un Paese di origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace](#), in Rivista del Contenzioso Europeo, 30 ottobre 2025.

⁶⁵ Eurostat, [Children in migration – Asylum applicants](#), ultimo aggiornamento 10 aprile 2025, aggiornamento pianificato nell'aprile del 2026. (ultimo accesso 1 febbraio 2026).

Ciò che si auspica per l'effettiva protezione dei MSNA è quindi l'inclusione di una clausola all'interno dell'eventuale riforma del Regolamento sulle procedure di asilo che introduca una possibilità di escludere o di limitare, in seguito alla definizione specifiche garanzie di valutazione individuale della domanda del minore, l'applicazione della procedura accelerata al minore non accompagnato proveniente da uno dei Paesi di origine valutati come sicuri.

2.4.Strumentalizzazione di migranti e controllo delle frontiere esterne

Il Regolamento (UE) 2024/1359 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo introduce misure temporanee che gli Stati membri dell'UE possono adottare in situazioni di emergenza, come flussi migratori improvvisi e massicci. Nello specifico, prevede una serie di deroghe applicabili in situazioni di crisi o di forza maggiore, intese come circostanze eccezionali che impediscono a uno Stato membro di adempiere ai propri obblighi in materia di asilo. Tali deroghe possono essere richieste da uno Stato membro tramite una domanda motivata alla Commissione, che valuta la situazione e propone al Consiglio l'autorizzazione. Le deroghe includono: proroga dei termini per la registrazione delle domande di protezione internazionale (fino a quattro settimane), sospensione o modifica della procedura di frontiera per specifiche categorie di richiedenti (come minori sotto i 12 anni e persone vulnerabili), e proroga dei termini per le richieste di presa in carico, notifiche di ripresa in carico e trasferimenti tra Stati membri. Le misure autorizzate durano inizialmente tre mesi, prorogabili fino a un massimo di nove mesi, previa conferma del persistere della situazione.

Una importante modifica apportata dal Regolamento sullo stato di crisi e di forza maggiore riguarda il fatto che per la prima volta viene definito nel diritto europeo il concetto di “**strumentalizzazione**” dei migranti. Il regolamento definisce la "strumentalizzazione" come una situazione in cui un Paese terzo o un attore non statale ostile favorisce lo spostamento di cittadini di paesi terzi o apolidi verso le frontiere esterne dell'UE con l'intento di destabilizzare uno Stato membro o l'Unione stessa. L'inclusione del concetto di “strumentalizzazione” dei migranti in un atto legislativo dell'Unione contribuisce a dare legittimità a una prassi già in atto in alcuni Stati membri. Un recente rapporto di Save the Children Europe testimonia come negli ultimi anni Polonia e Finlandia abbiano adottato misure legislative e operative che riflettono una crescente logica di opposizione alla strumentalizzazione della migrazione da parte dei governi di Russia e Bielorussia, presentata come risposta a minacce alla sicurezza nazionale e che ha portato a conseguenze nella decisione degli Stati membri confinanti.⁶⁶ In Polonia, dal 2021 è stato dichiarato lo stato d'emergenza al confine con la Bielorussia, con poteri estesi per le autorità, inclusa la sospensione temporanea del diritto di presentare domanda d'asilo, anche se formalmente esentando i minori non accompagnati⁶⁷. In Finlandia, nel 2024 è stata approvata una legge che consente alle autorità di frontiera di rifiutare le domande d'asilo in determinate circostanze, accompagnata dalla chiusura dei valichi terrestri con la Russia e dalla costruzione di una barriera di 200 km lungo il confine, con impatti negativi sui diritti dei migranti e rischi di deviazione verso rotte più pericolose.⁶⁸

⁶⁶ Save the Children Europe, [Crossing Lines: Realities of Migrant Children at the EU's External Borders](#), pp. 21-23, Maggio 2025.

⁶⁷ Polonia, [Legge del 21 febbraio 2025 che modifica la legge sulla concessione della protezione ai cittadini stranieri nel territorio della Repubblica di Polonia](#) (disponibile solo in polacco).

⁶⁸ Finlandia, [Act on Temporary Measures to Combat Instrumentalised Migration](#), luglio 2024.

In tali contesti, i MSNA risultano particolarmente vulnerabili: la possibilità di derogare alle norme ordinarie del sistema europeo comune di asilo, ad esempio attraverso procedure accelerate alle frontiere, limitazioni all'ingresso e riduzione delle garanzie, rischia di compromettere il principio del superiore interesse del minore. Per questo motivo, la normativa del Regolamento (UE) 2024/1359 contiene alcune disposizioni specifiche per tenere in considerazione le categorie più vulnerabili, inclusi i minori stranieri. Il considerando 8 del Regolamento impone agli Stati membri, anche in situazioni di crisi o forza maggiore, di rispettare i diritti fondamentali dei minori, in particolare il principio dell'interesse superiore del minore, come previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (articolo 24) e dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (articolo 3). L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), richiede che nella richiesta motivata di misure di solidarietà lo Stato membro descriva come la crisi abbia reso inefficace il proprio sistema di asilo e accoglienza, compresi i servizi di protezione dei minori. Inoltre, nell'applicare la deroga relativa alla sospensione della registrazione delle domande di asilo (articolo 10), lo Stato membro deve obbligatoriamente dare priorità alla registrazione delle domande presentate dai minori e dalle loro famiglie, nonché dalle persone con esigenze particolari in materia di accoglienza, come definito nella nuova Direttiva accoglienza (articolo 10, paragrafo 2). Per quanto riguarda la possibile estensione della procedura accelerata di frontiera (articolo 11), il paragrafo 7, lettera a) dell'articolo stabilisce che i minori di età inferiore ai 12 anni e i loro familiari, nonché le persone vulnerabili con esigenze particolari, siano esclusi dalla procedura di frontiera o che essa cessi a seguito di una valutazione individuale.

Come per il resto delle disposizioni del Patto, nonostante la logica garantistica e di protezione dell'interesse del minore sottesa alla lettera di queste disposizioni, alcune ambiguità permangono nella potenziale attuazione. In generale, le deroghe previste dal regolamento alle disposizioni del sistema comune europeo di asilo, sebbene giustificate dalla necessità di "flessibilità" per i sistemi di asilo sotto pressione, possono tradursi ad esempio in ritardi nella nomina dei tutori, compressione delle garanzie procedurali e collocamento dei minori in strutture non idonee, aggravando il rischio di sfruttamento, tratta e scomparsa dei minori, già elevato in situazioni di pressione migratoria. Nello specifico, una disposizione come quella dell'articolo 11 paragrafo 7 lett. (a), che esclude dall'estensione della procedura accelerata di frontiera "unicamente" i minori di età inferiore ai 12 anni e non tutti i minori, espone la maggior parte dei MSNA che giungono sul territorio europeo - i quali secondo dati EUAA sono tra i 16 e i 17 anni - a una possibile riduzione delle proprie garanzie procedurali, che la procedura di frontiera necessariamente comporta. Inoltre, la gestione emergenziale e securitaria tipica delle situazioni che fronteggiano casi di strumentalizzazione potrebbe tendere a privilegiare il controllo delle frontiere rispetto alla protezione del minore migrante, con effetti negativi sull'accertamento dell'età, come riportato da Save the Children nella sua analisi della normativa polacca sulla sospensione del diritto di asilo.⁶⁹ In sintesi, l'integrazione di misure eccezionali nel quadro normativo ordinario, come evidenziato da ECRE, rischia di normalizzare pratiche derogatorie, creando un sistema meno armonizzato e più vulnerabile alle violazioni dei diritti dei minori.⁷⁰

⁶⁹ Save the Children, Crossing lines report, op. cit., p. 22.

⁷⁰ ECRE, [ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situation of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending regulation \(EU\) 2021/1147](#), Maggio 2024.

In questo contesto, la FRA ha pubblicato un documento di analisi sulle implicazioni per i diritti fondamentali dei migranti in un contesto di strumentalizzazione. Il documento propone un quadro di misure compatibili con i diritti fondamentali per contrastare la strumentalizzazione, sottolineando che qualsiasi limitazione deve essere proporzionata, temporanea e non può mai derogare a diritti assoluti come il divieto di tortura e il principio di non respingimento. La FRA raccomanda di concentrare le misure sui responsabili per la strumentalizzazione dei migranti (Stati o attori privati), evitando di colpire i migranti stessi, e di garantire sempre l'accesso alle procedure di asilo per i gruppi più vulnerabili, compresi i minori.⁷¹

A livello giurisprudenziale queste misure di deroga adottate dagli Stati membri, presentate come risposte a “attacchi ibridi” orchestrati da attori statali ostili, sono al centro di tre casi pendenti davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo contro Polonia, Lettonia e Lituania. I tre casi sono stati discussi in una singola udienza davanti alla Corte, il 12 febbraio 2025. Le violazioni contestate riguardano principalmente l'articolo 3 della Convenzione (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti) e l'articolo 4 del Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive). In particolare, nel caso polacco, trentadue cittadini afgani sono stati costretti a vivere per due mesi in un campo improvvisato al confine con la Bielorussia in condizioni sanitarie problematiche⁷²; in Lettonia, ventisei cittadini iracheni, inclusi minori sono stati formalmente detenuti senza che le loro richieste di asilo venissero né registrate né esaminate⁷³; mentre in Lituania, quattro cittadini cubani hanno denunciato maltrattamenti da parte delle guardie di frontiera che li ha respinti anche sotto minaccia di armi, senza possibilità di presentare domanda di asilo.⁷⁴ Durante tale udienza, i tre Stati hanno chiesto alla Corte di distinguere tra obblighi positivi (es. valutazione individuale del rischio) e negativi (es. divieto assoluto di espulsione collettiva), e valutare se il rispetto degli obblighi positivi rappresenti un onere eccessivo per lo Stato in caso di migrazione strumentalizzata da parte di un Paese terzo. Le decisioni attese su questi casi potrebbero definire il perimetro entro cui gli Stati possono invocare la strumentalizzazione della migrazione come giustificazione per derogare a garanzie fondamentali, come il diritto di accesso alla procedura d'asilo e il divieto di espulsioni collettive.

3. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sui MSNA: orientamenti e sviluppi significativi

La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha progressivamente delineato un quadro di tutela rafforzata per i minori stranieri non accompagnati, riconoscendone la particolare vulnerabilità e la necessità di garantire loro condizioni di accoglienza e protezione compatibili con i diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU). L'attività giurisprudenziale della Corte ha stabilito con fermezza che tali condizioni di vulnerabilità debbano essere considerate come fattore determinante e prevalente rispetto a

⁷¹ FRA, [Countering the instrumentalization of migrants and refugees and respecting fundamental rights](#), Luxembourg, Publications Office of the European Union, 23 July 2025.

⁷² ECtHR, [Rinvio del caso R.A. e altri c. Polonia alla Grande Camera](#), giugno 2024.

⁷³ Relinquishment in favour of the Grand Chamber of the ECtHR of 2 July 2024, H.M.M. and Others v Latvia, No 42165/21; and relinquishment in favour of the Grand Chamber of the ECtHR of 16 April 2024, C.O.C.G. and Others v Lithuania, No 17764/22.

⁷⁴ Relinquishment in favour of the Grand Chamber of the ECtHR of 16 April 2024, C.O.C.G. and Others v Lithuania, No 17764/22.

qualsiasi considerazione relativa allo status migratorio. Le pronunce della Corte hanno evidenziato violazioni sistematiche dei diritti dei MSNA, in particolare riguardo al divieto di trattamenti inumani e degradanti (Articolo 3 CEDU), alla privazione illegittima della libertà (articolo 5 CEDU) e al divieto di espulsione collettiva (articolo 4 Protocollo 4 alla CEDU) e al diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 CEDU).

Un primo precedente considerato come punto di svolta in tema di tutela dei MSNA in casi di violazione del principio di *non-refoulement* è rappresentato dal caso ***Moustahi c. Francia***⁷⁵. I ricorrenti, il sig. Moustahi e i suoi due figli, sono due cittadini comoriani che attualmente vivono a Mayotte dopo aver ottenuto il ricongiungimento familiare nel 2014. Il sig. Moustahi è entrato a Mayotte nel 1993 con un permesso di soggiorno temporaneo e alla moglie, in situazione irregolare, è stato notificato nel 2011 un provvedimento di espulsione verso le Comore insieme ai figli. Nel 2013, i figli si sono recati a Mayotte in barca e sono stati intercettati dalle autorità francesi. Sono stati trattenuti, insieme ad altri adulti, prima di essere immediatamente espulsi. Durante questo periodo, i figli sono stati erroneamente associati a un altro adulto e sono stati inclusi nel suo provvedimento di espulsione. La Corte ha condannato le autorità francesi per il collocamento in detenzione e il successivo respingimento verso le Comore di due bambini di tre e cinque anni, arbitrariamente ricollegati a un adulto sconosciuto, senza alcuna verifica dei legami familiari, né valutazione individuale della loro situazione. La Corte ha ritenuto che tali pratiche violassero gli articoli 3, 5 e 13 della Convenzione, sottolineando l'obbligo positivo dello Stato di identificare e proteggere i minori non accompagnati fin dal momento dell'ingresso nel territorio. Tale giurisprudenza è stata ribadita nel 2025 nel caso ***H.Q. e altri c. Ungheria***, che univa vari ricorsi per mancato accesso alle procedure di asilo in Ungheria, con conseguente respingimento in Serbia, di cui uno di un MSNA. La Corte ha ribadito che il diritto di accesso effettivo alla procedura di protezione internazionale è parte integrante del principio di *non-refoulement*. Nel caso ungherese, i ricorrenti erano stati confinati in zone di transito senza possibilità reale di presentare domanda di asilo, in condizioni assimilabili alla detenzione. La Corte ha ritenuto che tali pratiche violassero gli articoli 3 e 13 CEDU, evidenziando che gli Stati non possono creare ostacoli procedurali che rendano illusorio il diritto di chiedere protezione, soprattutto per persone vulnerabili come i minori.⁷⁶

Nel giugno del 2025, per quanto riguarda violazioni relative alle condizioni di accoglienza e detenzione di MSNA, la Corte ha emesso due nuove sentenze che hanno condannato la Grecia per ripetute violazioni dei diritti di minori stranieri non accompagnati. Con le due decisioni ***M.Y. e altri c. Grecia***, ricorso n. 51980/19 e altri 5 casi, e ***A.I. e altri c. Grecia***, ricorso n. 11588/20 e altri due casi, la corte ha esaminato congiuntamente rispettivamente 6 e 3 ricorsi.

La prima decisione della Corte nel caso ***M.Y. e altri c. Grecia***⁷⁷ ha riguardato la grave carenza delle autorità greche nel garantire condizioni di accoglienza adeguate, inclusa l'omissione della nomina di un tutore per 36 minori non accompagnati. Questi minori, tra il 2019 e il 2020, sono stati trattenuti per lunghi periodi e/o collocati in "custodia protettiva" presso stazioni di polizia, nel centro di detenzione per il rimpatrio di Amygdaleza e nel centro di identificazione e accoglienza di Malakasa. La Corte ha stabilito che tali forme di detenzione, comprese le misure di "custodia protettiva", hanno comportato condizioni assimilabili a trattamenti inumani e

⁷⁵ Corte EDU, [Moustahi c. Francia, no. 9347/2014](#), 25 giugno 2020.

⁷⁶ Corte EDU, [H.Q. e altri c. Ungheria, nos. 46084/21, 40185/22 and 53952/22](#), 24 settembre 2025.

⁷⁷ Corte EDU, [M.Y. e altri c. Grecia, nos. 51980/19 e 5 altre](#), 19 giugno 2025.

degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, è stato rilevato che queste misure non rispettavano le garanzie previste dalla Convenzione e che i minori non disponevano di strumenti efficaci per contestare la loro privazione della libertà. La Corte ha anche accertato una violazione dell'articolo 3 per la mancata predisposizione di condizioni di accoglienza appropriate all'età dei minori, che prima della detenzione erano rimasti senza alloggio o vivevano in contesti inadeguati, privi di tutela, come nella cosiddetta zona sicura del RIC di Samos, nel campo informale attorno al RIC di Moria o persino su una nave militare nel porto di Mitilene sull'isola di Lesvos. Sono stati inoltre evidenziati ritardi ed errori nella registrazione dei minori, non imputabili a loro, e la mancanza di accesso alla procedura di asilo.

La seconda decisione caso **A.I. e altri c. Grecia**⁷⁸, riguarda tre minori stranieri non accompagnati (di origine siriana e afghana) che, tra il 2019 e il 2020, hanno vissuto per periodi tra tre e cinque mesi in Grecia in condizioni di estrema precarietà, senza tutela legale, alloggio stabile né accesso a cure mediche. I ragazzi sono stati costretti a dormire in strada, in parchi pubblici, in edifici abbandonati o in alloggi sovraffollati e insalubri, subendo freddo, fame, violenze e gravi rischi per la salute. Due di loro sono stati anche trattenuti in “custodia protettiva” presso stazioni di polizia, dove hanno subito condizioni degradanti: privazione della libertà, assenza di luce naturale, condivisione della cella con adulti, carenza di igiene, episodi di bullismo e, in un caso, tentativo di suicidio. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che le autorità greche hanno violato l'articolo 3 della Convenzione (proibizione di trattamenti inumani e degradanti) per le condizioni di vita e l'assenza di tutela, e l'articolo 5 § 1 (privazione illegittima della libertà) per la “custodia protettiva” inflitta ad A.I. Solo dopo l'intervento della Corte e l'applicazione di misure provvisorie i minori sono stati finalmente collocati in strutture adeguate. La Corte ha condannato la Grecia a risarcire i ricorrenti per il danno morale subito, facendo riferimento alla propria giurisprudenza in materia, per cui la vulnerabilità dei minori non accompagnati impone agli Stati obblighi di protezione effettiva e tempestiva.⁷⁹

Per quanto riguarda l'accertamento dell'età, la Corte EDU ha censurato a più riprese pratiche insufficienti che hanno contribuito a minare significativamente la tutela garantita ai minori. Il caso emblematico sul tema rimane **Darboe e Camara c. Italia** del 2022, in cui la Corte ha riscontrato una violazione dell'Articolo 3 sia per le condizioni di accoglienza inadeguate negli hotspot italiani, sia per la mancanza di procedure olistiche e multidisciplinari di determinazione dell'età, ribadendo che gli standard europei e internazionali richiedono un approccio completo e non solo medico-axiologico. Tale caso contro la prassi italiana rimane sotto supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con ulteriori discussioni a riguardo previste per dicembre 2025, dopo che il Comitato ha espresso preoccupazioni nel marzo del 2024 riguardo all'adozione della Legge 176/2023 e la possibilità per i minori non accompagnati di età superiore ai 16 anni di essere collocati in centri di accoglienza per adulti, seppur per un periodo limitato.⁸⁰

⁷⁸ Corte EDU, **A.I. e altri c. Grecia**, nos. 11588/20, 13865/20 and 17152/20, 19 giugno 2025.

⁷⁹ Ibidem, para. 7. Di seguito la giurisprudenza a cui la Corte fa riferimento (*R.R. e altri c. Ungheria* no. 36037/17, 2 marzo 2021; *Khan c. Francia*, no. 12267/16, 28 febbraio 2019; *N.T.P. e altri c. Francia*, no. 68862/13, 24 maggio 2018; *Popov c. France*, nos. 39472/07 and 39474/07, 19 gennaio 2012; *Rahimi c. Grecia*, no. 8687/08, 5 aprile 2011; and *Muskhadzhiyeva e altri c. Belgio*, no. 41442/07, 19 gennaio 2010).

⁸⁰ Riferimento alla conclusione del Comitato del Consiglio dei ministri (vedi approfondimento 2024).

Nel 2025 due nuovi casi riguardanti incongruenze nelle procedure di accertamento dell'età sono stati affrontati dalla Corte. Il primo caso a cui si fa riferimento è **A.C. c. Francia**, nel quale al ricorrente, un cittadino guineano giunto in Francia nel 2020 e dichiaratosi minore straniero non accompagnato, non è stata garantita l'assistenza prevista dalla legge francese in materia di protezione dei minori, in seguito ad un esame osseo che ha stimato la sua età come superiore ai 18 anni. La sua minore età verrà dichiarata in seguito a un ricorso in appello, ma nel frattempo il minore era stato lasciato senza alcuna forma di accoglienza o protezione in pieno periodo pandemico. La Corte ha rilevato, in applicazione dei principi delineati nel caso Darboe e Camara, una violazione dell'articolo 8 della CEDU (Rispetto della vita privata e familiare) a causa di un accertamento dell'età che non aveva rispettato il beneficio del dubbio, determinando l'esclusione del minore dal sistema di protezione e negandogli un ricorso effettivo e tempestivo per contestare tale esclusione e una violazione dell'articolo 13 della CEDU in quanto al minore non è stato garantito un accesso ad alcuna forma di ricorso effettivo contro la decisione.⁸¹ Una critica alla sentenza ha evidenziato come, nonostante il giudizio favorevole per la ricorrente, la Corte abbia perso un'occasione per rafforzare standard più vincolanti per i minori nelle procedure di accertamento, limitandosi a una valutazione procedurale, senza affrontare in modo sostanziale le conseguenze pratiche per i minori, come l'accesso ai servizi essenziali durante la fase di accertamento dell'età.⁸²

Come evidenziato in un recente contributo accademico, tale sentenza ha avuto un forte impatto nell'espone le inconsistenze del sistema francese riguardo l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, dimostrando come il problema principale consista nella scarsa applicazione delle norme nella pratica, in un contesto nel quale la protezione dei minori viene spesso sacrificata alle logiche di controllo migratorio.⁸³ Tali carenze procedurali e l'assenza di protezione durante l'attesa del ricorso in appello vanno contro i principi di diritto internazionale a protezione del minore, come ribadito dal Comitato ONU per i diritti del fanciullo, che nel settembre del 2025, ha condannato la Francia per l'assenza di garanzie per i minori stranieri non accompagnati nelle procedure di accertamento dell'età. La presunzione di minore età, una misura che dovrebbe proteggere il minore fino a prova contraria, viene applicata in Francia fino a quando non viene presa una decisione iniziale sulla valutazione dell'età. Come rilevato dal Comitato, ciò significa che una persona che dichiara di essere un minore ma che è stata ritenuta adulta dopo la valutazione iniziale sarà trattata come tale durante tutta la procedura, che può durare fino a otto mesi o anche più a lungo.⁸⁴ Nelle raccomandazioni finali il Comitato ha esortato la Francia a garantire l'effetto sospensivo del ricorso e la presunzione di minore età per tutta la durata della procedura, riportando inoltre che la percentuale di coloro che sono stati dichiarati minorenni dopo la revisione della loro età in sede di appello varia dal 50 all'80 per cento.⁸⁵

⁸¹ Corte EDU, [A.C. c. Francia, no. 15457/20](#), 16 gennaio 2025.

⁸² S. Bois, [In the footsteps of Darboe and Camara – Age assessment of unaccompanied minors in A.C. v. France: between procedure and protection](#), in Strasbourg Observers, 4 aprile 2025.

⁸³ C. Valente, [Minori migranti: vulnerabilità specifiche e inclusione nel contesto europeo](#), in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 2/2025, p. 22.

⁸⁴ Committee on the Rights of the Child, [Report on the inquiry concerning France conducted under article 13 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure](#), CRC/C/FRA/IR/1, 3 Ottobre 2025.

⁸⁵ Ibidem. para. 26.

Il secondo caso deciso nel marzo del 2025 è **F.B. c. Belgio**⁸⁶, nel quale una giovane guineana che ha dichiarato di avere 16 anni è stata sottoposta in Belgio a test medici invasivi (scansione dentale e radiografia della mano, del polso e della clavicola) per l'accertamento dell'età, senza adeguata informazione sul consenso e senza che fossero esplorati prima metodi meno invasivi come l'analisi dei documenti o un colloquio approfondito. Sulla base di tali test, che stimavano che la ricorrente avesse 21 anni, con un margine di errore di due anni, le autorità hanno revocato lo status di minore non accompagnato e il relativo supporto. I ricorsi interni proposti alle autorità belghe non sono stati accolti in quanto la ricorrente ha compiuto 18 anni nel corso dei procedimenti e quindi ha perso l'interesse necessario per ottenere l'annullamento della decisione. La pronuncia della Corte ha stabilito che vi è stata una violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata) perché la procedura di valutazione dell'età non garantiva sufficienti tutele: la ricorrente non era stata informata in modo chiaro sul consenso libero e informato ai test medici e tali test invasivi erano stati utilizzati come prima opzione, senza considerare metodi meno intrusivi come l'analisi dei documenti o un colloquio approfondito. Tuttavia, il caso è stato criticato da rilevanti esperti accademici in Belgio, per il motivo che la Corte non ha affrontato questioni cruciali come l'affidabilità scientifica dei test ossei, la presunzione di minorità e l'assenza di un tutore o avvocato durante la procedura, limitandosi a raccomandare che i test siano usati solo come ultima risorsa.⁸⁷ Questa scelta lascia irrisolti problemi strutturali come il rischio di errori sistematici, la mancanza di garanzie effettive per i minori vulnerabili e l'assenza di un approccio multidisciplinare, nonostante le raccomandazioni europee e scientifiche che evidenziano i limiti dei test radiologici.⁸⁸ Tuttavia, un lato positivo della sentenza risiede nel fatto che la Corte EDU considera la mancanza di garanzie procedurali una violazione dei diritti fondamentali, spingendo verso l'adozione di pratiche conformi alle linee guida europee che coincidono con quanto espresso nell'articolo 25 del Regolamento sulle procedure di asilo, che dal giugno 2026 renderà obbligatorio un accertamento multidisciplinare dell'età e una tutela rafforzata dei minori. Risulta inoltre importante rilevare come tale caso abbia già avuto un riscontro pratico in Belgio nella giurisprudenza del *Conseil du Contentieux des Etrangers* (CCE), l'organo di appello contro le decisioni di prima istanza nella procedura di asilo, che nell'aprile del 2025 ha invocato il caso della Corte di Strasburgo in tre pronunce⁸⁹ per rafforzare il principio secondo cui le valutazioni mediche dell'età devono essere una misura di ultima istanza e adottata solo in seguito a consenso informato del soggetto ad esse sottoposto.

⁸⁶ Corte EDU, [F.B. c. Belgio, no. 47836/21](#), 8 marzo 2025.

⁸⁷ E. Desmet, I. Derluyn, S. Lembrechts, [A mixed assessment on age assessment: F.B. v. Belgium](#), 9 maggio 2025, in Strasbourg Observers (ultimo accesso 6 novembre 2025).

⁸⁸ EASO, Practical guide on age assessment; CoE, Age assessment in the context of migration: new Committee of Ministers Recommendation; [Precision and Accuracy of Radiological Bone Age Assessment in Children among Different Ethnic Groups: A Systematic Review.](#)

⁸⁹ 1. [X. v Belgian State represented by the Minister for Asylum and Migration and Social Integration \(Ministre de l'asile et de la migration, et de l'intégration sociale\)](#), 18 aprile 2025; 2. [X. v Belgian State represented by the Minister for Asylum and Migration and Social Integration \(Ministre de l'asile et de la migration, et de l'intégration sociale\)](#), 20 aprile 2025; 3. [X. v Belgian State represented by the Minister for Asylum and Migration and Social Integration \(Ministre de l'asile et de la migration, et de l'intégration sociale\)](#), 29 aprile 2025.

4. Sviluppi controversi per i MSNA negli altri Stati europei: aggiornamenti

Nel biennio 2024-2025 la maggior parte degli arrivi di minori stranieri non accompagnati sul territorio europeo non si è concentrata sulla rotta del Mediterraneo centrale, in parte anche a causa delle politiche migratorie restrittive adottate dal Governo italiano per diminuire i flussi di migranti irregolari. Ciò, insieme a nuovi contesti problematici nei Paesi di origine (ex. Mali, Egitto, Sudan), ha portato ad un aumento dei flussi su altre rotte migratorie quali la rotta del Mediterraneo orientale e la rotta atlantica. La Commissione Europea nella sua Relazione annuale sulla migrazione e l'asilo ha determinato che insieme all'Italia, attualmente Grecia, Cipro e Spagna sono sotto elevata pressione migratoria.

A questo si aggiunga anche un aumento degli arrivi lungo il cosiddetto “confine verde” tra l'Europa e la Bielorussia, dovuto alla strumentalizzazione dei migranti da parte del governo bielorusso. Questi cambiamenti hanno comportato situazioni di crisi negli Stati di arrivo, che hanno adottato misure per affrontare tali crisi, ma non necessariamente nell'ottica di facilitare il diritto di accesso al loro territorio per i minori coinvolti.

Grecia

In un documento informativo pubblicato nel maggio del 2025, Save the Children e il Consiglio greco per i Rifugiati hanno riportato che nel 2024 la Grecia ha registrato un aumento significativo delle domande di asilo, raggiungendo il livello più alto degli ultimi cinque anni.⁹⁰ I dati del Ministero greco per l'Asilo e la Migrazione (MoMA) confermano ulteriormente questo andamento indicando che il 20% delle domande totali di protezione internazionale presentate dal 1 gennaio 2025 al 20 settembre 2025 riguarda minori. Da settembre 2024 a settembre 2025 sono state registrate 4.457 domande di protezione internazionale di minori non accompagnati, pari al 5,8% del totale delle 76.637 domande di protezione internazionale.⁹¹

All'arrivo, molti vengono collocati in cosiddette “aree sicure” all'interno dei Centri di Accoglienza e Identificazione (RIC) o dei Centri a Controllo Chiuso (CCAC), spesso sovraffollati e inadeguati. Ad esempio, la struttura di Samos, progettata per 200 minori, ne ospitava 500 già a febbraio 2025, in condizioni definite una “emergenza per i bambini”.⁹² Questi ambienti, circondati da filo spinato e con movimenti fortemente limitati, sono stati considerati dalla Corte Europea dei Diritti dell'uomo come una forma di detenzione di fatto, con minori trattenuti per oltre 120 giorni.⁹³

A questi problemi si aggiungono gravi lacune nel sistema di tutela legale. Sebbene un sistema nazionale di tutela sia stato avviato alla fine del 2023, dalle ultime informazioni del febbraio 2025, risultano attivi solo 143 tutori ufficiali, un numero nettamente insufficiente. Sempre facendo riferimento all'esempio dell'isola di Samos, gli ultimi dati disponibili riportano un

⁹⁰ Save the Children & Greek Council for Refugees, [Children on the move in Greece – January-April update](#), maggio 2025.

⁹¹ Grecia, Ministero per l'Asilo e la Migrazione (MoMA), [Report A September 2025: Reception, Asylum & Integration Procedures](#), pag. 7, tabella 5e, 30 settembre 2025.

⁹² Ekathimerini, [Samos' 'safe zone' leaves migrant kids in limbo](#), 28 febbraio 2025; Solomon, [Unaccompanied Children sleep on the floor in shifts in Greece's "Model Camps", the EU is aware](#), 31 marzo 2025.

⁹³ ECtHR, M.Y. e altri c. Grecia; Human Rights Legal Project, [ECtHR grants interim measures against the unlawful detention of a minor in the Samos CCAC](#), 4 aprile 2025.

numero di 6 tutori attivi, a dispetto di più di 500 minori non accompagnati presenti sui centri di accoglienza sull'isola. Tra le varie problematiche segnalate negli ultimi anni, vi sono ritardi burocratici, alto turnover e carichi di lavoro eccessivi, oltre a una mancanza da parte delle autorità greche di riconoscere l'importanza del ruolo del tutore.⁹⁴ Nelle “aree sicure”, l'assenza di tutori ostacola l'accesso all'assistenza legale, ritardando le procedure di asilo e aumentando la vulnerabilità allo sfruttamento.⁹⁵ Il toolkit elaborato dalla principale organizzazione della società civile che si occupa di tutela dei MSNA, Metadrasi, sottolinea l'importanza di risolvere gli ostacoli procedurali di tutori indipendenti e formati, nominati immediatamente dopo l'identificazione del minore, coinvolti in tutte le decisioni e attivi nella difesa del superiore interesse del minore in ambito legale, sociale e psicologico.⁹⁶

A complicare ulteriormente la situazione, nel luglio del 2025 il Parlamento greco ha votato a favore della sospensione temporanea delle richieste di asilo dei migranti che arrivano in Grecia dal Nord Africa, avendo la Libia come punto di partenza. Tale misura emergenziale deriva da un drastico aumento degli attraversamenti nel Mediterraneo che hanno sovraccaricato i “centri di accoglienza” sull'isola di Creta.⁹⁷ Questa decisione si sostanzia in una compressione essenziale del diritto di asilo, sancito dalla normativa europea e internazionale, poiché impedisce l'accesso alla procedura di protezione internazionale per un periodo di tre mesi. Le conseguenze sono particolarmente gravi per i minori non accompagnati provenienti da Paesi come Sudan ed Egitto⁹⁸, che costituiscono una parte significativa dei richiedenti asilo in Grecia provenienti dalla rotta migratoria per la quale è stata decisa la sospensione. L'impossibilità di accedere alla procedura lascia i richiedenti asilo in questione in un limbo giuridico, senza status legale né garanzie di tutela, prolungando la permanenza in strutture sovraffollate e insicure e aumentando il rischio di sfruttamento, tratta e violenze. Inoltre, questa sospensione compromette il principio del superiore interesse del minore e ostacola l'accesso a servizi essenziali, istruzione e supporto psicologico.

Tale sospensione ha avuto fine nell'ottobre del 2025 e l'organizzazione non governativa Refugee Support Aegean ha di recente pubblicato un assessment delle conseguenze sul sistema di asilo greco, riportando che dal 14 luglio al 14 ottobre 2025, data in cui la sospensione ha avuto termine, 2.000 persone sono state private dell'accesso a procedure di asilo e detenute principalmente nelle strutture chiuse ad Amygdaleza e Sintiki, dove le condizioni di vita erano e rimangono estremamente difficili.⁹⁹

Cipro

Un recente rapporto del Gruppo di Esperti sull'Azione contro la Tratta di Esseri Umani del Consiglio d'Europa (GRETA) ha messo in luce che minori non accompagnati e separati a Cipro affrontano una serie di gravi e interconnesse vulnerabilità che li espongono in modo significativo al rischio di tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale e lavorativo, criminalità

⁹⁴ Grecia, Ministero per l'Asilo e la Migrazione (MoMA), Institutional Protection Unit, [Update on the National Guardianship System](#), 30 ottobre 2024.

⁹⁵ Save the Children, Crossing lines report, op. cit., p. 72-73.

⁹⁶ Metadrasi, [The Integration Toolkit by Family for Every Child focusing on Guardianship](#), 6 agosto 2025.

⁹⁷ InfoMigrants, [Greece approves a three-month suspension of asylum claims](#), 14 luglio 2025.

⁹⁸ Dai dati del ministero della migrazione greco, i minori non accompagnati provenienti dall'Egitto costituiscono il 10% delle richieste asilo fatte da MSNA in Grecia dal settembre 2024 al settembre 2025.

⁹⁹ Refugee Support Aegean, [Suspension of Asylum in Greece: Detention, Uncertainty, and Rights Violations](#), 13 novembre 2025.

forzata e accattonaggio.¹⁰⁰ L'aumento degli arrivi, in particolare di minori siriani (molti dei quali maschi, con 828 MSNA siriani tra il 2023 e il 2024), che spesso dichiarano un'età superiore ai 15 anni per accedere legalmente al mondo del lavoro (c.d. falsi adulti), aggrava la loro situazione. Una delle problematiche centrali è l'insufficiente accesso all'assistenza e all'istruzione, unito alle gravi carenze nel sistema di accoglienza. Nonostante l'esistenza di zone sicure, i MSNA sono inizialmente collocati nel Centro di Accoglienza di Pournara, una struttura che presenta condizioni di vita definite inadeguate e dove i bambini possono rimanere per periodi prolungati, subendo di fatto una privazione della libertà e perdendo l'accesso precoce all'istruzione.¹⁰¹

Come in Grecia, il sistema di tutela legale è considerato problematico. I tutori nominati, sebbene in aumento (35 nel 2024), spesso non hanno conoscenze adeguate in materia di asilo e hanno un carico di lavoro eccessivo (in media 20-30 minori ciascuno). Questo si traduce in una rappresentanza inefficace durante le interviste per l'asilo e nella mancanza di un meccanismo di reclamo per i minori contro il loro tutore.¹⁰² Il rapporto di GRETA ha evidenziato anche carenze procedurali significative per quanto riguarda l'accertamento dell'età, nello specifico riguardo l'impossibilità di appellare la decisione sull'età separatamente dalla domanda di asilo, che nella pratica comporta ritardi nella fornitura di servizi e prolunga la detenzione di fatto a Pournara. La legge cipriota attualmente in vigore sul tema, inoltre, prevede una presunzione di maggiore età in caso di rifiuto di sottoporsi a esami medici.¹⁰³

Infine, con l'intensificarsi negli ultimi mesi del dibattito sul rimpatrio volontario dei rifugiati siriani collegato alla caduta del regime di Bashar Al-Assad, diversi Stati membri dell'UE hanno iniziato a proporre concretamente che i beneficiari di protezione internazionale provenienti dalla Siria tornino nel loro Paese d'origine, tramite programmi di rimpatrio volontario assistito. Cipro, che ospita una delle più alte percentuali di rifugiati siriani nell'Unione, è particolarmente coinvolta in questa dinamica. Tuttavia, per i minori siriani non accompagnati, che costituiscono una quota significativa dei MSNA nel territorio cipriota, vi è una forte preoccupazione che le decisioni sul rimpatrio volontario non rispettino pienamente il principio dell'interesse superiore del minore e il principio di non respingimento, considerando l'instabilità persistente, la distruzione delle infrastrutture e la crisi umanitaria in Siria, che continuano a mettere a rischio diritti fondamentali come istruzione e protezione.¹⁰⁴

Spagna

Sul territorio spagnolo, ed in particolare nelle Isole Canarie, nell'ultimo biennio si è assistito a un incremento sostanziale degli arrivi di minori stranieri non accompagnati dovuto all'instabilità politica e all'impatto della crisi climatica in determinati Stati del continente africano, come il Mali che ha generato un flusso migratorio che ammonta, come riportato dall'UNHCR, a quattro milioni di persone.¹⁰⁵ Nonostante nel 2025 si sia assistito a una significativa riduzione dei flussi verso le Isole Canarie rispetto al 2024 (12487 arrivi nel 2025

¹⁰⁰ GRETA, [Fourth Evaluation Round 2020-2024, Measures to prevent and detect vulnerabilities to human trafficking. Evaluation Report Cyprus](#), 28 aprile 2025.

¹⁰¹ Ibid. para. 63.

¹⁰² AIDA, [Legal representation of unaccompanied children: Country Report Cyprus](#), 16 aprile 2025.

¹⁰³ Cipro, Rapporto di GRETA, para. 64.

¹⁰⁴ Hope for Children, [Return of Syrian Refugees from Cyprus: a Focus on Children's Human Rights](#), 2 aprile 2025.

¹⁰⁵ UNHCR España, [ACNUR recuerda que detrás de cada cifra hay niños y niñas refugiados obligados a huir de sus países](#), 5 novembre 2025.

contro 26758 del 2024)¹⁰⁶, il problema della capienza dei centri di accoglienza per MSNA sulle isole è rimasto esacerbato nel corso dell'anno, con 5.000 MSNA presenti a fronte di una capacità di accoglienza di 900 posti, come riportato da alcune testate giornalistiche spagnole in aprile.¹⁰⁷ L'aumento del 221,4% nell'arrivo di questi minori negli ultimi otto anni ha generato tensioni nelle comunità di accoglienza delle Canarie, portando all'adozione di piani di redistribuzione negli anni precedenti. Tuttavia, la mancanza di meccanismi vincolanti ha evidenziato la necessità di una regolamentazione con criteri chiari e procedure obbligatorie.

Tale situazione ha richiesto un pronto intervento da parte dell'esecutivo di Pedro Sanchez, che nel corso del 2025 ha adottato due provvedimenti normativi per ovviare all'emergenza del sistema di accoglienza dei MSNA. Il Real Decreto-ley 2/2025, del 18 marzo, approvato per affrontare emergenze migratorie straordinarie, modifica la Ley Orgánica 4/2000 stabilendo un meccanismo straordinario di redistribuzione obbligatoria dei MSNA tra comunità e città autonome quando una di esse supera tre volte la propria capacità ordinaria di accoglienza. La dichiarazione di "emergenza migratoria straordinaria" può essere adottata dalla Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia o, in mancanza di accordo unanime, dal Governo, con tempi di risposta molto rapidi (massimo 5 giorni) e trasferimenti da effettuare entro 15 giorni dall'iscrizione nel registro nazionale dei MSNA. La norma definisce criteri oggettivi per la ripartizione (popolazione, reddito, tasso di disoccupazione, sforzo previo, infrastrutture, condizione di frontiera e insularità) e crea un fondo di 100 milioni di euro per compensare i costi delle comunità riceventi.¹⁰⁸ In attuazione di questa riforma, il Real Decreto 743/2025, del 26 agosto, approva la capacità ordinaria del sistema di protezione e tutela dei MSNA per ciascuna comunità autonoma, fissando una ratio nazionale di 32,6 posti ogni 100.000 abitanti e stabilendo che tale capacità si calcola dividendo la popolazione regionale per il coefficiente derivato dalla popolazione totale spagnola e dal numero massimo di minori tutelati nel sistema statale.¹⁰⁹ La stampa ha riportato in novembre, che da quando ha avviato il sistema di ricollocazione obbligatoria il 29 settembre, data in cui è stato effettuato il primo trasferimento, il governo ha aperto 200 fascicoli per trasferire nella penisola circa 3.000 minori migranti, anche se non risulta ancora disponibile pubblicamente il dato sul numero di trasferimenti effettuati.¹¹⁰

¹⁰⁶Dati del ministero dell'interno Spagnolo disponibili a https://interior.gob.es/opencms/export/sites/default/galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2025/16_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_15-09-2025.pdf (per metro di paragone sono stati utilizzati i dati al mese di settembre dell'anno di riferimento).

¹⁰⁷ RFI, [Spain adopts plan to relocate unaccompanied minors from Canaries](#), 11 aprile 2025.

¹⁰⁸ Gobierno de España, [Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias](#), 18 marzo 2025

¹⁰⁹ Gobierno de España, [Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas](#), 26 agosto 2025.

¹¹⁰ El Mundo, [El Gobierno ha abierto 200 expedientes desde que puso en marcha los traslados obligatorios de 3.000 menores migrantes a la península](#), 7 novembre 2025.

5. Contesto Italiano

In Italia, a seguito degli incrementi costanti nel numero di MSNA presenti sul territorio che hanno caratterizzato il periodo tra il 2021 e il 2023, il biennio 2024-2025 ha confermato un calo significativo delle presenze, portando l'attuale numero sotto le 20.000 unità, come testimoniato dagli ultimi dati disponibili del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS). Nello specifico il Ministero ha riportato che al 31 gennaio 2026 risultavano 15893 minori stranieri non accompagnati, confermando il trend di riduzione del numero di presenze già evidenziato nei dati disponibili dell'ultimo rapporto del 2024, ma con un aumento di poco meno di mille minori rispetto al numero rilevato nel rapporto di approfondimento semestrale pubblicato nel luglio del 2025.

Rispetto a quanto riportato e analizzato nel monitoraggio normativo del biennio precedente, il 2025 non è stato un anno caratterizzato da significativi interventi normativi da parte del legislatore italiano, già modificato ampiamente nel 2023 con la Legge 176/2023, ma dalla pubblicazione di atti amministrativi con fine di supportare l'adozione di progetti per garantire l'operatività del nuovo sistema e la messa in atto del Patto sulla migrazione e l'asilo. Si segnala, però, come in ogni caso la dimensione giuridica dei minori stranieri non accompagnati - e in generale del sistema di gestione della migrazione e dell'asilo - rimanga costantemente una priorità di intervento per l'attuale esecutivo, non necessariamente nell'ottica garantistica voluta dalla Legge Zampa. Il 14 gennaio del 2026 il Ministro dell'Interno ha presentato una bozza di due nuovi provvedimenti, un disegno di legge e un decreto, attualmente soggetti all'approvazione del Consiglio dei ministri. All'interno di questo nuovo "pacchetto sicurezza" vi sono sessanta provvedimenti, tali dei quali hanno ad oggetto ulteriori restrizioni alla richiesta di protezione internazionale e all'accoglienza dei MSNA.¹¹¹ Nello specifico, viene prevista una modifica della norma dell'articolo 13 della Legge Zampa, che regola l'istituto del prosieguo amministrativo, che attualmente consente ai MSNA, una volta compiuti i 18 anni, di continuare a beneficiare di misure di accoglienza e tutela fino ai 21 anni. L'intervento previsto dai provvedimenti dell'esecutivo mira a ridurre ai 19 anni l'età fino alla quale il neomaggiorenne straniero può continuare a beneficiare del prosieguo amministrativo, rischiando potenzialmente di interrompere percorsi educativi e di integrazione ancora in corso, esponendo gli interessati a situazioni di vulnerabilità senza adeguate tutele. Su queste ipotesi di riforma è intervenuto in modo critico il Tavolo Minori Migranti, che ha espresso forte preoccupazione per il potenziale impatto regressivo delle modifiche proposte, evidenziando come esse possano compromettere uno degli istituti cardine della Legge 47/2017 e mettere seriamente a rischio i diritti e i percorsi di inclusione dei minori stranieri non accompagnati e dei neomaggiorenni, chiedendo al Governo e al Parlamento di garantire la piena applicazione della normativa vigente anziché introdurre ulteriori restrizioni.¹¹²

Per quanto riguarda il contesto generale della messa in atto delle disposizioni del Patto sulla Migrazione e l'Asilo, nella relazione programmatica sulla partecipazione all'UE per il 2025, il Senato ha dichiarato che nel corso del 2025 sono state avviate iniziative pertinenti, tramite

¹¹¹ Rainews, [Ddl sicurezza, la bozza del ministero dell'Interno: ecco le principali novità](#), 14 gennaio 2026.

¹¹² Tavolo Minori Migranti, [Il DDL immigrazione mette a serio rischio i diritti e l'inclusione dei minori non accompagnati: chiediamo la piena applicazione della Legge 47](#), 17 febbraio 2026.

l'istituzione di due strutture ad hoc, una di livello strategico e una di livello tecnico: il Comitato di coordinamento nazionale e la Struttura di missione. In aggiunta ha riportato come nel corso del 2025 si sia proseguito nel dialogo con la Commissione sulla possibile applicazione anticipata (prima del giugno 2026) di alcuni elementi del Patto, tra cui la procedura per gli accertamenti alle frontiere esterne e la procedura accelerata di frontiera, già di fatto applicata negli *hotspot* sulle isole. Inoltre, ha sottolineato come la posizione di particolare vulnerabilità dell'Italia in quanto Stato che si colloca alle frontiere esterne dell'Unione Europea necessiti di adeguato supporto finanziario, facendo leva affinché tale punto sia preso in considerazione nella revisione attualmente in atto del Fondo Migrazione e Asilo (FAMI).¹¹³

In tema di adesione alle nuove proposte legislative dell'Unione Europea delineate nel precedente capitolo, il Governo si allinea praticamente in toto con il legislatore europeo, ponendo l'accento sull'importanza del settore dei rimpatri, nello specifico sulla realizzazione dei *return hubs* in Paesi terzi¹¹⁴, proponendo anche a livello nazionale la sperimentazione un programma di rimpatri assistiti con Libia, Tunisia e Algeria con coinvolgimento dell'OIM e dell'UNHCR.¹¹⁵ In materia di partenariati, e in coerenza con la comunicazione della Commissione "Patto sul Mediterraneo"¹¹⁶, il governo italiano, per quanto riguarda il dialogo con i Paesi del Vicinato Sud e dell'Africa, nella citata relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea pone l'attenzione sul "Piano Mattei"¹¹⁷.

In collaborazione con gli Stati coinvolti, saranno quindi affrontate le principali questioni relative al Vicinato Sud, considerato una priorità per l'Unione, partendo dai settori strategici e di interesse condiviso, come l'energia e la gestione ordinata dei flussi migratori. L'Italia intende inoltre promuovere pienamente l'attuazione dei partenariati strategici già in atto a livello europeo con Tunisia, Egitto e Giordania.

Nella specifica dimensione degli interventi governativi a riguardo della protezione e della tutela dei minori stranieri non accompagnati, nel 2025 il Ministero dell'Interno ha adottato due provvedimenti complementari volti a rafforzare il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) dedicato ai MSNA, intervenendo rispettivamente sull'ampliamento dei posti disponibili e sulla prosecuzione dei progetti già attivi. Il primo decreto ministeriale emanato il 19 marzo 2025¹¹⁸ finanzia l'ampliamento della capacità ricettiva dei progetti SAI dedicati ai MSNA, prevedendo fino a 1.000 nuovi posti resi disponibili a seguito delle richieste pervenute dagli enti locali, secondo quanto stabilito dall'art. 1-sexies del D.L. 416/1989 e dalle Linee Guida allegate al

¹¹³ Senato della Repubblica, [Relazione Programmatica sulla Partecipazione dell'Italia all'Unione Europea \(2025\)](#), Doc. LXXXVI n. 3, 6 agosto 2025, pp. 169-170.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 171-172. Per *return hub* si intende una struttura collocata in un Paese terzo, istituita sulla base di accordi bilaterali tra uno o più Stati membri dell'UE e il Paese ospitante, destinata a facilitare l'esecuzione delle procedure di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che non hanno diritto a soggiornare nell'Unione.

¹¹⁵ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, comunicato stampa: "[Farnesina e Viminale insieme per favorire e realizzare rimpatri assistiti](#)", 2 aprile 2025; AGI, [Migranti: rafforzato l'accordo tra Italia, Algeria, Libia e Tunisia per i rimpatri volontari assistiti](#), 14 aprile 2025.

¹¹⁶ Commissione Europea, [Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Patto per il Mediterraneo: Un unico mare, un patto, un futuro unito](#), 16 ottobre 2025, JOIN(2025) 26 final.

¹¹⁷ Legge 11 gennaio 2024, n. 2, [Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano.](#) (24G00006).

¹¹⁸ Ministero dell'Interno, [Decreto 12585 - Finanziamento ampliamento della capacità di accoglienza della rete SAI](#), 19 marzo 2025.

Decreto Ministeriale del 18 novembre 2019; tale ampliamento risponde alla forte domanda registrata entro il termine del 10 ottobre 2024¹¹⁹, quando erano arrivate istanze per 1.424 nuovi posti per MSNA, e viene attuato tramite istruttoria della Commissione prevista dal DM 18/11/2019 e conseguente assegnazione delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo. Il secondo decreto, quello del 9 giugno 2025¹²⁰, riguarda invece la prosecuzione di 19 progetti SAI dedicati ai MSNA per il triennio 1° luglio 2025 – 30 giugno 2028, sempre secondo i meccanismi previsti dall'art. 1-sexies del D.L. 416/1989 e dalle Linee Guida del DM 18 novembre 2019. Questo decreto riconferma le procedure che prevedono la presentazione delle domande da parte degli enti locali; la valutazione da parte della Commissione di cui all'art. 2 del DM 18/11/2019; il finanziamento dei progetti in base alle risorse del Fondo nazionale; la continuità con i precedenti cicli di finanziamento (DM 12951/2019 e DM 39421/2021).

Inoltre, un documento rilevante pubblicato nel corso del 2025 è il Vademecum Operativo per la Presa in Carico dei Minori Stranieri Non Accompagnati pubblicato nell'Ottobre 2025, aggiornato rispetto all'ultima edizione disponibile per integrare i cambiamenti normativi introdotti dalla legge 176/2023.¹²¹ Il Vademecum Operativo, si configura come una bussola metodologica e tecnica imprescindibile per gli attori istituzionali e privati impegnati nella tutela dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), mirando a consolidare prassi e a garantire una continuità procedurale uniforme su tutto il territorio nazionale. Il documento, frutto di una sinergia tra ministeri e agenzie internazionali, pone al centro della sua architettura il superiore interesse del minore, declinando operativamente i diritti fondamentali come l'istruzione, la salute e l'assistenza legale garantiti dalle convenzioni internazionali e dall'ordinamento interno. La sua complessa struttura è articolata per agevolare una consultazione dinamica, definendo le funzioni degli attori chiave, come Prefetture, Questure e Servizi Sociali, e descrivendo analiticamente le fasi di presa in carico, con diagrammi di flusso che distinguono nettamente tra rintraccio sul territorio e sbarco. Un pilastro centrale della revisione riguarda l'integrazione delle innovazioni introdotte dalla Legge 176/2023, che ha rimodulato il sistema di accoglienza prevedendo strutture temporanee (CAS minori) per i MSNA maggiori di 14 anni e, in via eccezionale per periodi limitati, sezioni dedicate nei centri per adulti per i maggiori di 16 anni. Il manuale approfondisce inoltre nodi tecnici cruciali quali l'accertamento dell'età — ora possibile anche tramite rilievi antropometrici immediati e accesso ai dispositivi digitali previa convalida — la procedura di Dublino per i ricongiungimenti familiari in Europa, la protezione delle vittime di tratta e la gestione della maggiore età con la conversione del titolo di soggiorno sotto nuovi requisiti di verifica. Standardizzando protocolli olistici che spaziano dal primo colloquio alla redazione del Progetto Educativo Individualizzato, il Vademecum assicura che il percorso migratorio del minore sia monitorato attraverso strumenti come la cartella sociale e il Sistema Informativo Minori (SIM), favorendo un'integrazione sociale e civile duratura.

¹¹⁹ [Ampliamento posti SAI per Minori Stranieri Non Accompagnati | servizidemografici.com](https://servizidemografici.com)

¹²⁰ Ministero dell'Interno, Decreto n. 24697 - [19 progetti categoria minori stranieri non accompagnati \(MSNA\)](#), 9 giugno 2025.

¹²¹ Ministero dell'Interno/EUAA, [Vademecum Operativo per Presa in Carico e Accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati](#), 16 ottobre 2025.

5.1. Attuazione delle sentenze CEDU e nuova giurisprudenza nazionale sui MSNA

Nell'approfondimento normativo relativo al 2024 si era evidenziato come problema strutturale il fatto che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva evidenziato permanenti violazioni nella pratica di accoglienza dei MSNA, in relazione alla mancata attuazione della sentenza della Corte EDU nel caso *Darboe e Camara c. Italia*. In particolare, il Comitato dei Ministri aveva espresso preoccupazioni in relazione alla possibilità introdotta con la Legge 176/2023 di collocare i MSNA di età superiore ai 16 anni in strutture per adulti e aveva sottolineato una riduzione delle garanzie nel procedimento di accertamento dell'età.

Il Comitato è tornato a pronunciarsi sull'attuazione della sentenza in occasione di una seduta tenutasi dal 2 al 4 dicembre e ha preso atto con favore dei progressi compiuti nell'ampliamento della capacità di accoglienza in strutture dedicate ai minori non accompagnati nel periodo di riferimento e degli sforzi compiuti dalle autorità per garantire il rispetto delle garanzie procedurali nella procedura di accertamento dell'età e l'introduzione di misure per evitare il collocamento in centri per adulti. Ha inoltre incoraggiato le autorità a basarsi su questi risultati per garantire l'attuazione coerente della Legge n. 47/2017 a livello nazionale e garantire che i minori siano collocati in strutture dedicate e adeguate.¹²² In base a questa decisione favorevole, il Comitato ha modificato lo stato di supervisione dell'attuazione della sentenza, dalla supervisione rafforzata alla supervisione standard.

Rimane invece ancora sotto supervisione l'esecuzione della sentenza nel caso *J.A. e altri c. Italia*, riguardante le condizioni di accoglienza nell'hotspot di Lampedusa. In relazione a tale sentenza, si ricorda che il Comitato aveva richiesto alle autorità italiane di fornire informazioni chiare e complete sull'attuale funzionamento degli *hotspot*, su quali norme ne regolano l'operato, sulle garanzie previste quando vengono detenuti minori al loro interno, oltre a riportare esempi utili di decisioni amministrative e giudiziarie rilevanti, in quanto le informazioni precedentemente fornite dal Governo erano state considerate non sufficienti.¹²³ Il caso in esame sarà auspicabilmente oggetto di una sessione dedicata nel corso del 2026, in quanto la questione delle condizioni negli hotspot e delle garanzie procedurali per i migranti continua ad essere considerata una priorità strutturale nel contesto italiano.

In relazione ai casi attualmente pendenti davanti alla Corte EDU riguardanti l'Italia, si fa riferimento al caso *H.D. c. Italia* (ric. n. 41645/23), comunicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 18 marzo 2024, che riguarda un minore non accompagnato che denuncia le condizioni degradanti e la natura illegittima della sua permanenza per circa cinque mesi all'interno di un centro di accoglienza per adulti sull'isola di Capo Rizzuto. Il ricorrente nel caso di specie lamenta violazioni degli articoli 3 e 5 CEDU, sostenendo di essere stato trattenuto in un ambiente sovraffollato, privo di adeguate garanzie e senza la protezione specifica prevista per i minori. La Corte, riconosciuta l'urgenza della situazione, ha adottato una misura provvisoria ai sensi della Regola 39, ordinando il suo immediato trasferimento in una struttura idonea per minori.¹²⁴

¹²² Council of Europe [Committee of Ministers, Italy: Committee of Ministers acknowledges progress achieved regarding the age-assessment procedures and the placement of unaccompanied minors in reception facilities for adults](#), 15 dicembre 2025.

¹²³ 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.

¹²⁴ Corte EDU, [H.D. c. Italia](#), ricorso no. 41645/23, comunicato il 18 marzo 2024.

In termine di pronunce giurisprudenziali delle corti nazionali, si segnala la recente sentenza della Corte di Cassazione no. 30999/2025¹²⁵ dell'8 ottobre 2025, in tema di procedura di accertamento dell'età e successiva detenzione del minore. Tale caso riflette una problematica ricorrente riportata da ASGI nel corso del 2025 riguardante la gestione dell'hotspot di Pantelleria.¹²⁶ Nel caso di specie, un cittadino tunisino, dichiaratosi minorenne e privo di documenti, era stato destinatario di un decreto di espulsione e di un ordine di trattenimento presso il CPR di Caltanissetta. Il Giudice di Pace, senza attivare la procedura speciale prevista per l'accertamento dell'età dei presunti minori stranieri e senza coinvolgere la Procura per i Minorenni, aveva disposto autonomamente una radiografia al polso, ritenendola sufficiente a stabilire la maggiore età e convalidando sulla sola base di tale esame il trattenimento. L'interessato impugnava il provvedimento lamentando l'assenza totale delle garanzie previste dall'art. 19-bis del d.lgs. 142/2015, che attribuisce la competenza esclusiva al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni e richiede una procedura graduata, interdisciplinare e rispettosa del principio del "dubbio a favore del minore". La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso, chiarendo che il Giudice di Pace è privo di qualunque potere di disporre autonomamente accertamenti radiologici sull'età e che, in presenza di un dubbio, deve essere applicata rigorosamente la procedura speciale prevista per i minori stranieri non accompagnati, con sospensione di ogni procedimento che li tratti da adulti fino alla decisione definitiva del Tribunale per i Minorenni. Poiché tali garanzie erano state completamente omesse e il trattenimento era stato convalidato sulla base di un accertamento invalido e non competente, la Cassazione ha annullato il provvedimento impugnato.

5.2. Monitoraggio del sistema di tutela volontaria

Per quanto riguarda lo stato attuale della tutela volontaria, l'AGIA¹²⁷ ha pubblicato nel 2025 due rapporti di aggiornamento sullo stato del sistema con dati riferiti al secondo semestre del 2024. Il primo rapporto si concentra sulle attività di formazione e selezione degli aspiranti tutori condotte dai garanti regionali e delle province autonome, mentre il secondo esamina le rilevazioni dei tribunali per i minorenni riguardanti le caratteristiche demografiche dei minori e lo stato degli abbinamenti. Sul fronte della preparazione dei cittadini, il monitoraggio evidenzia una fase di maturazione in cui, a fronte di una contrazione delle nuove candidature (359 domande, con un calo del 35% rispetto al semestre precedente), si registra un'impennata nell'efficacia dei percorsi istruttivi: il 90% di chi ha iniziato la formazione l'ha portata a termine e ben il 93% dei promossi ha confermato formalmente la propria disponibilità all'inserimento negli elenchi giudiziari. Per quanto riguarda il profilo dei destinatari, i dati dei tribunali indicano una diminuzione del 7,8% della presenza complessiva di giovani stranieri non accompagnati, per un totale di 18.625 presenze, mantenendo uno spaccato demografico in cui i maschi rappresentano l'88% e i diciassettenni il 53,7% del gruppo. Geograficamente, si è assistito a un mutamento significativo con le Isole che, raggiungendo il 24,25%, sono diventate l'area a maggiore densità di minori, superando il Sud e il Nord-Ovest. Nonostante il minor numero di minori presenti rispetto all'anno precedente, l'albo dei volontari ha continuato a

¹²⁵ ASGI, [La Cassazione dichiara illegittimo l'accertamento dell'età praticato a Pantelleria](#), 18 dicembre 2025.

¹²⁶ ASGI Progetto InLimine, [L'Hotspot di Pantelleria: un microcosmo di diritti sospesi](#), 14 luglio 2025.

¹²⁷ AGIA, [Centro di documentazione della tutela volontaria](#), Ottavo rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria, 20 novembre 2025.

espandersi, raggiungendo i 4.588 iscritti con una crescita annua del 10%. Tuttavia, il sistema sconta, secondo i dati disponibili, ancora un divario tra gli incarichi assegnati e le tutele effettivamente attive (3.215), uno scostamento dettato dai tempi tecnici di formalizzazione, dai casi di uscita dal sistema per raggiungimento della maggiore età e dalle croniche difficoltà di trasmissione dei dati da parte di alcuni distretti giudiziari.

A livello di società civile, nel corso del 2025 si sono portati avanti progetti significativi per supportare il sistema di tutela volontaria. Il progetto GUIDE ¹²⁸(*Supporting Guardians of Unaccompanied Children*) è un'iniziativa transnazionale, implementata in cinque Paesi tra cui l'Italia, finalizzata a rafforzare i servizi del sistema di tutela nazionale e a migliorare le competenze, la visibilità e il supporto disponibile per i tutori. Lo scopo principale del rapporto è mappare le componenti dei sistemi di tutela, valutando l'accessibilità e l'efficacia dei servizi forniti ai tutori e ai *caregiver*. Dalle analisi qualitative svolte all'interno del progetto emerge che molti minori non sono pienamente consapevoli dei propri diritti o del ruolo del tutore, riflettendo una comunicazione istituzionale spesso poco chiara. Il rapporto evidenzia un coordinamento frammentato tra i tutori e i centri di accoglienza, dove i volontari vengono talvolta percepiti solo come supervisor legali, trascurando la dimensione relazionale e di guida del loro mandato. Sul piano strutturale, sono stati segnalati ritardi nelle nomine e una preoccupante tendenza dei tribunali a preferire la tutela istituzionale (affidata ai sindaci) per i minori sopra i 16 anni, limitando di fatto il supporto personalizzato proprio nella delicata fase che precede la maggiore età ¹²⁹. Un punto chiave rilevato dal rapporto riguarda la "doppia vulnerabilità" dei minori con disabilità: il sistema attuale manca di politiche intersezionali, dati disaggregati e formazione specifica per i professionisti, lasciando i tutori privi di linee guida adeguate a gestire casi complessi ¹³⁰. La ricerca sottolinea inoltre come la transizione all'età adulta sia un momento di estrema fragilità, in cui la fine della tutela e dell'accoglienza espone i giovani al rischio di marginalità e sfruttamento.

Nel novembre 2025, Save the Children Italia ha pubblicato il toolkit "*Vita da tutore 2: Novità e Approfondimenti*" ¹³¹, in collaborazione con UNHCR, che costituisce una guida pratica aggiornata per supportare i cittadini che scelgono di assumere la rappresentanza legale volontaria dei MSNA dalla partecipazione alle procedure di identificazione e accertamento dell'età, fino alla gestione dei percorsi di regolarizzazione amministrativa nella transizione verso la maggiore età. Questa guida pratica è stata integrata con una piattaforma di formazione per i tutori, che mette a disposizione informazioni pratiche, strumenti operativi e orientamenti concreti utili per affrontare la tutela del MSNA con maggiore consapevolezza. ¹³²

¹²⁸ [GUIDE – Supporting Guardians of Unaccompanied Children - CESIE ETS, Valutazione dei servizi rivolti a tutori di persone straniere di minore età - CESIE ETS](#), 20 novembre 2025. Questo rapporto è la valutazione dei servizi nazionali italiani relativa ai tipi di supporto forniti alle tutrici e ai tutori volontari di persone di minore età straniere non accompagnate presenti sul territorio italiano.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 25.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 23.

¹³¹ Save the Children/UNHCR, [Guida Save the Children-Unhcr per tutori volontari](#), novembre 2025.

¹³² Save the Children, [Una piattaforma di formazione per chi tutela i minori stranieri non accompagnati](#), 9 gennaio 2026.

6. Contesto regionale

Il dato quantitativo dei minori accolti sul territorio italiano al 31 gennaio 2026 dimostra il trend persistente di distribuzione diseguale dei minori tra le aree geografiche del Paese. Oltre il 47% rimane collocato nelle Regioni del Mezzogiorno, il 38% nel Nord e il 15% circa nel Centro del Paese. In merito alla distribuzione regionale dei minori presenti, la Sicilia si conferma la Regione che accoglie il maggior numero di MSNA: a gennaio 2026 sono 3.078 i minori accolti nel territorio siciliano, pari a circa il 20,5% del totale. La seconda Regione per numero di minori accolti è la Lombardia con 2.056, pari al 14% circa del totale. Seguono le regioni Campania con 1.723 minori, pari al 11,5%, Emilia-Romagna con 1.141 minori in accoglienza, pari al 7,5% del totale e Lazio con 904, pari al 6%. Considerate congiuntamente, queste cinque Regioni accolgono circa il 60% dei MSNA presenti in Italia al 31 gennaio 2026.¹³³

Tabella 1: Numero di posti SAI per MSNA e numero di MSNA presenti, per Regione

REGIONE	POSTI ATTIVI MSNA (01.2026)	MSNA presenti (01.2026)
Sicilia	1979	3078
Campania	689	1723
Puglia	613	499
Emilia-Romagna	587	1141
Calabria	313	464
Lombardia	696	2056
Lazio	117	904
Piemonte	201	791
Toscana	321	661
Marche	191	404
Liguria	231	548
Molise	126	232
Abruzzo	154	465
Basilicata	258	302
Veneto	77	532
Umbria	63	144
Sardegna	22	158
Friuli-Venezia Giulia		729
Trentino-Alto Adige	17	123
Valle d'Aosta		10

Fonte: [Rete SAI](#) (numeri aggiornati al 31 gennaio 2026) e [Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#)

¹³³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Distribuzione dei Minori Stranieri non Accompagnati per Luogo di Accoglienza](#) (dati aggiornati al 31 dicembre 2025), ultimo accesso il 30 gennaio 2026).

Per quanto riguarda la distribuzione per sesso dei MSNA presenti in Italia, gli ultimi dati attestano che l'88,2 % è di sesso maschile, con il restante 11,8% di sesso femminile. Come nei rilevamenti degli anni precedenti, più del 75% per cento dei MSNA sul territorio è di età incluso tra i 16 e i 17 anni, testimoniando ulteriormente come la garanzia di un efficace processo di transizione verso la maggiore età costituisca una priorità nella delineazione del sistema di accoglienza.

Rispetto ai dati del 2024, è possibile notare un leggero incremento della capienza delle strutture SAI dedicate ai minori stranieri non accompagnati, ma persiste l'ampia differenza tra le disponibilità di posti e le presenze, nello specifico nelle Regioni caratterizzate da forte affluenza, come Sicilia, Campania, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, quest'ultima che permane senza la disponibilità di posti attivi SAI per minori stranieri non accompagnati nonostante il numero significativo di arrivi.

Riguardo la regione **Friuli-Venezia Giulia**, risulta perciò sorprendente l'approvazione di un emendamento alla Legge regionale 21 marzo 2025, n. 5, "Disposizioni in materia di sicurezza, immigrazione, finanza locale, funzione pubblica e lingue minoritarie"¹³⁴, che ha introdotto una modifica essenziale. L'articolo 8 della legge regionale subordina l'apertura di nuove comunità per MSNA a un parere vincolante della Regione, che può essere rilasciato solo valutando la compatibilità della struttura con il fabbisogno regionale e con la distribuzione territoriale delle comunità già esistenti, secondo criteri definiti da un successivo regolamento della Giunta. In concreto, ciò implica che i Comuni non possono più autorizzare autonomamente nuove strutture e che la Regione acquisisce un ruolo di programmazione centralizzata del sistema di accoglienza. Questa norma incide profondamente sulla gestione dei MSNA: la Regione afferma che servirà a contrastare l'afflusso di minori provenienti da altre regioni e a "mettere ordine" in un sistema ritenuto sovraccarico, mentre critici e operatori del settore sostengono che la misura rischia di limitare l'accoglienza, bloccare l'ampliamento delle capacità ricettive e ostacolare la tutela dei minori, specie in un contesto di forte pressione sui Comuni¹³⁵. Società civile e opposizioni hanno denunciato l'adozione dell'emendamento senza adeguato confronto, accusando la Giunta di introdurre una stretta amministrativa che risponde più a logiche di controllo politico che a un reale miglioramento del sistema. L'organizzazione della società civile ICS ha criticato l'approvazione della legge, evidenziando come la Regione non possa fissare un proprio "fabbisogno regionale" per limitare l'apertura delle comunità, né rifiutare l'accoglienza di minori provenienti da altre regioni. L'emendamento risulta quindi illegittimo, capace di subordinare diritti fondamentali a scelte politiche locali e di compromettere la funzionalità del sistema nazionale.¹³⁶

La Regione **Emilia-Romagna**, come rilevato dal *rapid-assessment* condotto dal CeSPI, si è sempre distinta per un modello di governance cooperativa che valorizza Comuni, servizi sociali, terzo settore e sistema formativo, ma che sconta criticità legata all'aumento dei minori in arrivo e alla carenza di strutture nelle province più esposte, oltre a un sistema di tutela

¹³⁴ Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, Consiglio Regionale, [Legge regionale 21 marzo 2025, n. 5 "Disposizioni in materia di sicurezza, immigrazione, finanza locale, funzione pubblica e lingue minoritarie"](#), 25 marzo 2025.

¹³⁵ Friuli Oggi, [Minori stranieri non accompagnati, stretta sulle strutture: ecco i nuovi paletti della Regione](#), 20 marzo 2025.

¹³⁶ ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà, [Il sistema nazionale di accoglienza per i MSNA è unitario: la Regione FVG non può legiferare come se fosse un mondo a parte](#), 21 marzo 2025.

volontaria nel quale si è registrato un calo delle tutele attive e un numero di nomine che rimane esiguo in relazione al numero di tutori volontari che vengono formati e che danno la loro disponibilità.¹³⁷ Nel corso del 2025 la Regione si è in ogni caso dimostrata attiva, varando nuovi bandi nell'ambito del Fondo Sociale Europeo Plus (FES+), tra cui il più rilevante è quello sui "percorsi personalizzati per la formazione e l'inclusione dei MSNA", che finanzia orientamento specialistico, apprendimento linguistico, formazione professionalizzante e tirocini in impresa, rivolti ai minori prossimi ai 17 anni e individuati dai Comuni. Nel mese di agosto 2025 sono stati attivati nuovi percorsi formativi sperimentali a Bologna e Reggio Emilia, finanziati con circa 500.000 euro e destinati a 52 MSNA.¹³⁸

Per quanto riguarda la **Liguria**, nel dicembre del 2025, la giunta comunale di Genova su proposta dell'assessora al welfare Lodi, ha deliberato una proroga dell'accoglienza emergenziale, mantenendo attive le strutture temporanee che ospitano parte dei minori in attesa di inserimento in comunità autorizzate. La decisione è motivata dall'alto afflusso e dall'esigenza di evitare situazioni di abbandono o collocamenti improvvisati, considerando che solo il comune di Genova nel dicembre 2025 dichiarava la presa in carico di 507 MSNA. Nella stessa occasione è stato annunciato che il comune sta programmando un intervento per ampliare di un centinaio di unità la disponibilità all'interno della rete SAI.¹³⁹

In **Lombardia** si mira a rafforzare il sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati attraverso la pubblicazione, il 17 dicembre 2025, di un nuovo bando triennale per la selezione e formazione di tutori volontari¹⁴⁰. Il bando mira ad ampliare la rete dei tutori, già composta da 737 volontari attivi, per far fronte ai 2.133 MSNA presenti in regione, richiedendo almeno altri 200 tutori per garantire adeguato accompagnamento ai minori. Il percorso prevede una formazione specifica, la trasmissione dei nominativi ai Tribunali per i Minorenni di Milano e Brescia e l'assunzione volontaria e gratuita del ruolo di rappresentanza legale, educativa e sociale dei minori, con un massimo di tre minori assegnabili a ciascun tutore. L'obiettivo dichiarato dal Garante è prevenire marginalità, sfruttamento e isolamento, valorizzando invece l'inclusione e il potenziale dei giovani migranti. Tuttavia, come evidenziato nell'inchiesta pubblicata da *Il Giorno*, il sistema lombardo dell'accoglienza continua a soffrire di gravi problemi strutturali, tra cui la crisi dei rimborsi statali, che pur essendo stati sbloccati, non coprono le spese aggiuntive sostenute dai Comuni, la difficoltà cronica nel reperire posti adeguati all'inserimento formativo o lavorativo dei minori, che costringe talvolta a collocamenti fuori regione e la mancanza di copertura finanziaria per l'assistenza ai neomaggiorenni, che restano fragili dopo i 18 anni e ricadono interamente sui bilanci comunali. Queste criticità, sommate all'aumento dei costi non aggiornati ai parametri ministeriali, rendono il carico economico e gestionale insostenibile per molti enti locali e mostrano come la tutela volontaria, pur essenziale, non possa compensare un sistema strutturalmente sottofinanziato.¹⁴¹

¹³⁷ CESPI, [Approfondimento n. 23/maggio 2025 Rapid Assessment 2024: focus Emilia Romagna](#), maggio 2025.

¹³⁸ Regione Emilia Romagna, [Welfare, al via a Bologna e Reggio Emilia due nuovi percorsi di formazione professionale per minori stranieri non accompagnati](#), 5 agosto 2025.

¹³⁹ Genova 24, [Minori stranieri non accompagnati: deliberata la proroga per l'accoglienza emergenziale](#), 18 dicembre 2025.

¹⁴⁰ Regione Lombardia, Garante per la tutela dei minori e fragilità, [Bando di selezione](#), 17 dicembre 2025.

¹⁴¹ Il Giorno, [Minori stranieri non accompagnati, l'Sos dei Comuni: "I rimborsi ci sono ma tutti gli extra costi gravano su di noi"](#), 11 gennaio 2026.

La **Calabria** ha siglato un ampio Protocollo d'intesa, guidato dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza, per potenziare la tutela dei minori stranieri non accompagnati attraverso la formazione iniziale e continua dei tutori volontari. L'accordo coinvolge università, il Dipartimento regionale Salute e Welfare e vari enti del terzo settore, con l'obiettivo di preparare cittadini disponibili a svolgere il ruolo di tutore ai sensi della Legge 47/2017. Il percorso formativo, articolato in tre moduli (giuridico, fenomenologico, socio-psico-educativo) e con frequenza minima dell'80%, permette ai partecipanti, una volta formati, di essere inseriti negli elenchi dei Tribunali per i minorenni e di operare come tutori in modo volontario e gratuito.¹⁴²

Infine, la Regione **Puglia** ha introdotto interventi strutturali per sostenere l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, stanziando 2,1 milioni di euro per coprire le spese sostenute dai Comuni capoluogo nel 2024, così da garantire continuità ai servizi di accoglienza, assistenza e inclusione sociale rivolti ai minori e alle madri straniere in condizioni di fragilità.¹⁴³ Tuttavia, accanto a questo investimento economico, emergono criticità strutturali, in quanto vi è una grave carenza di tutori volontari, con situazioni in cui un singolo tutore arriva a seguire anche dieci minori, compromettendo la qualità del supporto e della rappresentanza legale garantita a ciascun ragazzo. A dicembre 2025 risultano 574 MSNA presenti in Regione, mentre i tutori attivi sono insufficienti a coprire il fabbisogno, costringendo talvolta a ricorrere ad altri albi professionali pur di assegnare le tutele necessarie.

¹⁴² Medici del Mondo, [Reggio Calabria, firmato il protocollo d'intesa tra il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Medici del Mondo](#), 24 settembre 2025.

¹⁴³ Rainews, [Regione Puglia stanzia 2,1 milioni per l'accoglienza dei minori non accompagnati](#), 23 ottobre 2025.

7. Conclusioni

L'analisi condotta nel presente monitoraggio normativo mette in luce un quadro europeo e nazionale in continua trasformazione caratterizzata da un approccio securitario verso la gestione della migrazione e dei sistemi di asilo. In questo contesto la protezione dei minori stranieri non accompagnati continua a rappresentare una delle principali cartine di tornasole della capacità dell'Unione e degli Stati membri di mantenere fede ai propri obblighi di tutela dei diritti fondamentali.

Da un lato si ribadisce come la struttura del Patto sulla migrazione e l'asilo di per sé contenga elementi che potrebbero rafforzare le tutele dei minori: si pensi all'introduzione di standard comuni per una procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età, all'obbligo di nominare rappresentanti legali formati a partire dall'accertamento alle frontiere esterne o al riconoscimento dell'interesse superiore del minore quale principio da tradurre in procedure concrete. Perciò, una piena messa in atto di queste garanzie secondo i crismi delineati dalla legislazione contribuirebbe in modo significativo alla creazione di un sistema uniforme di protezione dei MSNA. Dall'altro lato si assiste a come le nuove iniziative legislative si muovano verso l'integrazione in questo sistema di strumenti che rischiano di indebolire il rispetto di diritti fondamentali per i minori creato con il Patto stesso, soprattutto se eventualmente applicati in combinazione a contesti nazionali già caratterizzati da pressioni politiche o amministrative. Un chiaro esempio è l'estensione, nel caso in cui venga adottata, della nuova e più restrittiva procedura comune di rimpatrio anche ai minori stranieri non accompagnati, misura che rischia di compromettere il principio del superiore interesse del minore e di introdurre pratiche con effetti altamente pregiudizievoli per la tutela dei diritti fondamentali dei MSNA.

Al contempo, la giurisprudenza della Corte EDU si conferma un faro imprescindibile nel richiamare gli Stati ai propri obblighi convenzionali. Una piena attuazione da parte degli Stati membri delle pronunce garantirebbe non solo un efficace allineamento delle prassi amministrative con gli standard della CEDU, ma anche la creazione di un sistema di protezione realmente effettivo, in cui il superiore interesse del minore sia valutato in modo rigoroso e le garanzie procedurali in ogni fase – dall'accertamento dell'età fino alla determinazione delle condizioni di accoglienza – vengano applicate in maniera uniforme e non comprimibile.

Anche l'ordinamento italiano continua a presentare, come negli anni precedenti, un quadro con alcune zone grigie che meritano attenzione. Mentre da una parte l'apparato normativo della Legge Zampa e la virtuosa attuazione dello stesso in alcune Regioni (e.g. Emilia Romagna, Lombardia) contribuiscono alla creazione di un sistema efficace per l'accoglienza dei MSNA e che elimina i gap strutturali presenti prima della riforma, dall'altra persiste una mancanza di volontà governativa di supportare in modo concreto queste misure, per concentrarsi invece sull'introduzione di norme che hanno l'effetto opposto rispetto all'insieme di garanzie creato dalla Legge Zampa. Per esempio, la potenziale riduzione prevista dal nuovo disegno di legge dell'esecutivo riguardo il limite temporale entro cui il MSNA divenuto maggiorenne potrà beneficiare dell'istituto del prosieguo amministrativo pare più come una misura punitiva che una misura efficace per fronteggiare una fase critica per i ragazzi all'interno del nostro sistema di accoglienza, quale la transizione verso l'età adulta.

Permangono poi criticità strutturali, come i ritardi nelle nomine dei tutori volontari, carichi di lavoro sproporzionati dei servizi sociali, modelli di accoglienza emergenziale che si estendono ben oltre la temporaneità, una distribuzione territoriale dei minori disomogenea e incapace di rispondere adeguatamente ai picchi di arrivo, in particolare nelle regioni meridionali e nelle aree di frontiera. Le iniziative virtuose portate avanti da alcune Regioni mostrano come il livello territoriale possa svolgere un ruolo determinante nel rafforzare i percorsi di inclusione, ma evidenziano anche il rischio di frammentazione in un sistema nazionale che avrebbe bisogno di maggiore coerenza e coordinamento, soprattutto di fronte a casi emblematici di lacune del sistema SAI (es. Friuli-Venezia Giulia).

Alla luce di queste dinamiche, emerge chiaramente come il diritto dei MSNA a essere protetti, ascoltati, accolti in condizioni dignitose e accompagnati in un percorso educativo e di integrazione rimanga un obiettivo ancora lontano dalla piena realizzazione. Gli strumenti normativi esistono, i principi sono chiari, la giurisprudenza europea fornisce una cornice solida: ciò che continua a mancare è la volontà degli Stati (e dell'Unione Europea nel suo complesso) di tradurre tali principi in un'attuazione coerente, non condizionata dalle oscillazioni politiche del momento o dal peso delle pressioni mediatiche.

Solo riaffermando con forza tali capisaldi sarà possibile evitare che la complessità del contesto attuale si traduca in un arretramento delle tutele e, al contrario, trasformarla in un'occasione per rafforzare la protezione dei minori nel contesto migratorio, sostenere gli enti territoriali, consolidare il sistema di accoglienza e promuovere una cultura istituzionale capace di guardare ai minori non come destinatari passivi di norme e procedure, ma come persone titolari di diritti e portatrici di storie, aspirazioni e potenzialità.

Bibliografia (in ordine alfabetico)

Atti istituzionali

Commissario per I Diritti Umani del Consiglio di Europa, [US aid freeze is leaving a void. Europe must fill it](#), 20 febbraio 2025.

Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, [Externalised asylum and migration policies and human rights law](#), 4 settembre 2025.

Commissione Europea, [Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Annual Migration and Asylum report](#), 11 novembre 2025.

Commissione Europea, [Commission Staff Working Document, Mid-term review of the Commission Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027 Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum](#), 11 giugno 2025.

Commissione Europea, [Communication from the Commission to the European Parliament and Council: The European Annual Asylum and Migration Report \(2025\)](#).

Commissione Europea, [Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Patto per il Mediterraneo: Un unico mare, un patto, un futuro unito](#), 16 ottobre 2025, JOIN (2025) 26 final.

Commissione Europea, [Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, Stato di avanzamento nell'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo](#), COM (2025) 319 final, 11 giugno 2025.

Commissione Europea, [Europe's choice. Political guidelines for the next European Commission 2024-2029](#), 18 luglio 2024.

Commissione Europea, [Il patto sulla migrazione e l'asilo](#).

Commissione Europea, [Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento \(UE\) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro"](#), 20 maggio 2025.

Commissione Europea, [Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento \(UE\) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione](#), 16 aprile 2025.

Commissione Europea, [The inclusion of displaced children from Ukraine in EU education systems](#), 3 luglio 2024.

Committee on the Rights of the Child, [Report on the inquiry concerning France conducted under article 13 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure](#), CRC/C/FRA/IR/1, 3 Ottobre 2025.

Conclusioni del Consiglio Europeo, [17 October 2024 Outcome of the European Council meeting of 17 October 2024](#)

Consiglio dell'Unione Europea, [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation \(EU\) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept – General approach](#), 27 novembre 2025.

Consiglio dell'Unione Europea, [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation \(EU\) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level - General approach](#), 27 novembre 2025.

Consiglio dell'Unione Europea, [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, 16521/25](#), 5 dicembre 2025.

Council of Europe Committee of Ministers, [Italy: Committee of Ministers acknowledges progress achieved regarding the age-assessment procedures and the placement of unaccompanied minors in reception facilities for adults](#), 15 dicembre 2025.

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.

[Decisione di Esecuzione \(UE\) 2025/1460 del Consiglio del 15 luglio 2025 che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382](#), 24 luglio 2025.

[Decisione di esecuzione \(UE\) 2025/2642 del Consiglio che istituisce la riserva annuale di solidarietà per il 2026](#), 19 dicembre 2025.

Finlandia, [Act on Temporary Measures to Combat Instrumentalised Migration](#), luglio 2024.

Gobierno de Espana, [Real Decreto 743/2025](#), de 26 de agosto, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas, 26 agosto 2025.

Gobierno de Espana, [Real Decreto-ley 2/2025](#), de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, 18 marzo 2025.

Grecia, Ministero per l'Asilo e la Migrazione (MoMA), Institutional Protection Unit, [Update on the National Guardianship System](#), 30 ottobre 2024.

Grecia, Ministero per l'Asilo e la Migrazione (MoMA), [Report A September 2025: Reception, Asylum & Integration Procedures](#), tabella 5e, 30 settembre 2025.

Legge 11 gennaio 2024, n. 2, [Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano](#). (24G00006).

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, comunicato stampa: [“Farnesina e Viminale insieme per favorire e realizzare rimpatri assistiti”](#), 2 aprile 2025.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [Distribuzione dei Minori Stranieri non Accompagnati per Luogo di Accoglienza](#) (dati aggiornati al 31 dicembre 2025), ultimo accesso il 30 gennaio 2026).

Ministero dell'Interno, [Decreto 12585 - Finanziamento ampliamento della capacità di accoglienza della rete SAI](#), 19 marzo 2025.

Ministero dell'Interno, [Decreto n. 24697 - 19 progetti categoria minori stranieri non accompagnati \(MSNA\)](#), 9 giugno 2025.

Ministero dell'Interno/EUAA, [Vademecum Operativo per Presa in Carico e Accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati](#), 16 ottobre 2025.

Polonia, [Legge del 21 febbraio 2025 che modifica la legge sulla concessione della protezione ai cittadini stranieri nel territorio della Repubblica di Polonia](#) (disponibile solo in polacco).

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, Consiglio Regionale, [Legge regionale 21 marzo 2025, n. 5 “Disposizioni in materia di sicurezza, immigrazione, finanza locale, funzione pubblica e lingue minoritarie](#), 25 marzo 2025.

Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2025 sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sulla Turchia ([2025/2023\(INI\)](#))

Risoluzione del Parlamento europeo del 9 luglio 2025 sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sulla Georgia ([2025/2024\(INI\)](#)).

Senato della Repubblica, [Relazione Programmatica sulla Partecipazione dell'Italia all'Unione Europea \(2025\)](#), Doc. LXXXVI n. 3, 6 agosto 2025.

Risorse online

A. BOSMAN, I. AVELAS, [A Rare Win. Greek Asylum Practices Before the CJEU](#), in *Verfassungsblog*, 19 novembre 2024.

A. PIRRELLO, [Turkey as a 'safe third country'? The Court of Justice's judgment in C-134/23 Elliniko Symvoulío](#), in *European Law Blog*, 4 dicembre 2024.

AGIA, [Centro di documentazione della tutela volontaria, Ottavo rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria](#), 20 novembre 2025.

AIDA, [Legal representation of unaccompanied children: Country Report Cyprus](#), 16 aprile 2025.

Amnesty International, [Tunisia: diffuse violazioni contro persone rifugiate e migranti](#), 6 novembre 2025.

Amnesty International, [Human Rights in Egypt – 2024](#).

ASGI Progetto InLimine, [L'Hotspot di Pantelleria: un microcosmo di diritti sospesi](#), 14 luglio 2025.

ASGI, [Il volto oscuro delle politiche migratorie in Marocco: un'indagine sulle scomparse forzate](#), 14 aprile 2025.

ASGI, [La Cassazione dichiara illegittimo l'accertamento dell'età praticato a Pantelleria](#), 18 dicembre 2025.

ASGI, [Monitoraggio del Piano di Implementazione del Patto: un impegno necessario](#), 24 aprile 2025.

C. FAVILLI, L. MARIN, [Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un Paese di origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace](#), in Rivista del Contenzioso Europeo, 30 ottobre 2025.

C. VALENTE, [Minori migranti: vulnerabilità specifiche e inclusione nel contesto europeo](#), in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 2/2025, p. 22.

Centro di Ateneo per i Diritti Umani, [Accordo UE-Tunisia: le preoccupazioni per i diritti umani persistono dal 2023 al 2025](#), 1 marzo 2025;

CeSPI, [Approfondimento n. 23/maggio 2025 Rapid Assessment 2024: focus Emilia-Romagna](#), maggio 2025.

E. DESMET, I. DERLUYN, S. LEMBRECHTS, [A mixed assessment on age assessment: F.B. v. Belgium](#), 9 maggio 2025, in Strasbourg Observers

ECRE, [All packed-up and ready? Assessment of the State of Play on Pact Implementation](#), 22 ottobre 2025.

ECRE, [Creating more “safe countries” and frontloading the Pact. ECRE’s analysis of the proposed amendments to the Asylum Procedures Regulation covering safe countries of origin, frontloading the pact and safe third countries, and the politics behind the measures](#), luglio 2025.

ECRE, [ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situation of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending regulation \(EU\) 2021/1147](#), Maggio 2024.

ECRE, [Proposed Reform of the Safe Third Country Concept](#), 21 Maggio 2025.

Ekathimerini, [Samos’ ‘safe zone’ leaves migrant kids in limbo](#), 28 febbraio 2025.

El Mundo, [El Gobierno ha abierto 200 expedientes desde que puso en marcha los traslados obligatorios de 3.000 menores migrantes a la península](#), 7 novembre 2025.

EUAA, [Asylum Report 2025](#), Sezione 2.1 “A new era for Europe’s migration and asylum management”.

EUAA, [Situational Update: Overview of the Implementation of Safe Country Concepts, Issue no. 22](#), 22 luglio 2025.

European Guardianship Network, [Reflection points and resources prepared for the European Guardianship Network on provisions specifically addressing unaccompanied children in a recast of the EU Return instrument, with a particular focus on guardianship](#), ottobre 2025

European Migration Network, [Asylum and migration overview 2024](#), luglio 2025.

Eurostat, [Children in migration – Asylum applicants](#), ultimo aggiornamento 10 aprile 2025, aggiornamento pianificato nell'aprile del 2026. (ultimo accesso 13 novembre 2025).

FRA, [Countering the instrumentalization of migrants and refugees and respecting fundamental rights](#), Luxembourg, Publications Office of the European Union, 23 July 2025.

FRA, [Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations](#), Luxembourg, Publications Office EU, 18 Settembre 2019.

FRA, [The EU Pact on migration and asylum: FRA support on its implementation](#).

Frontex, [Frontex and the new Pact on Migration and Asylum](#), 28 maggio 2024.

GRETA, [Fourth Evaluation Round 2020-2024, Measures to prevent and detect vulnerabilities to human trafficking. Evaluation Report Cyprus](#), 28 aprile 2025.

GUIDE – Supporting Guardians of Unaccompanied Children - CESIE ETS, [Valutazione dei servizi rivolti a tutori di persone straniere di minore età](#), 20 novembre 2025.

Hope for Children, [Return of Syrian Refugees from Cyprus: a Focus on Children's Human Rights](#), 2 aprile 2025.

Human Rights Watch, [Greece's Latest Assault on Civil Society: EU Action Needed to Protect Civic Space](#), 16 Settembre 2025.

ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà, [Il sistema nazionale di accoglienza per i MSNA è unitario: la Regione FVG non può legiferare come se fosse un mondo a parte](#), 21 marzo 2025.

Il Giorno, [Minori stranieri non accompagnati, l'Sos dei Comuni: "I rimborsi ci sono ma tutti gli extra costi gravano su di noi"](#), 11 gennaio 2026.

Infomigrants, [Frontex confirms Bulgarian authorities responsible for deaths of three Egyptian minors](#), 21 novembre 2025.

InfoMigrants, [Greece approves a three-month suspension of asylum claims](#), 14 luglio 2025.

Infomigrants, [Three minors die at Bulgaria's border as activist accuse authorities of blocking rescue](#), 10 gennaio 2025.

Medici del Mondo, [Reggio Calabria, firmato il protocollo d'intesa tra il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Medici del Mondo](#), 24 settembre 2025.

Metadrasi, [The Integration Toolkit by Family for Every Child focusing on Guardianship](#), 6 agosto 2025.

Missing Children Europe, [Data Missing research report: towards comparable and intersectional data on missing children in the European Union](#), giugno 2025.

Mondo Internazionale, [Challenges and Implications of the Safe Third Country Model: A Critical Analysis](#), 5 dicembre 2024.

OIM, [Missing Migrants project data](#).

Politico EU, [European Commission delays decision on migration assistance](#), 14 ottobre 2025.

Rainews, [Regione Puglia stanZIA 2,1 milioni per l'accoglienza dei minori non accompagnati](#), 23 ottobre 2025.

Refugee Support Aegean, [Suspension of Asylum in Greece: Detention, Uncertainty, and Rights Violations](#), 13 novembre 2025.

Regione Emilia Romagna, [Welfare, al via a Bologna e Reggio Emilia due nuovi percorsi di formazione professionale per minori stranieri non accompagnati](#), 5 agosto 2025.

RFI, [Spain adopts plan to relocate unaccompanied minors from Canaries](#), 11 aprile 2025.

S. BOIS, [In the footsteps of Darboe and Camara – Age assessment of unaccompanied minors in A.C. v. France: between procedure and protection](#), in Strasbourg Observers, 4 Aprile 2025.

Save the Children & Greek Council for Refugees, [Children on the move in Greece – January-April update](#), maggio 2025.

Save the Children Europe, [Crossing Lines: Realities of Migrant Children at the EU's External Borders](#), Maggio 2025.

Save the Children, [Una piattaforma di formazione per chi tutela i minori stranieri non accompagnati](#), 9 gennaio 2026.

Save the Children/UNHCR, [Guida Save the Children-Unhcr per tutori volontari](#), novembre 2025.

UNHCR España, [ACNUR recuerda que detrás de cada cifra hay niños y niñas refugiados obligados a huir de sus países](#), 5 novembre 2025.

UNHCR, [CHAD Sudanese emergency - Protection situation of new arrivals](#), 25 settembre 2025.

UNHCR, [UNHCR Comments on the European Commission's Proposal to Amend the Safe Third Country Concept](#), ottobre 2025

UNHCR, [UNHCR High Commissioner's statement to the Third Committee of the UN General Assembly](#), 6 novembre 2025.

United Nations, [Global study on children deprived of liberty](#), A/74/136, 11 Luglio 2019.

Giurisprudenza

Corte di Cassazione, [ordinanza no. 30999/2025](#), 8 ottobre 2025.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, C-406/22, C.V. c. Repubblica Ceca, 4 ottobre 2024.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, cause riunite C-758/24 [Alace] e C-759/24 [Canpelli], 1 agosto 2025.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, [Commissione c. Ungheria, C. 123/22](#), 13 giugno 2024.

Corte EDU, [A.C. c. Francia](#), no. 15457/20, 16 gennaio 2025.

Corte EDU, [A.I e altri c. Grecia](#), nos. 11588/20, 13865/20 and 17152/20, 19 giugno 2025.

Corte EDU, [F.B. c. Belgio](#), no. 47836/21, 8 marzo 2025.

Corte EDU, [H.D. c. Italia](#), ricorso no. 41645/23, comunicato il 18 marzo 2024.

Corte EDU, [H.Q. e altri c. Ungheria](#), nos. 46084/21, 40185/22 and 53952/22, 24 settembre 2025.

Corte EDU, [M.Y. e altri c. Grecia](#), nos. 51980/19 e 5 altre, 19 giugno 2025.

Corte EDU, [Moustahi c. Francia](#), no. 9347/2014, 25 giugno 2020.