

# CRIO PAPERS

N°. 69

**MARINA ALBA GRECO**

**LA CONDIZIONE DEI MSNA NEL NUOVO  
PATTO EUROPEO PER LA MIGRAZIONE E  
L'ASILO.**

© 2022 Marina Alba Greco

CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series ISSN: 2037-6006  
The School of Laws  
University of Catania  
Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

Series Editor  
Rosario Sapienza

Editorial Staff  
Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Giuseppe Matarazzo,  
Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi

Graphic Project  
Ena Granulo [www.studioen.it](http://www.studioen.it)

## 1. Il Sistema Europeo Comune di Asilo e le priorità dell'UE in tema di MSNA

Fra il 2020 e il 2021 vi sono stati evidenti tentativi delle istituzioni europee di rilanciare alcune tematiche complesse ma determinanti per gli equilibri europei. La gestione comune delle migrazioni extra-UE e le necessarie riforme al sistema comune di asilo sono state, infatti, al centro delle discussioni a Bruxelles, portando all'approvazione del nuovo Patto sull'Asilo e Migrazione, ad oggi ancora oggetto di discussione. A tali difficili temi si è associata l'azione europea per fronteggiare in maniera coordinata la pandemia e le conseguenze di questa, oltre al rilancio di una politica comune per l'infanzia che, sebbene di complessa realizzazione, porta comunque il merito di quello di aver promosso l'idea di una tutela della persona minorenni in quanto tale, ricomprendendo quindi tutti i minori provenienti sia dai Paesi UE che extra-UE.

Il minore migrante, infatti, è in primo luogo minore e i recenti documenti ad opera delle istituzioni europee sembrano riflettere tale approccio, senza tuttavia ignorare le singole peculiarità di ogni categoria: vi sono particolari vulnerabilità che è necessario prendere in considerazione per avere una presa in carico istituzionale più vicina alla realtà del soggetto che, nel caso dei minori migranti, comporta spesso la mancanza di riferimenti e affetti nel territorio europeo<sup>1</sup>.

Nel 2021, l'Unione Europea ha così approvato la “Strategia ufficiale per i diritti del fanciullo”<sup>2</sup> riguardante gli obiettivi e le priorità dell'azione UE nei confronti dei minori. All'interno del documento solo i temi della protezione di ogni minore da forme di violenza e della garanzia del diritto alla giustizia richiamano esplicitamente il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati. La Strategia impone agli Stati di assicurare l'assegnazione di un tutore per ogni MSNA, proprio al fine di garantire l'accesso alla giustizia ed il godimento dei diritti spettanti ai minori in virtù, in primo luogo, della Convenzione ONU del 1989. Inoltre, il documento sottolinea come gli Stati debbano considerare a maggior rischio di violenza il minore non accompagnato, soprattutto nei casi di accoglienza del minore in centri affollati da adulti sconosciuti al minore stesso.

La Strategia è parte di un'azione più vasta della Commissione UE volta a garantire a tutti i bambini accesso a salute ed educazione, prevenendo strumenti volti ad arginare i fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale. In tema di infanzia, l'approccio della Commissione UE sembra avere la volontà di contrastare la discriminazione sociale, non tanto rivolta ai soggetti che presentano determinate caratteristiche identitarie, bensì quella determinata da particolari fattori socio-economici che possono portare il minore a non godere di alcuni diritti fondamentali. In questo senso, la

---

<sup>1</sup> CeSPI – Centro Studi di Politica Internazionale, *Osservatorio Nazionale sui Minori stranieri non accompagnati in Italia, Secondo Rapporto*, 2021

<sup>2</sup> European Commission, Communication from the Commission on the EU Strategy on the rights of the child, 24 Marzo 2021, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142>

Strategia deve essere considerata l'annuncio della pronta istituzione della *European Child Guarantee*, strumento con il quale l'Unione ha l'obiettivo di assicurare a tutti i minori l'accesso allo studio e la cura della salute.

La Commissione ha inoltre approvato il “Piano azione integrazione e inclusione 2021 – 2027”<sup>3</sup>, evidenziando la necessità di rafforzare l'inclusione dei neomaggiorenni, sia europei che non, negli strumenti di supporto all'autonomia in primo luogo lavorativa e raccomandando agli Stati di intensificare il supporto ai giovani con strumenti come “Garanzia Giovani”, nella constatazione che il passaggio all'età adulta e dalla scuola al lavoro possa essere particolarmente complesso per i minori migranti arrivati da poco, in particolare per i giovani non accompagnati. Risulta pertanto fondamentale affiancare per tempo i minori con percorsi di formazione e tutoraggio atti a prepararli professionalmente ad una transizione, specie per coloro che non hanno famiglie di supporto. Tale raccomandazione della Commissione si concretizza con la messa a disposizione di finanziamenti europei nell'ambito di NextGenerationEU e del bilancio a lungo termine dell'UE, volti fra i vari obiettivi a sviluppare programmi di sostegno specifici per i minori non accompagnati che arrivano oltre l'età dell'obbligo scolastico e programmi per i minori non accompagnati nel passaggio all'età adulta. Anche in tema di salute, il Piano d'azione richiede che gli Stati forniscano “agli operatori sanitari una formazione sulla gestione della diversità e sulle esigenze di specifici gruppi di migranti (migranti che hanno subito traumi, vittime di tratta o della violenza di genere, minori non accompagnati, anziani, persone con disabilità), utilizzando i diversi progetti e materiali formativi sviluppati nell'ambito dei programmi sanitari dell'UE”, mostrando come, non solo per i minori, ma anche per gli operatori il tema della formazione sia centrale in quanto anch'essi soggetti coinvolti<sup>4</sup>.

Con riguardo al fenomeno delle migrazioni, la Commissione ha rilanciato la riforma del sistema, pur non riuscendo ad essere incisiva e veramente innovativa dell'attuale struttura, che resta quindi problematica e divisiva all'interno del quadro europeo. Difatti, il sistema europeo, il *Common European Asylum System (CEAS)*, è un sistema composito di disposizioni presenti in varie tipologie di fonti normative europee<sup>5</sup>, costituite da un lato dai Trattati istitutivi dell'Unione Europea, dall'altro dai successivi Regolamenti e Direttive emanate nel corso degli anni. Il CEAS non presenta strumenti appositi che concernono i minori stranieri non accompagnati, ma questi sono senz'altro ricompresi all'interno delle varie normative come destinatari di procedure differenziate

---

<sup>3</sup> Commissione europea, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027, COM(2020) 758, Brussels, 24 Novembre 2020, consultabile al seguente link: [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/en?file=2020-11/action\\_plan\\_on\\_integration\\_and\\_inclusion\\_2021-2027.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf)

<sup>4</sup> CeSPI – Centro Studi di Politica Internazionale, *Osservatorio Nazionale sui Minori stranieri non accompagnati in Italia, Secondo Rapporto*, 2021

<sup>5</sup> M. Lunardini, F. Morgano, *La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni*, CeSPI, Luglio 2020.

atte a proteggere la loro maggiore vulnerabilità e a garantire la loro tutela. In molte delle disposizioni previste viene espresso il principio del necessario perseguimento del supremo interesse del minore stesso, principio che sin dalla Convenzione di New York del 1989 è posto al centro dell'azione, istituzionale e non, rivolta verso minori e adolescenti. Il Regolamento Dublino III dispone, ad esempio, che se il richiedente è un MSNA, ad esaminare la sua richiesta sia competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (Criterio 1, art. 8), l'interesse superiore del minore dovendo costituire un criterio fondamentale nell'attuazione di tutte le procedure previste dal Regolamento stesso (art. 6 par. 1).

Il principio del superiore interesse del minore è perciò un criterio che guida ogni politica europea e orienta l'interpretazione delle disposizioni e delle procedure di attuazione.

In questo senso, molti hanno auspicato che vi fosse una riformulazione delle discipline europee maggiormente focalizzata sulla tutela dei minori non accompagnati, visti non semplicemente come un'eccezione alle normali procedure, ma destinatari di strumenti specifici volti a creare le condizioni per un monitoraggio sull'applicazione di tali norme.

Il Patto sulla Migrazione e l'Asilo, reso pubblico nel settembre 2020 ed oggetto di discussione da parte degli Stati UE, sembra aver evidenziato una priorità per la tutela dei bisogni dei minori concependo la riforma della disciplina UE come una *“opportunity to strengthen safeguards and protection standards under EU law for migrant children”*.

Il Patto si propone come un superamento delle regole predisposte con il sistema attualmente in vigore di Dublino III, promuove con riguardo ai minori l'obiettivo di perseguire il loro supremo interesse, la garanzia di un tutore per ognuno di essi e una rappresentanza legale che permetta un vero accesso alla giustizia durante le procedure determinanti lo *status* del minore. Tuttavia, come molti sottolineano<sup>6</sup>, il tentativo di ridurre le criticità del sistema, oltre a sviluppare forme di collaborazione più solidali fra gli Stati, se da un lato prevede l'esenzione per i minori non accompagnati dall'obbligo delle procedure alla frontiera (pur non prevedendolo per i minori dai 13 ai 18 anni accompagnati), dall'altro crea un'eccezione nei casi di pericolo alla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, non ponendo adeguata attenzione neanche alle procedure di accertamento dell'età, essenziali per identificare i soggetti. Il Patto, in realtà, sembra portare ad una riaffermazione del criterio della competenza dello Stato di primo ingresso per la valutazione della domanda di protezione internazionale anche per i minori non accompagnati.

---

<sup>6</sup> ASGI, *ASGI Policy Paper on the Amendment Procedure Regulation*, Ottobre 2021

In tema, la Corte di giustizia UE, con sentenza *MA and Others v. Secretary of State* (2013)<sup>7</sup>, ha stabilito che nei casi in cui il minore abbia fatto richiesta in più Stati, proprio in considerazione del supremo interesse e della condizione di vulnerabilità, lo Stato membro responsabile del trattamento della domanda di asilo dovrebbe essere quello in cui si trova e non quello di primo ingresso.

La questione dell'accertamento dell'età all'interno del quadro europeo, poi, assume particolare importanza, stante la mancanza di uniformità dei criteri e la difficoltà di un'applicazione uniforme e rispettosa del supremo interesse del minore<sup>8</sup>.

Tale criticità si riflette anche nei contesti nazionali con normative più evolute e volte alla garanzia dei diritti dell'individuo che si dichiara minorenne, come quello italiano, ove si è stabilito con legge (e successivo Protocollo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni) la necessità di un esame olistico e multidisciplinare, seppure alle frontiere italiane si sia assistito nell'ultimo anno a posizioni particolarmente critiche per i diritti dei MSNA<sup>9</sup>.

L'identificazione dei minori non accompagnati e delle vulnerabilità correlate a tale condizione rimane pertanto problematica all'interno del contesto europeo. Sebbene vi siano stati aggiornamenti degli Stati nelle legislazioni e nelle politiche attuate, vi è ancora molta strada da fare sia in Italia, sia negli altri Paesi UE.

Il tentativo di rilancio della solidarietà fra Stati da parte della Commissione europea incontra ulteriori difficoltà se si tengono in considerazione alcuni punti rilevanti: l'assenza di un forte richiamo a canali di ingresso legale, il fatto che lo strumento della *relocation* non presenti un carattere di per sé vincolante e il rischio che il rafforzamento dei meccanismi alla frontiera potrebbe portare alla creazione di centri *hotspot* con capacità amplissime per numero di persone ivi tenute, centri ove il rispetto dei diritti umani sarebbe solo più complicato e meno garantito.

In questa complessa riformulazione della normativa europea, alcuni temi emergono come sfide risultanti dalle carenze del sistema attuale.

In primo luogo, la questione di una tutela effettiva per ogni minore non accompagnato, una tutela che garantisca, in linea con la Convenzione per i Diritti del Fanciullo e la Carta di Nizza, i diritti fondamentali di ogni minore.

In secondo luogo, la questione dei rimpatri, regolata dalla direttiva 2008/115/CE, la quale prevede all'art. 10 delle disposizioni a tutela dei MSNA

---

<sup>7</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *MA, BT and DA v Secretary of State of the Home Department*, case C-648/11, pronuncia del 6 Giugno 2013, consultabile al seguente link: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=670762>

<sup>8</sup> EASO, *Report su Asilo*, 2021, p. 257.

<sup>9</sup> CeSPI – Centro Studi di Politica Internazionale, *Osservatorio Nazionale sui Minori stranieri non accompagnati in Italia, Secondo Rapporto*, 2021

interessati da rimpatrio o allontanamento<sup>10</sup>, assume notevole importanza anche alla lettura del Patto in quanto il rimpatrio è concepito dalla Commissione come uno dei punti cardine del Patto stesso, procedimento capace di realizzare l'auspicata solidarietà fra i Paesi.

Recentemente, la Corte di Giustizia dell'UE nella causa C-441/19 del 14 Gennaio 2021<sup>11</sup> ha precisato che lo Stato non può rimpatriare un minore non accompagnato senza aver prima valutato e accertato la presenza di un'accoglienza adeguata. La decisione ha visto quindi la Corte valutare come non conforme al superiore interesse del minore la normativa dello Stato olandese di imporre automaticamente ai minori, dai 15 anni ai 18, il rimpatrio a seguito di diniego di protezione internazionale, in quanto l'allontanamento senza previa valutazione delle condizioni nel Paese di rimpatrio potrebbe portare a “*situation of great uncertainty*”. Non possono, secondo la Corte, farsi distinzioni a priori tra i MSNA in base all'età, essendo essi ricondotti alla categoria di minori ai quali deve essere predisposta la medesima accoglienza e l'accertamento del supremo interesse, in una prospettiva di benessere a lungo termine. Come riaffermato dalla Corte, la decisione di rimpatriare non può avvenire con un procedimento automatico, in quanto tale provvedimento porta con sé un impatto troppo vasto nella vita del minore, che deve essere valutato previamente e contemplando il particolare caso attraverso una procedura di determinazione del supremo interesse.

L'ipotesi di una gestione più efficace e funzionale dei rimpatri nel quadro UE ha portato gli Stati e le istituzioni europee a valutare la possibilità di un coinvolgimento di Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. L'Agenzia è interessata sin dal 2019 da una riconsiderazione delle sue attività e da un ampliamento dei suoi obiettivi, e non da ultimo, nell'approvazione del budget settennale 2021 – 2027, ha visto un ulteriore incremento del finanziamento nei suoi confronti (più di 11 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi per l'acquisizione, la manutenzione e la gestione di risorse per la sorveglianza aerea, marittima e terrestre). Frontex, infatti, sta procedendo ad un percorso di evoluzione che la porterà ad acquisire nuovi compiti fra cui il supporto dei rimpatri operati dagli Stati UE, assorbendo i vari progetti in tema di rimpatrio, come il progetto FAMI *European Return and Reintegration Network* (ERRIN), un'iniziativa di 15

---

<sup>10</sup> Secondo l'articolo: “1. Prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino. 2. Prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio”.

<sup>11</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-441/19, pronuncia del 14 gennaio 2021, consultabile al seguente link:

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-441/19>

Stati e della Commissione Europea, come espresso dal documento del Consiglio UE su EBCG 2.0 Regulation (Aprile 2020)<sup>12</sup>.

In tema di rimpatri di minori stranieri non accompagnati, si è recentemente valutata la possibilità di una gestione dei rimpatri di MSNA più coordinata attraverso l'operato di Frontex. Nell'ottobre 2020, a seguito di una consultazione degli Stati, il Consiglio UE ha riconosciuto che la maggioranza degli Stati che hanno partecipato alla consultazione sembra propendere per un supporto di Frontex nella fase post-rimpatrio.

Secondo il documento del Consiglio UE pubblicato da Statewatch<sup>13</sup>, i 18 Stati citati preferirebbero che Frontex supportasse i Paesi UE in alcune procedure particolarmente delicate, quali la definizione delle procedure e delle condizioni per effettuare il rimpatrio dei MSNA, la conclusione di accordi con Stati terzi atti a definire le condizioni adeguate di accoglienza nei Paesi di origine da attuarsi anche mediante l'impiego operativo di squadre per la gestione delle frontiere nei Paesi terzi, la predisposizione di un supporto nei Paesi di arrivo di personale dell'Agenzia e di un ufficio centrale responsabile per il rimpatrio.

In particolare, al fine di consentire la cooperazione tra l'agenzia europea e gli Stati terzi, l'UE ha sottoscritto accordi con diversi Paesi. Attraverso questi accordi<sup>14</sup>, quindi l'Agenzia può operare non solo nel territorio degli Stati membri dell'Unione ma anche nel territorio di Stati terzi con l'obiettivo di rafforzare il controllo alle frontiere esterne, elaborare rapporti di valutazione del rischio e contrastare il crimine organizzato transfrontaliero.

La questione assume particolare rilevanza proprio alla luce del recente processo portato avanti da alcune organizzazioni non governative e da alcune istituzioni europee per verificare l'azione dell'Agenzia a riguardo dei diritti fondamentali: la partecipazione di agenti di Frontex nelle operazioni di rimpatrio e di respingimento è stata più volte oggetto di attenzione e di denuncia<sup>15</sup> e l'intervento del Parlamento europeo nella riforma dell'Agenzia rischia di venire vanificato dagli enormi poteri di Frontex. L'obbligo di redigere piani operativi e di fornire "informazioni precise, dettagliate, tempestive ed esaustive sulle sue attività" si scontra infatti con la possibilità dell'Agenzia di

---

<sup>12</sup> Council of the EU, State of play of the implementation of the EBCG 2.0 Regulation in view of current challenges, 28 Aprile 2020, consultabile al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7607-2020-INIT/en/pdf>

<sup>13</sup> Council of the EU, Presidency Paper on Member States' responses to the questions raised in the Presidency Paper "Enhancing cooperation between the Member States and Frontex under its expanded mandate in the field of returns" and possible next steps, 21 ottobre 2020, pubblicato da Statewatch al seguente link: <https://www.statewatch.org/media/1920/eu-council-frontex-deportations-minors-12092-20.pdf>

<sup>14</sup> Tali accordi hanno lo scopo di disciplinare tutti gli aspetti della cooperazione fra gli Stati terzi e l'Agenzia necessari all'esecuzione delle azioni della stessa che possono svolgersi nel territorio dello Stato terzo e nel cui ambito i membri delle squadre dell'Agenzia possono disporre di poteri esecutivi

<sup>15</sup> Nel 2012, il Mediatore europeo, al termine di un'indagine concernente il rispetto, da parte di Frontex, delle norme in materia di diritti umani e, in particolare, dei requisiti della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, aveva inviato al Parlamento europeo una dettagliata relazione, mettendo in luce le criticità fondamentali, quali i meccanismi di monitoraggio e di rilevazione delle violazioni stesse.



sottrarsi al controllo di terzi, trincerandosi dietro il potenziale pregiudizio alla sicurezza pubblica, tanto che il Tribunale dell'Unione europea ha respinto il ricorso finalizzato ad ottenere l'accesso a "documenti contenenti informazioni relative al nome, alla bandiera e al tipo di ogni imbarcazione da essa impegnata nel Mediterraneo centrale nell'ambito dell'operazione congiunta Triton"<sup>16</sup>.

Come evidenziato, con rapporto del Luglio 2021<sup>17</sup>, dal *Frontex Scrutiny Working Group* costituito nel quadro del Comitato LIBE del Parlamento Europeo, sono state accertate nelle condotte di Frontex gravi lacune nel monitoraggio del rispetto dei diritti umani nelle operazioni alla frontiera<sup>18</sup>, pertanto, ove si rendesse Frontex competente anche dei rimpatri volontari o forzati dei MSNA, tale gestione dovrà prevedere un'attenzione degli organi di controllo al rispetto dei diritti fondamentali dei minori, e non solo.

Diversi rapporti del Border Violence Monitoring Network, pubblicati nel corso del 2019, descrivono un coinvolgimento conoscitivo e, in alcuni casi, attivo in operazioni di respingimento che hanno avuto luogo in territorio europeo, a ridosso dei confini esterni dell'Unione, prevalentemente in Croazia ed Ungheria, anche se, ad oggi le azioni che hanno visto un coinvolgimento più palesemente illegittimo sono state riscontrate nei respingimenti tra Grecia e Turchia, all'interno dell'operazione congiunta Poseidon.

A denunciare il coinvolgimento diretto dell'agenzia è stata una inchiesta<sup>19</sup> condotta da Bellingcat, Lighthouse Reports, Der Spiegel, ARD e TV Asahi che ha documentato in maniera diretta il coinvolgimento di assetti navali utilizzati da Frontex attraverso condotte differenti: interventi di ostacolo e di blocco delle barche utilizzate dai migranti per raggiungere le coste elleniche e assistenza passiva alle azioni di respingimento condotte dalla guardia costiera greca. In entrambi i casi è facile rilevare violazioni del divieto di *refoulement* e dell'obbligo di salvataggio e soccorso come previsto dal diritto internazionale. La Commissione ha convocato una riunione straordinaria del *board management* di Frontex per affrontare la questione condannando ogni eventuale coinvolgimento diretto dell'Agenzia in azioni di respingimento. Il direttore esecutivo dell'agenzia, Fabrice Leggeri, nel corso dell'audizione davanti alla commissione Libertà civili del Parlamento europeo ha respinto ogni accusa, ma dopo l'audizione è stata chiesta l'istituzione di una Commissione d'inchiesta.

---

<sup>16</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Izuzquiza e Semsrott v. Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)* causa T-31/18, sent. 27 novembre 2019.

<sup>17</sup> LIBE, Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 14 luglio 2021, consultabile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf)

<sup>18</sup> G. Bassetto, R. Vignola, *The European Parliament published its report on the work of Frontex and the violations of the rights of migrants. Numerous issues were highlighted*, in Osservatorio Balcani Caucaso, luglio 2021

<sup>19</sup> L'inchiesta è consultabile al seguente link: <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/Frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/>

## 2. Relocation, resettlement e ricongiungimenti familiari

La capacità dell'UE di sviluppare una vera solidarietà fra i Paesi membri passa dalla concreta realizzazione dei meccanismi di *relocation*, *resettlement* e di ricongiungimento familiare, vista l'estrema difficoltà politica di pervenire ad una modifica del principio dello Stato di primo ingresso. Ad oggi, tali meccanismi sono previsti in termini non vincolanti e poggiano sulla volontà del singolo Stato di farsi carico di parte del peso degli Stati di frontiera, specialmente quelli mediterranei come Italia, Grecia e Spagna.

In altri casi, invece, si è preferito incentivare attraverso aiuti economici e finanziari la gestione dei migranti, molto spesso afgani e siriani, presso Stati terzi come ad esempio Bosnia-Erzegovina, Turchia e Marocco, cercando quindi di evitare lo spostamento verso l'UE.

Anche a fronte di pesanti crisi come quella del campo di Lipa, in Bosnia, dell'inverno 2020, l'UE ha preferito muoversi attraverso i programmi di aiuto al vicinato e trasferendo risorse ai Paesi terzi. Sono stati difatti stanziati € 2,5 milioni volti a sostenere le autorità locali della Bosnia-Erzegovina<sup>20</sup> nella presa in carico dei migranti più vulnerabili come i MSNA, perseverando nel processo di esternalizzazione.

Nel difficile bilanciamento fra politiche europee e rapporti con i Paesi vicini, sia nella frontiera orientale che in quella meridionale, l'UE fatica a sviluppare meccanismi di solidarietà con numeri quantitativamente rilevanti. Come evidenziato nella proposta del nuovo Patto, la Commissione europea è conscia della difficoltà di prevedere modalità obbligatorie di ricollocazione dei migranti stante l'indisponibilità di molti Stati UE a farsi partecipi della gestione dei migranti in arrivo a carico degli Stati di frontiera<sup>21</sup>.

Il Patto, pertanto, prevede solamente che nelle varie forme di solidarietà previste, su base comunque non vincolante, ai minori non accompagnati venga data la priorità per la ricollocazione. Come evidenziato da EASO, nei ricollocamenti a seguito di operazioni di *search and rescue*, è necessario un meccanismo di solidarietà più incisivo, nonché stabile per lo sbarco e il trasferimento, onde evitare soluzioni estemporanee<sup>22</sup>.

In tema di minori non accompagnati, la *relocation*, seppure così deficitaria, si è resa di vitale importanza per far fronte a situazioni di presa in carico da parte di Stati membri insostenibili come quelle venutesi a creare in Grecia, ove nel settembre 2020 si sono verificati gravi eventi quali, ad esempio, gli incendi che hanno distrutto il campo di accoglienza di Moria, sull'isola greca di Lesbo, lasciando più di 12.000 persone senza riparo. Una situazione colpevolmente reiterata nel tempo, che ha visto intervenire, a

---

<sup>20</sup> Rete RiVolti ai Balcani, *La Rotta balcanica – I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, Dossier 2021

<sup>21</sup> CeSPI – Centro Studi di Politica Internazionale, *Osservatorio Nazionale sui Minori stranieri non accompagnati in Italia, Secondo Rapporto*, 2021

<sup>22</sup> EASO, *Asylum Report*, 2021, p. 47

seguito degli incendi, la Commissione Europea, organizzazioni internazionali e le autorità nazionali con una *task force* dedicata. Le priorità della *task force* sono state quelle di porre fine al sovraffollamento attraverso il trasferimento di persone vulnerabili nel continente e la ricollocazione dei minori non accompagnati e accompagnati in altri Stati membri. Al settembre 2021, 4.307 persone sono state ricollocate dalla Grecia verso altri Stati, su base volontaria, inclusi 984 minori non accompagnati<sup>23</sup>.

In tema di *resettlement*, il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ha mantenuto il reinsediamento come uno degli obiettivi da rafforzare nel panorama degli strumenti UE, pur non prendendo in considerazione la creazione e il rafforzamento di canali di ingresso legale in UE, specie per i più vulnerabili come i MSNA. Oltre all'invito agli Stati a potenziare i programmi di reinsediamento, il Patto pone un'enfasi particolare sulle ammissioni umanitarie e incoraggia lo sviluppo di programmi di sponsorizzazione della comunità attraverso sinergie più ampie con la società civile e le comunità locali.

Il sostegno della Commissione europea è considerato fondamentale per rilanciare i programmi scaduti e aumentare il numero di Stati di reinsediamento dell'UE. Nelle raccomandazioni al Consiglio e al Parlamento europeo, relative al nuovo Patto, la Commissione dà priorità alla ricollocazione dei minori, prevedendo un incentivo finanziario (12.000 € circa) per gli Stati membri che si assumono la responsabilità della presa in carico dei MSNA, come suggerito dalla Proposta di regolamento sull'asilo e la gestione della migrazione, articolo 72. I reinsediamenti sono stati supportati dall'UE attraverso il programma FAMI, in cui la maggior parte dei fondi di reinsediamento è assegnata a programmi nazionali. La volontà UE di rafforzare i reinsediamenti, testimoniata dall'impegno congiunto con gli Stati Uniti, Canada e UNHCR<sup>24</sup>, non ha ancora portato all'adozione della proposta di Regolamento per un Union Resettlement Framework<sup>25</sup>, che considera fra le persone ammesse ai programmi di reinsediamento proprio i minori non accompagnati insieme ad altre categorie particolarmente vulnerabili<sup>26</sup>.

La proposta è stata presentata dalla Commissione nel luglio del 2016, al fine di creare delle regole comuni e rafforzare il meccanismo del *resettlement* a livello europeo: la proposta, infatti, ha il fine di integrare gli attuali programmi nazionali e multilaterali di reinsediamento ad hoc, fornendo norme comuni dell'UE sull'ammissione di cittadini

---

<sup>23</sup> European Commission, *Communication the Report on Migration and Asylum*, settembre 2021, p. 10.

<sup>24</sup> European Commission, Providing protection through joint leadership: stepping up resettlement and complementary legal pathways, Luglio 2021, consultabile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_3628](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3628)

<sup>25</sup> Commissione Europea, Proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, luglio 2016, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN>

<sup>26</sup> “Saranno ammissibili al reinsediamento nell'ambito dei programmi mirati di reinsediamento dell'Unione persone che rientrano in almeno una delle seguenti categorie di vulnerabilità: donne e ragazze a rischio; bambini e adolescenti a rischio, compresi minori non accompagnati; persone sopravvissute a violenze e/o torture, anche inflitte per motivi di genere; persone con esigenze mediche o disabilità; persone bisognose di protezione legale e/o fisica; persone vulnerabili dal punto di vista socio-economico” (p. 11).

provenienti da Paesi extra-UE, armonizzando le procedure di reinsediamento, gli status che gli Stati membri devono accordare, il sostegno finanziario europeo al reinsediamento operato dagli Stati membri.

La raccomandazione numero 11 di UNHCR per l'UE afferma la necessità di sviluppare in Europa strumenti tesi a ricongiungere le famiglie dei migranti in maniera coordinata ed efficace, al fine di garantire il diritto di ogni individuo all'unità familiare e ai propri affetti<sup>27</sup>. Dal punto di vista dei ricongiungimenti familiari, tuttavia, molte sono le farraginosità e le inceppature del sistema che portano ad una pericolosa sfiducia nel meccanismo di coordinamento fra Stati. Ulteriore elemento critico, inoltre, riguarda l'ormai definitiva uscita del Regno Unito dall'Unione Europea che, proprio in tema di ricongiungimento familiare, ha disposto per legge la possibilità di ricongiungimento familiare solo quando la persona che vive nel Regno Unito goda di uno *status* di protezione internazionale (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria). Inoltre, in modalità ancora più restrittive proprio a riguardo dei minori non accompagnati, questi potranno ricongiungersi solo con i propri genitori e non con altri familiari<sup>28</sup>. In tale contesto, emergono possibili lesioni del diritto al rispetto della vita familiare in base all'art. 8 della CEDU, convenzione al cui rispetto è tenuto anche il Regno Unito.

Nel contesto italiano, il ricongiungimento familiare ha visto, nel primo semestre del 2021, 239 minori non accompagnati richiedenti asilo inseriti nella procedura ex artt. 8 e 17, comma 2 del Regolamento Dublino. Tuttavia, andando a valutare nello specifico i numeri riportati dal Rapporto di Monitoraggio del Ministero del Lavoro, 22 sono le pratiche di *outgoing*, riguardanti i minori che hanno presentato domanda in Italia e che hanno segnalato la presenza di un familiare in un altro Stato UE. Sono 217 invece le pratiche di *incoming*, dei minori che hanno presentato domanda d'asilo in un altro Stato e segnalato la presenza di un familiare in Italia. Se le proporzioni sembrano quanto meno sorprendere, trovano parziale spiegazione nella considerazione che la quasi totalità delle domande risulta pervenuta dall'Unità Dublino della Grecia. Per quanto riguarda invece le pratiche di *outgoing* esaminate dall'Unità Dublino nel primo semestre del 2021, solo 6 sono state avviate nel semestre 2021, mentre le altre 16 sono precedenti, di cui 3 fra il 2019 e il 2018.

Un sistema quindi che nei fatti e nei numeri si mostra poco funzionale, come evidenziato anche dagli esiti delle pratiche con allontanamenti spontanei, rinunce e attese<sup>29</sup>. Il basso numero di minori *outgoing* è quindi il risultato di procedure di

---

<sup>27</sup> "Recommendation 11: Ensure the right to family unity: UNHCR calls on EU Member States to preserve the right to family unity and expand refugees' access to established procedures that allow refugees to reunite with immediate and dependent family members. While the right to family unity is enshrined in international and regional instruments, many legal and administrative obstacles to family reunification remain."

<sup>28</sup> InfoMigrants, *Brexit: What changes for migrants on January 1?*, Dicembre 2020, consultabile al seguente link: <https://www.infomigrants.net/en/post/29374/brexitwhat-changes-for-migrants-on-january-1>

<sup>29</sup> I dati sono consultabile al seguente link: <https://www.integrazionemigranti.gov.it/Antepri-maPDF.aspx?id=2948>

ricongiungimento farraginoso che portano i minori molto spesso ad allontanarsi dal sistema di accoglienza in maniera autonoma, divenendo *missing children*, e affrontando in maniera solitaria i rischi di uno spostamento verso i propri cari<sup>30</sup>.

### 3. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, le sue Proposte e il loro impatto sui MSNA

Il 23 settembre 2020 la Commissione Europea ha presentato il Nuovo Patto su Asilo e Immigrazione, con il quale si propone l'obiettivo di segnare un "nuovo inizio" nelle politiche migratorie. Insieme al Patto, la Commissione ha presentato un pacchetto completo di riforme<sup>31</sup> contenenti diverse disposizioni che potrebbero avere un significativo impatto negativo sui minori non accompagnati<sup>32</sup> e sui loro diritti fondamentali.

Nonostante le trattative in corso, è già evidente, come ampiamente denunciato da varie realtà, che il nuovo Patto comporterebbe il concreto rischio per il sistema europeo di asilo di un ulteriore passo indietro. Sebbene, infatti, fosse ampiamente riconosciuto come una revisione dell'attuale sistema fosse indispensabile, il nuovo Patto non placa le preoccupazioni delle ONG, dei gruppi della società civile e dei sostenitori dei diritti umani<sup>33</sup>.

La Commissione ha sottolineato l'importanza di proseguire il piano di riforma già avviato nel 2016 riguardante la Direttiva Qualifiche, la Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza e in particolare la Direttiva 115/ 2008/CE, meglio nota come Direttiva Rimpatri: quest'ultima contiene disposizioni sia sull'espulsione che sulla detenzione dei minori e dei minori non accompagnati. Le condizioni di questa categoria di soggetti presenti negli Stati membri che, a differenza dell'Italia, prevedono l'allontanamento e la detenzione dei minori, potrebbero peggiorare notevolmente a seguito di altre proposte di riforma, in primis quella relativa alla procedura di frontiera. L'approvazione delle proposte di riforma legate al Patto rischierebbe, infatti, di consolidare pratiche contrarie all'interesse superiore di questi minori, come la detenzione e il respingimento, come già sperimentato alle frontiere di diversi Stati membri, tra cui l'Italia. Inoltre, i MSNA potrebbero essere vittime di gravi violazioni a seguito della riammissione in Stati membri come la Grecia, dove la loro detenzione non è espressamente vietata dalla normativa nazionale ma anzi pratica diffusa, vista la mancanza di luoghi di accoglienza.

---

<sup>30</sup> CeSPI – Centro Studi di Politica Internazionale, *Osservatorio Nazionale sui Minori stranieri non accompagnati in Italia, Secondo Rapporto*, 2021

<sup>31</sup> ECRE, *Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded*, 6 Ottobre 2020

<sup>32</sup> ASGI- Associazione sugli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Unaccompanied minors: critical conditions at italian external and internal borders*, Giugno 2021.

<sup>33</sup> BVMN – Border Violence Monitoring Network, *New Pact on Migration*, Novembre 2020

Nel Patto si propone di allargare quanto più possibile l'utilizzo di procedure di frontiera per esaminare in modo accelerato e con garanzie procedurali ridotte il maggior numero possibile di domande di asilo senza che ciò comporti che i richiedenti possano godere di uno status di soggiorno legale nel Paese UE coinvolto<sup>34</sup>. Nazioni come la Grecia e la Bulgaria a Sud e la Croazia a Nord sono quindi destinate a diventare Paesi-*hotspot* nei quali allestire giganteschi campi di confinamento dei migranti, normalizzando quanto già avvenuto in luoghi come il campo di Moria a Lesbo, nonché disseminando tali nazioni, ma anche l'Italia, di centri di detenzione per il rimpatrio di coloro la cui domanda di asilo verrà rigettata.

Chi auspica che almeno nel Patto vengano proposti programmi di reinsediamento o altri canali umanitari dei rifugiati dai Balcani occidentali verso l'Unione europea, dovrà amaramente constatare come tale tema risulti essere totalmente ignorato. Ipnotizzata, infatti, dall'incubo che ogni azione positiva possa costituire un *pull-factor* all'arrivo di nuovi migranti<sup>35</sup>, l'Europa non intende fare nulla nei loro confronti, salvo respingerli alla frontiera, compresi coloro il cui diritto a una protezione è evidente, come nel caso dei minori non accompagnati.

### 3.1. La proposta di Regolamento di pre-screening

Con la proposta di Regolamento COM (2020) 612, la Commissione propone l'introduzione di una procedura obbligatoria di screening in frontiera. L'adozione di tale proposta rappresenterebbe un consolidamento del carattere selettivo ed escludente delle procedure attualmente poste in essere in molte aree di frontiera. La proposta di *pre-screening*, che si applicherebbe anche alle persone soccorse in mare, indipendentemente dall'espressione della volontà di chiedere protezione internazionale, presenta diverse criticità, come in particolare la non autorizzazione all'ingresso nel territorio dello Stato membro e il rischio generalizzato di trattenimento alla frontiera<sup>36</sup>.

L'impostazione della proposta di Regolamento è chiara: applicare le procedure di screening in modo sostanzialmente generalizzato, all'interno di luoghi posti in prossimità della frontiera esterna, svolgendo accertamenti entro pochi giorni dal fermo, con la previsione di una proroga nel caso sia necessario sottoporre contemporaneamente agli accertamenti un numero elevato di cittadini di Paesi terzi. La proposta di Regolamento<sup>37</sup> prevede, infatti, che gli accertamenti alla frontiera esterna possano essere

---

<sup>34</sup> Rete RiVolti ai Balcani, *La Rotta balcanica – I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, Dossier 2021

<sup>35</sup> Rete RiVolti ai Balcani, *La Rotta balcanica – I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, Dossier 2021.

<sup>36</sup> ASGi – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Proposta di regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi - Osservazioni e proposte*, 18 marzo 2021. Il documento è consultabile al seguente link: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/18\\_03\\_-regolamento-screening-ingresso.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/18_03_-regolamento-screening-ingresso.pdf)

<sup>37</sup> Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE)*

condotti sia nei confronti dei cittadini stranieri fermati in relazione a un attraversamento non autorizzato del confine esterno o sbarcati a seguito di operazioni di soccorso in mare, a prescindere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, sia nei confronti di coloro che presentano domanda di protezione in zone di transito o ai valichi di frontiera e che non soddisfino i requisiti stabiliti dal Regolamento 2016/399 (Codice frontiere Schengen) per l'ingresso. La procedura potrebbe tuttavia essere applicata anche nei confronti dei cittadini stranieri fermati nel territorio dello stato membro che non risultino aver attraversato regolarmente il confine. In questa circostanza, lo screening non avverrebbe in frontiera ma in qualunque luogo all'interno del territorio. Durante lo screening le autorità raccoglierebbero, attraverso la compilazione di un apposito modulo consuntivo allegato alla proposta di Regolamento, le informazioni necessarie per indirizzare i cittadini stranieri verso le procedure di rimpatrio, respingimento o verso l'adeguata procedura di valutazione della domanda di asilo. In questo ultimo caso, attraverso il modulo consuntivo le autorità dovrebbero individuare la procedura di asilo adeguata basandosi sulla proposta di Regolamento avanzata dalla Commissione nel 2016 e revisionata nell'ambito del Nuovo Patto.

La proposta della Commissione segna poi un ulteriore passo in avanti verso il definitivo sovvertimento del sistema di asilo europeo: secondo quanto proposto, nel periodo di svolgimento degli accertamenti in prossimità delle frontiere esterne, i cittadini stranieri non sarebbero autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato. Si andrebbe, quindi, verso una cristallizzazione di una finzione di non ingresso che molti Paesi dell'Unione Europea già sperimentano in alcune aree di transito o di frontiera con costi elevatissimi in termini di contrazione dei diritti e di gestione dei luoghi di frontiera<sup>38</sup>. Una simile impostazione risulta assolutamente in contrasto con le disposizioni costituzionali relative al diritto di asilo esistenti in Italia e in altri Stati membri.

I minori e i minori non accompagnati non sarebbero esclusi da tali procedure e le tutele previste appaiono deboli e insufficienti.

La proposta prevede la necessità che gli Stati membri coinvolgano le autorità di protezione dell'infanzia (considerando 21, articolo 6, articolo 9) e che le informazioni siano fornite in modo adeguato all'età (considerando 27), ma dalla formulazione delle disposizioni non sembrerebbero essere introdotti effettivi obblighi. Inoltre, non è prevista l'assistenza legale o la nomina di un tutore. Ciò significa che durante una fase critica come lo screening pre-ingresso, i minori non accompagnati rimarrebbero senza

---

n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM (2020) 612, Bruxelles 23 Settembre 2020

<sup>38</sup> ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Proposta di regolamento sugli accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi - Osservazioni e proposte*, 18 marzo 2021. Il documento è consultabile al seguente link: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/18\\_03\\_-regolamento-screening-ingresso.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/18_03_-regolamento-screening-ingresso.pdf)

tutele e protezione adeguata. La proposta, inoltre, non contiene alcun riferimento in merito all'ipotesi di incertezza sull'età del minore.

Il rischio di detenzione sistematica e generalizzata di tutti i migranti durante l'intero screening pre-ingresso (la cui durata è prevista fino ad un termine massimo di dieci giorni) e il provvedimento di mancata autorizzazione all'ingresso nel territorio dello Stato durante le procedure di pre-screening (articolo 4) risultano essere contrari agli standard internazionali e nazionali di tutela del minore<sup>39</sup>: la legge italiana vieta l'espulsione, il respingimento alla frontiera e la detenzione dei minori e dei minori non accompagnati, pertanto, le disposizioni della proposta risultano incompatibili non solo con principi quali l'interesse superiore del minore, ma anche con le disposizioni attualmente vigenti in ambito nazionale.

È possibile, a tal proposito, richiamare alcuni importanti principi affermati nel Commento Generale n. 6 dal Comitato sui Diritti dell'Infanzia<sup>40</sup>:

“(...) gli obblighi degli Stati, ai sensi della Convenzione, sussistono, all'interno dei confini statali, anche nei confronti di bambini che ricadono nella sfera di giurisdizione dello Stato durante il tentativo di entrare nel territorio del paese. Pertanto, dei diritti della Convenzione non godono solo i bambini cittadini dello Stato parte, e per tale motivo, se non esplicitamente affermato diversamente nella Convenzione, tali diritti devono essere esigibili da tutti i bambini - inclusi quelli richiedenti asilo politico, aventi lo status di rifugiati e migranti - indipendentemente dalla loro nazionalità, status d'immigrazione o apolidia” (paragr. 12)

“Per assicurare ai bambini non accompagnati e separati dalle loro famiglie un trattamento appropriato, gli Stati parti devono rispettare in pieno il principio di non re-foulement che deriva dalle norme di diritto internazionale poste a tutela dei diritti umani, dal diritto umanitario e sui rifugiati, e, in particolare, devono rispettare i principi sanciti dall'articolo 33 della Convenzione sui Rifugiati del 1951 e dall'articolo 3 della Convenzione contro la Tortura” (paragr. 26)

“Nell'applicare l'articolo 47 della Convenzione e il principio dell'interesse superiore del bambino, i bambini non accompagnati o separati dalle proprie famiglie non dovrebbero, come regola generale, essere detenuti. La detenzione di un bambino non può essere giustificata soltanto dal fatto che non è accompagnato o separato dalla

---

<sup>39</sup> PICUM, *Picum recommendations on safeguarding children's rights in the migration and asylum pact proposals*, Maggio 2021, consultabile al seguente link: [https://picum.org/wp-content/uploads/2021/05/2021\\_PICUM\\_Safeguarding-childrens-rights-in-the-Migration-and-Asylum-Pact-proposals.pdf](https://picum.org/wp-content/uploads/2021/05/2021_PICUM_Safeguarding-childrens-rights-in-the-Migration-and-Asylum-Pact-proposals.pdf)

<sup>40</sup> Comitato sui diritti dell'Infanzia, *Commento Generale n.6: Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, CRC/GC/2005/6, Trentanovesima sessione 3 giugno 2005, consultabile al seguente link: <https://www.datocms-assets.com/30196/1607611722-commentogenerale-6-20.pdf>



propria famiglia, o per la sua condizione di migrante o per il suo status di residenza o per la mancanza di esso” (paragr. 61)

“I bambini che chiedono asilo, inclusi quelli non accompagnati o separati dalle loro famiglie, devono avere accesso alle procedure e ai meccanismi complementari per l’asilo che assicurino una protezione internazionale, indipendentemente dall’età” (paragr. 66)

In generale, i diritti di tutti i migranti, compresi i minori non accompagnati, sarebbero così fortemente limitati e aumenterebbe il rischio di esclusione arbitraria dalla procedura di asilo sulla base della nazionalità, come già avviene negli *hotspot* italiani. Sebbene anche nella situazione attuale, nel contesto italiano, si svolgano procedure di screening analoghe a quelle previste dalla nuova normativa proposta, in quest’ultimo caso, secondo l’art 4 della Proposta, durante le procedure di pre-screening i soggetti non sarebbero autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato. Ciò rischia di creare un immenso vuoto in materia di protezione.

### 3.2. La proposta di Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione

La proposta di Regolamento COM (2020) 610<sup>41</sup> mira a sostituire l’attuale regolamento Dublino e rilancia la riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS). Il nuovo approccio alla gestione della migrazione include, altresì, disposizioni per rafforzare il rimpatrio dei migranti irregolari e prevede un "nuovo meccanismo di solidarietà".

La proposta di regolamento contiene sì specifiche garanzie per i minori e i minori non accompagnati in merito al colloquio personale (articolo 12), alla nomina di un tutore e alle modalità di trasferimento (articolo 13), ma anche disposizioni che potrebbero contribuire a peggiorare la situazione dei minori non accompagnati.

In linea di massima è possibile rilevare come la proposta di Regolamento non risolva i principali problemi del cosiddetto “Sistema Dublino”, che si basa sul criterio del Paese di primo ingresso come criteri di determinazione dello Stato membro competente all’esame della domanda di asilo. Il criterio del Paese di primo ingresso non solo viene rafforzato, attraverso diverse disposizioni, ma anche esteso ai minori stranieri non accompagnati, i quali avrebbero il dovere di provare che la norma non tutela il loro migliore interesse. L’articolo 15 della proposta prevede infatti che “in assenza di un familiare o di un parente, lo Stato membro competente è quello in cui sia stata registrata per la prima volta la domanda di protezione internazionale del minore non

---

<sup>41</sup> Commissione Europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell’asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, COM (2020) 610, Bruxelles 23 Settembre 2020

accompagnato, a meno che non sia dimostrato che ciò non sia nel miglior interesse del minore”.

Il Considerando n. 48 della proposta evidenzia che tale disposizione è volta a dissuadere i movimenti secondari dei minori non accompagnati. Tuttavia, il monitoraggio alle frontiere interne porta all'inevitabile conclusione che tale disposizione danneggerà gravemente i minori non accompagnati disposti a proseguire il loro viaggio per raggiungere altri paesi europei, esponendosi al rischio di futuri trasferimenti.

L'art. 13, par. 5 prevede che, prima di trasferire un minore non accompagnato, lo Stato membro trasferente debba accertarsi che lo Stato membro competente o lo Stato membro di ricollocazione attui senza indugio le misure di cui alla Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale<sup>42</sup> e che qualsiasi decisione di trasferimento del minore non accompagnato debba essere preceduta da una valutazione del suo superiore interesse. Sebbene questa disposizione sia stata accolta favorevolmente, l'esperienza maturata successivamente alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Tarakbel c. Svizzera*<sup>43</sup> ha dimostrato che le garanzie offerte dagli Stati nella procedura di trasferimento sono spesso solo formali.

L'articolo 29 della Proposta definisce i termini della richiesta di presa in carico, prevedendo che se il richiedente è un minore non accompagnato, lo Stato membro che ha avviato la procedura d'esame della domanda di protezione internazionale può, se lo ritiene nell'interesse superiore del minore, proseguire la procedura dello Stato membro competente e chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico il richiedente nonostante la scadenza dei termini previsti dallo stesso articolo<sup>44</sup>. Tale requisito potrebbe comportare benefici per i minori ma potrebbe anche essere controproducente, vista l'incertezza sui tempi necessari per determinare lo Stato membro competente.

Per quanto riguarda i meccanismi di solidarietà previsti dalla Proposta di Regolamento, i minori non accompagnati, così come gli adulti, possono essere coinvolti nelle procedure di ricollocazione. In generale, tuttavia, i meccanismi di solidarietà previsti in caso di sbarco a seguito di operazioni di ricerca e soccorso non sono chiari quanto alle modalità di applicazione (artt. 45 e 47) basandosi principalmente su contributi volontari, con la conseguenza che l'onere principale dell'esame delle domande di protezione dei soggetti continuerà a ricadere in gran parte sugli Stati di confine, in particolare Italia, Spagna e Grecia. Il meccanismo di ricollocazione comporta anche diverse criticità,

---

<sup>42</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

<sup>43</sup> Corte europea dei Diritti dell'Uomo, *Tarakbel v. Svizzera*, n. 29217/2012, sent. del 4 Novembre 2012

<sup>44</sup> Lo stesso articolo 29 della Proposta di Regolamento COM (2020) 610 prevede che “Lo Stato membro in cui è stata registrata una domanda di protezione internazionale e che ritiene che un altro Stato membro sia competente per l'esame della stessa chiede a tale Stato membro, quanto prima e, al più tardi, entro due mesi dalla data di registrazione della domanda, di prendere in carico il richiedente.”

in primis il fatto che l'obbligo di tenere sempre conto dell'interesse superiore del minore nelle procedure di ricollocazione non è specificamente menzionato.

Per quanto riguarda, poi, l'applicazione dei criteri di competenza, è previsto che sia il Paese di ricollocazione ad esaminare tali criteri e, quindi, determinare lo Stato competente per l'esame della domanda. La conseguenza che ne deriva è il chiaro rischio, anche per i minori, di un doppio trasferimento ingiustificato di un richiedente asilo coinvolto nella procedura.

Inoltre, non sono chiari i contenuti del diritto all'informazione e alla difesa dei richiedenti asilo nell'ambito delle procedure di ricollocazione, né è chiaro se e come i richiedenti asilo vengano trattiene durante le stesse procedure, con il rischio di evidenti restrizioni alla libertà personale per i troppi soggetti colpiti dalla ricollocazione.

In relazione al sistema di sponsorizzazione del rimpatrio, non sono previste deroghe espresse per i minori e i minori non accompagnati, e sebbene l'ordinamento italiano preveda il divieto di respingimento e di espulsione dei minori, le disposizioni di tale sistema generano non poche preoccupazioni sia per i maggiori rischi derivanti da procedure di accertamento dell'età scorrette, sia per le tempistiche delle procedure, soprattutto con riferimento ai soggetti stranieri che si avvicinano al raggiungimento della maggiore età.

### 3.3. Proposta di Regolamento sulla procedura di asilo

La Proposta di Regolamento sulla procedura di asilo COM (2020) 611<sup>45</sup> intende avviare una “procedura veramente comune di protezione internazionale che sia efficiente, equa ed equilibrata”, limitando gli “elementi di discrezionalità” e raggiungendo “un più alto grado di armonizzazione”. Tuttavia, gli effetti pratici del Regolamento Dublino evidenziano come permangano differenze rilevanti tra i diversi Paesi europei. In questo contesto, alcune delle regole che verranno esaminate non solo risultano essere critiche nel loro significato letterale, ma avranno un impatto ancora più pericoloso sul sistema italiano. Per quanto riguarda i MSNA, la proposta di regolamento introdotta dalla Commissione nel 2020 - in linea con la proposta del 2016<sup>46</sup> - contiene norme specifiche per i minori e altre che sembrano essere applicabili anche a loro.

---

<sup>45</sup> Commissione europea, Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 Bruxelles, 23 Settembre 2020, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN>

<sup>46</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2016) 467, Bruxelles, 13 Luglio 2016, consultabile al seguente link: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0014.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF)

In tal senso, ad esempio, l'articolo 7, in materia di diritti e doveri dei richiedenti asilo, non differenzia la condizione del minore, anche quando prevede che in caso di mancanza di collaborazione da parte del richiedente (rifiuto di fornire informazioni o di essere identificato attraverso dati biometrici) l'effetto potrebbe essere quello del respingimento della domanda “in quanto abbandonata secondo la procedura di cui all'articolo 39”.

Allo stesso modo, gli articoli relativi all'inammissibilità della domanda di asilo (art. 36) e al ritiro della domanda (art. 39) sembrano applicabili anche ai minori non accompagnati.

La proposta prevede altresì disposizioni specifiche per i richiedenti asilo che necessitano di garanzie procedurali speciali e per i minori non accompagnati. Tuttavia, tali disposizioni potrebbero essere inadeguate e insufficienti a causa delle situazioni di fatto che potrebbero verificarsi nei porti di sbarco o nei centri di detenzione, soprattutto in caso di arrivi di massa. L'articolo 22 della proposta prevede che le autorità competenti, nel più breve tempo possibile e non oltre cinque giorni lavorativi dal momento in cui un minore non accompagnato presenti la domanda, nominino una persona o un'organizzazione come tutore. Tuttavia, in base a quella che è la situazione italiana, i tempi per la nomina dei tutori sono decisamente molto più lunghi. I ritardi potrebbero avere effetti negativi anche in relazione alla procedura di asilo. Infatti, l'articolo 32 prevede che, nel caso di MSNA, il termine di dieci giorni lavorativi per la presentazione della domanda previsto dall'articolo 28, comma 1, decorra solo dal momento in cui il tutore del minore non accompagnato sia nominato e ha incontrato il minore in questione. Se il suo tutore non presenta domanda a nome del minore non accompagnato entro tali dieci giorni lavorativi, sarà l'autorità accertante a presentare domanda a nome del MSNA se, sulla base di una valutazione individuale della sua situazione personale, si ritenga che questi possa aver bisogno di protezione internazionale.

Gravi preoccupazioni derivano anche dal contenuto dell'articolo 24 in merito alla visita medica che potrebbe essere eseguita per valutare l'età del minore in caso di dubbi sul fatto che il richiedente abbia o meno un'età inferiore ai 18 anni. La formulazione dell'articolo potrebbe portare a pratiche diverse che sembrano non tutelare adeguatamente i minori e i loro diritti.

Rispetto alla proposta del 2016, il nuovo testo introduce una possibile nuova procedura accelerata per i MSNA. In particolare, l'articolo 40 prevede che la procedura di esame accelerato può essere applicata ai minori non accompagnati solo se:

a) il richiedente proviene da un paese terzo considerato un paese di origine sicuro secondo quanto previsto dall'articolo 47;

b) il richiedente può essere considerato per gravi motivi un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro, oppure il richiedente è stato

espulso con la forza per gravi motivi di pubblica sicurezza o di ordine pubblico ai sensi del diritto nazionale;

c) il richiedente è di nazionalità o, nel caso di apolidi, di una precedente residenza abituale di un paese terzo per il quale la proporzione delle decisioni di concessione di protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, secondo nell'ultimo anno in base a dati Eurostat medi, pari o inferiori al 20%, a meno che non si sia verificato un cambiamento significativo nel paese terzo interessato dalla pubblicazione dei dati Eurostat o il richiedente appartenga a una categoria di persone per le quali la percentuale del 20% o inferiore non possa essere considerata rappresentante per le loro esigenze di protezione.

Per quanto riguarda la procedura di frontiera (nuovo art. 41, comma 5), questa potrebbe aver luogo anche per i minori non accompagnati e per i minori di età inferiore a 12 anni accompagnati solo se (art. 41, comma 5b) il richiedente può, per gravi motivi, essere considerato una minaccia per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico dello Stato membro, oppure il richiedente è stato espulso con effetto esecutivo per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico in base al diritto interno.

La possibilità prevista dalla Proposta di regolamento di disporre la detenzione dei minori e dei minori non accompagnati fino a 24 settimane sembra essere in contrasto con alcune disposizioni di diritto interno e internazionale, nonché con il principio del superiore interesse dei minori che non può essere sacrificato a causa della necessità di un controllo della migrazione.

L'articolo 44 stabilisce, poi, che il concetto di "primo paese di asilo" può essere applicato ai minori non accompagnati solo se le autorità degli Stati membri abbiano preventivamente ricevuto dalle autorità del paese terzo in questione la garanzia che il minore non accompagnato sarà preso in carico da tali autorità e che questi godrà immediatamente di una delle forme di protezione internazionale. Il successivo articolo 45 prevede che la nozione di paese terzo sicuro possa essere applicata solo ai MSNA qualora le autorità degli Stati membri abbiano ricevuto preventivamente dalle autorità del paese terzo in questione la conferma che il minore non accompagnato sarà preso in carico da tali autorità e che avrà immediatamente accesso a una delle forme di protezione di cui al paragrafo 1 e).

Le criticità di queste disposizioni sono abbastanza evidenti: al pari di quanto affermato in merito alle assicurazioni che devono essere fornite in fase di trasferimento, anche in questo caso il rischio è che la valutazione effettuata dalle autorità di paesi terzi circa la possibilità di prendere in carico i minori e di offrire loro un'adeguata tutela sia

una valutazione del tutto formale, cioè priva di efficacia, con la conseguenza di esporre i minori al pericolo di essere rimandati in paesi non sicuri<sup>47</sup>.

### 3.4. Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo

La Commissione Europea, con la Proposta di Regolamento COM(2020) 613<sup>48</sup> propone di l'adozione di una normativa comune per far fronte a situazioni di crisi e forza maggiore in materia di migrazione e asilo. Lo scopo della Commissione è quello di poter gestire eventi imprevedibili che potrebbero incidere in modo significativo sulla gestione delle migrazioni nello spazio comune europeo. Il regolamento si applicherebbe in tre circostanze: (i) crisi, (ii) rischio di una crisi imminente e (iii) forza maggiore. La proposta introduce una serie di deroghe al Sistema generale in queste tre circostanze, in grado di consentire agli Stati di:

- prolungare il tempo di registrazione delle domande di asilo;
- ampliare la portata delle procedure di frontiera nell'analisi delle domande di asilo;
- moltiplicare le circostanze in cui sia possibile trattenere cittadini stranieri alla frontiera ed estendere i termini massimi di detenzione.

In altre parole, se la proposta venisse accolta, le situazioni di crisi sarebbero gestite principalmente alla frontiera grazie all'estensione sia del regime di detenzione sia all'utilizzo di procedure accelerate per le domande di asilo, con gravi limitazioni delle garanzie.

La Commissione sostiene che

“i diritti del minore sono tutelati nella proposta, escludendo tali soggetti dalla procedura di gestione della crisi in materia di asilo, salvo in circostanze molto limitate, vale a dire nei casi in cui essi rappresenterebbero un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro interessato”

Tuttavia, sussistono ulteriori eccezioni dalle quali i minori non risultano esclusi e che possono portare a limitazioni profonde dei loro diritti. Sono infatti esclusi dalle esenzioni previste nella presente Proposta i minori nella stessa misura in cui sono

---

<sup>47</sup> ASGI- Associazione sugli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Unaccompanied minors: critical conditions at italian external and internal borders*, Giugno 2021.

<sup>48</sup> Commissione Europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613, Bruxelles, 23 Settembre 2020, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=EN>

esclusi dalla procedura di esame della domanda alla frontiera. Tuttavia, non risultano esclusi dalla deroga relativa alla proroga - fino a quattro settimane - del termine per la registrazione della domanda di asilo. Infatti, in una situazione di rischio o rischio imminente di crisi, gli Stati membri potrebbero ritardare la registrazione della domanda di asilo per un periodo di quattro settimane. Nonostante i diritti dei richiedenti asilo non debbano essere pregiudicati da una ritardata registrazione, vi è il rischio che questa proposta ostacoli l'accesso ai loro diritti.

La ritardata registrazione potrebbe creare un ostacolo per i richiedenti asilo che debbano dimostrare il proprio status al fine di ottenere l'accesso ai propri diritti. Ma le pericolose conseguenze di questo ritardo nella registrazione delle domande potrebbero avere un impatto ancora maggiore sui minori e sul loro diritto ad accedere a luoghi e procedure adeguati alla loro età e condizione.

L'analisi dell'impatto che le proposte legate al Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 23 Settembre 2020 avrebbero sulla condizione dei minori permette di evidenziare due criticità principali.

Da un lato, alcune delle novità contenute nelle nuove proposte porrebbero diversi problemi rispetto al principio dell'interesse superiore del minore e contrasterebbero con il diritto internazionale, in particolare con diverse disposizioni della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo: articolo 2 (non discriminazione), articolo 3 (interesse superiore del bambino), articolo 6 (diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo), articolo 12 (diritto del bambino ad esprimere liberamente le proprie opinioni), articolo 18 (nomina di un tutore o consulente e rappresentante legale), articolo 20 (cura e alloggio), articolo 22 (minori rifugiati), articolo 24 (diritto alla salute), articolo 27 (diritto a un tenore di vita adeguato), articolo 37 (trattamento disumano e detenzione).

Le proposte, inoltre, sarebbero in contrasto con la normativa italiana che vieta l'espulsione e la detenzione dei minori, nonché con le disposizioni che prevedono l'accoglienza dei minori nei centri di prima accoglienza.

D'altra parte, le proposte lasciano agli Stati membri ampi margini di discrezionalità, ad esempio per quel che riguarda la nomina dei tutori, che non è prevista come obbligatoria durante la procedura di screening. Ciò potrebbe consentire il consolidamento delle pratiche italiane in contrasto con i diritti dei minori e il loro superiore interesse: come già visto, uno dei principali ostacoli che si frappongono tra i minori e il loro diritto alla tutela e alla protezione è proprio la loro tempestiva identificazione come minori<sup>49</sup>.

Così, mentre il Patto nulla dispone sulle modalità di identificazione dei minori e sulle garanzie procedurali che devono accompagnare il procedimento, gli Stati, Italia

---

<sup>49</sup> ASGI- Associazione sugli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Unaccompanied minors: critical conditions at italian external and internal borders*, Giugno 2021.

compresa, ben potrebbero adottare e mantenere procedure illecite. Infine, la possibilità di applicare, in alcuni casi, i concetti di primo paese di asilo e paese terzo sicuro può esporre i minori al rischio di espulsione verso paesi dove vi sarebbe il rischio concreto di essere sottoposti a trattamenti disumani e degradanti.

#### 4. Respingimenti, espulsione e principio di non-*refoulement*

Il principio di non-*refoulement*, sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, prevede che a un soggetto non possa essere impedito l'ingresso sul territorio né possa essa essere deportata, espulsa o trasferita verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate. Per effetto della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, il divieto di *refoulement* si applica indipendentemente dal fatto che la persona sia stata riconosciuta rifugiata e/o dall'aver quest'ultima formalizzato o meno una domanda diretta ad ottenere tale riconoscimento: si tratta di uno dei principi pilastri del diritto internazionale che costituisce norma cogente, e in quanto tale, non ammette deroghe o modifiche se non da norme che abbiano lo stesso carattere vincolante. Tale divieto, unito alla garanzia del rispetto del diritto d'asilo, anch'esso sancito dalla Convenzione del 1951, dovrebbe rappresentare il fondamento dei comportamenti e delle pratiche messe in atto nei confronti di coloro che cercano di entrare in Europa. La realtà lungo i confini europei e lungo la rotta balcanica in particolare, mostra però situazioni e pratiche in continua violazione con i principi sopraelencati e che si iscrivono in una logica di controllo e di deterrenza.

Al fine di analizzare le pratiche dei respingimenti illegali perpetrate nei confronti dei migranti che tentano di entrare all'interno dei confini europei, sembra doveroso partire dall'analisi della normativa in tema di respingimenti, espulsioni e principio di non-*refoulement*.

Nella sistema italiano, il respingimento e l'espulsione rappresentano due istituti<sup>50</sup> che hanno rispettivamente la finalità di respingere i cittadini di Paesi non aderenti all'UE (con esclusione, quindi dei cittadini UE e dei loro familiari) che tentino di fare ingresso nel territorio dello Stato in assenza delle condizioni previste dalla relativa normativa e di allontanare coloro che, già presenti entro i confini dello Stato, risultino sprovvisti di un titolo che li autorizzi a un regolare soggiorno. Questi istituti, proprio in quanto predisposti alla finalità di allontanare dal territorio dello Stato gli stranieri non in regola con le disposizioni sull'ingresso e sul soggiorno, non possono trovare applicazione, se non in ipotesi particolari, nei confronti dei migranti in fuga dal Paese d'origine o di provenienza, i quali, giuridicamente qualificati come richiedenti protezione internazionale, non possono mai essere considerati irregolari, né in fase di soggiorno né, prima ancora, in fase di ingresso sul territorio dello Stato. Questi ultimi, infatti, da un lato, sono ammessi sul territorio a fronte della sola manifestazione di volontà di

---

<sup>50</sup> Respingimento ed espulsione sono disciplinati dal TU in materia di immigrazione (d.lgs. 286/1998)



richiedere protezione, e dunque senza previa esibizione di un visto o altra autorizzazione all'ingresso e, dall'altro, hanno diritto alla regolarità di soggiorno dal momento della manifestazione della volontà di presentare la domanda che darà avvio alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, sino alla definizione del relativo procedimento.

La trattazione preliminare degli istituti dell'espulsione e del respingimento risulta, dunque, indispensabile al fine di inquadrare correttamente gli obblighi di “non-respingimento” dettati dalla Convenzione di Ginevra e dalla normativa nazionale e dell'Unione Europea.

#### 4.1. Il respingimento

Il respingimento consiste in un provvedimento di rinvio nel luogo di provenienza disposto dall'autorità amministrativa nei confronti dello straniero che, in assenza di un visto o altra autorizzazione al transito o all'ingresso, tenta di attraversare la frontiera, ovvero l'abbia valicata e venga fermato subito dopo, ovvero sia ammesso sul territorio italiano per necessità di pubblico soccorso<sup>51</sup>.

Le due distinte ipotesi sopra menzionate possono determinare, ai sensi del d.lgs. 286/1998, due tipologie di respingimento:

- il respingimento alla frontiera, disposto dalla polizia di frontiera, che viene eseguito immediatamente, senza che lo straniero faccia materialmente ingresso nel territorio nazionale; esso viene disciplinato dall'art. 10, co. 1 del d.lgs. 286/1998 ed è disposto qualora lo straniero non sia in possesso dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato e si trovi in una delle condizioni di inammissibilità dettate dall'art. 4 del d.lgs. 286/1998 – come modificato dalla l. n. 94/2009 – ovvero:

- a) risulti destinatario di un pregresso provvedimento di espulsione con divieto di reingresso, il cui periodo di efficacia non sia ancora decorso;
- b) risulti già segnalato ai fini della non ammissione sul territorio italiano;
- c) sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato;
- d) risulti condannato, anche a seguito di pena patteggiata, per un reato che prevede l'arresto obbligatorio in flagranza ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

In questi casi l'esecuzione del provvedimento si riduce al materiale impedimento all'ingresso del cittadino straniero.

---

<sup>51</sup> ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione: manuale giuridico per l'operatore*, Luglio 2019.

- il respingimento c.d. “*differito*” disposto dal Questore, nei casi in cui lo straniero sia stato fermato subito dopo avere fatto ingresso irregolare in Italia ovvero sia stato ammesso temporaneamente per necessità di soccorso; in tali casi il respingimento non può più essere immediato ma è differito nel tempo, cioè eseguito quando lo straniero è stato identificato ovvero siano cessate le esigenze di soccorso che avevano impedito la sua esecuzione immediata. Il respingimento c.d. “*differito*”, disciplinato dall’art. 10, co. 2 del d.lgs. 286/1998 è disposto dal Questore con accompagnamento immediato alla frontiera nei confronti dello straniero:

a) che nel tentativo di fare ingresso nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli venga fermato all’ingresso – o subito dopo;

b) che nonostante l’assenza dei requisiti per l’ingresso, sia stato comunque ammesso temporaneamente nel territorio dello Stato per necessità di “pubblico soccorso”.

Ipotesi, l’ultima descritta che è ravvisabile ogniqualvolta vengano in rilievo quei diritti fondamentali della persona umana che devono essere garantiti indipendentemente dal possesso di un valido titolo di ingresso e/o di soggiorno. Si pensi, a titolo esemplificativo e non esaustivo, ai casi in cui allo straniero devono comunque essere assicurate le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti e/o essenziali per malattia e infortunio.

Nell’ipotesi di respingimento c.d. “*differito*” disposto dal Questore, l’esecuzione del provvedimento si concretizza nel materiale accompagnamento dello straniero alla frontiera o nella notifica di un provvedimento che contiene l’invito a lasciare il territorio attraverso un determinato valico aeroportuale. I cittadini stranieri ai quali viene notificato un provvedimento di respingimento differito che non viene eseguito o che non ottemperano allo stesso restano sul territorio nazionale in posizione di irregolarità. Le modalità con cui debbono essere effettuati i controlli alle frontiere sono disciplinate dal reg. 399/2016/UE del 9.3.2016, che all’art. 3, lett. b) prevede che esso si applichi “a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro senza pregiudizio dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento” e al successivo art. 14 precisa che “sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di Paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d’ingresso previste dall’art. 6 [...]. Ciò non pregiudica l’applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d’asilo e alla protezione internazionale [...]”. Quanto alla forma del respingimento, l’art. 14, par. 1, prescrive che questo “può essere disposto solo con provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise”, tale provvedimento deve essere notificato all’interessato dall’autorità che è competente a disporre il respingimento, mentre il successivo par. 3, prescrive che “le persone respinte hanno diritto di presentare ricorso [...] conformemente alla legislazione nazionale”.

Inoltre, “allo straniero comunque presente alla frontiera, sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti” (art. 2, co. 1 del d.lgs. 286/1998).

In particolare, a garanzia dell’effettivo accesso alla procedura dei richiedenti la protezione internazionale il d.lgs. 286/1998, all’art. 11, co. 6 e all’art. 24 del d.p.r. 394/1999, ha previsto l’istituzione di servizi di accoglienza ai valichi di frontiera per fornire assistenza a quanti intendano presentare la domanda di protezione<sup>52</sup>.

Il respingimento immediato, una volta eseguito, non comporta conseguenze giuridiche in capo al respinto nel senso che il suo nominativo non viene inserito nel SIS (Sistema Informativo Schengen)<sup>53</sup> ai fini di una successiva non ammissione sul territorio né, in altro modo, si prevede un successivo divieto di reingresso. Pertanto, allo straniero respinto con immediatezza dalla polizia di frontiera per difetto dei requisiti d’ingresso, per esempio assenza di visto o passaporto scaduto, non è impedito il successivo reingresso qualora sia munito dei requisiti previsti<sup>54</sup>.

A seguito delle modifiche introdotte con il d.l. 113/2018, convertito in l. n. 132/2018, è cambiata la disciplina del respingimento differito. Dal momento che l’accompagnamento alla frontiera dello straniero costituisce restrizione della libertà personale, il legislatore ha previsto che l’allontanamento debba essere preceduto dalla celebrazione dell’udienza di convalida davanti al Giudice di pace, esattamente come per l’esecuzione delle espulsioni. Inoltre, ha stabilito per le ipotesi di respingimento differito, che il destinatario di questo tipo di respingimento non possa fare ingresso in Italia e nell’area Schengen per un periodo da tre a cinque anni. In caso di violazione del divieto di reingresso, il trasgressore è punito con la reclusione da uno a quattro anni, è previsto il suo arresto obbligatorio, è processato con rito direttissimo, ed è espulso coattivamente. Nel caso la persona reiteri il reingresso, la pena prevista è da uno a 5 anni.

La disciplina sul respingimento, come anticipato, non può trovare applicazione nei confronti dei richiedenti la protezione internazionale. Questi ultimi, infatti, comunque presenti nel territorio dello Stato o ai valichi di frontiera, non necessitano di esibire alcuna autorizzazione all’ingresso, essendo sufficiente la sola manifestazione di volontà di richiedere la protezione internazionale. E ciò proprio al fine di rendere effettivo l’accesso alla procedura del richiedente la protezione internazionale.

---

<sup>52</sup> I servizi di accoglienza e assistenza presso i valichi di frontiera sono stati istituiti a Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Venezia, Brindisi, Ancona, Bari. La Cassazione, con sentenza del 27 Ottobre 2009, n. 26253, statuisce che la domanda di asilo presentata alla polizia di frontiera durante i controlli identificativi dello straniero in condizione irregolare deve essere sempre ricevuta.

<sup>53</sup> Reg. 1987/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 Dicembre 2006 sull’istituzione, l’esercizio e l’uso del sistema d’informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

<sup>54</sup> ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione, *La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione: manuale giuridico per l’operatore*, Luglio 2019

## 4.2. L'espulsione

L'espulsione amministrativa, che si differenzia dal respingimento immediato per presupposti e conseguenze connesse – è disciplinata dagli artt. 13 e 14 del d.lgs. 286/1998 e consiste in un decreto emesso dal Prefetto volto all'allontanamento dello straniero, già presente sul territorio nazionale. Essa può anche essere disposta direttamente dal Ministro dell'Interno (art. 13, co. 1 del d.lgs. 286/1998) nei casi in cui si accerti un concreto pericolo per la sicurezza dello Stato derivante dalla presenza dello straniero in Italia. Inoltre, il Ministro dell'Interno – o su sua delega il Prefetto – possono disporre l'espulsione dello straniero per motivi di prevenzione del terrorismo, anche internazionale (art. 3, co. 1 della l. n. 155/2005) quando vi siano fondati motivi per ritenere che la permanenza nel territorio dello Stato possa, in qualsiasi modo, agevolare organizzazioni o attività terroristiche internazionali.

In base all'art. 13 co. 2 del d.lgs. 286/1998, l'espulsione amministrativa è disposta dal Prefetto quando lo straniero:

a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'art. 10;

b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'art. 27, co. 1-bis del d.lgs. 286/1998 dovuta dal datore di lavoro per particolari categorie professionali, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato, ovvero è scaduto da più di 60 giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo, ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'art. 1, co. 3 della l. 28.5.2007, n. 68;

c) appartiene ad alcune delle categorie indicate negli artt. 1,4 e 16 del d.lgs. 159/2011 (codice delle leggi antimafia).

L'art. 15 del d.lgs. 286/1998, poi, prevede l'espulsione a titolo di misura di sicurezza:

“Fuori dai casi previsti dal codice penale il Giudice può ordinare l'espulsione dello straniero che sia condannato per taluno dei delitti previsti dagli artt. 380 e 381 del c.p.r., sempre che sia accertata la sua pericolosità sociale.”

Gli artt. 16 e 13 co.1 del d.lgs. 286/1998 prevedono, rispettivamente, l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione e l'espulsione ministeriale. Anche le espulsioni disposte dal Giudice penale comportano la segnalazione al SIS e sono corredate da un divieto di reingresso che può avere durata superiore ai 5 anni.

A seguito dell'introduzione della normativa di recepimento della Direttiva Rimpatri, è stato stabilito che l'espulsione non venga disposta nei confronti dello straniero identificato in uscita dal territorio nazionale durante i controlli di polizia alle frontiere esterne, e che allo stesso non sia contestato il reato di ingresso e soggiorno illegale di cui all'art. 10-bis del del d.lgs. 286/1998<sup>55</sup>

Ai sensi di tale normativa, inoltre, l'espulsione viene eseguita dal Questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, c.d. accompagnamento coattivo, in una serie tassativa di ipotesi, che però ricomprendono la maggior parte delle espulsioni (art. 13, co. 4 del d.lgs. 286/1998) ossia: quando lo straniero rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza; quando sussiste il rischio di fuga; quando la domanda di permesso di soggiorno è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta; quando lo straniero abbia violato anche una delle misure di garanzia disposte dal Questore in caso di concessione del termine per la partenza volontaria ovvero come misure alternative al trattenimento.

Qualora non ricorrano le suddette condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera, lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, può chiedere al Prefetto, quale forma di esecuzione dell'espulsione stessa, la concessione di un termine per la partenza volontaria, che può realizzarsi anche attraverso programmi di rimpatrio volontario assistito<sup>56</sup>. Il Prefetto, valutato il singolo caso, intima allo straniero di lasciare volontariamente il territorio nazionale, entro un termine compreso tra 7 e 30 giorni.

#### 4.3. Divieto di espulsione e di respingimento: principio di non-refoulement

Dopo aver delineato i tratti generali degli istituti dell'espulsione e del respingimento ci soffermeremo ora ad analizzare gli obblighi di "non-respingimento" dettati dalla Convenzione di Ginevra e delle norme comunitarie e nazionali direttamente correlate.

La Convenzione di Ginevra riconosce quale primo e più importante diritto quello di non essere espulso o altrimenti rinvio verso il luogo di temuta persecuzione. Gli obblighi statuali corrispondenti a tale diritto, universalmente noti come obblighi di "non-*refoulement*" o non respingimento, si trovano consacrati all'art. 33 co. 1 della Convenzione.

L'Art. 33, par. 1 della Convenzione di Ginevra dispone:

---

<sup>55</sup> Art. 13, co. 2-ter e art. 10-bis, co. 2 del d.lgs. 286/1998; circolare n. 5188 del 29 Giugno 2011.

<sup>56</sup> Art. 13 co.5 del d.lgs. 286/1998

*“Nessuno Stato contraente può espellere o respingere, in qualunque maniera, un rifugiato alle frontiere di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbe minacciata a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a un certo gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.”*

Il principio di non respingimento ha portata generale ed è applicabile non solo a espulsioni e respingimenti intesi in senso tecnico, ma anche a qualsiasi altra forma di allontanamento forzato verso un territorio non protetto, indipendentemente dalla sua natura o finalità, ivi comprese misure di estradizione o di trasferimento informale c.d. “*rendition*”. Il divieto di *refoulement* trova applicazione indipendentemente dal fatto che il soggetto sia già stato riconosciuto rifugiato, ma anche a prescindere dall’aver quest’ultimo formalizzato o meno una domanda diretta a ottenere tale riconoscimento.

Fermo restando che per essere rifugiati è necessario trovarsi al di fuori del Paese di temuta persecuzione, deve senz’altro ritenersi che gli obblighi di non-*refoulement* operino anche a beneficio di coloro che, pur avendo già abbandonato il proprio Paese di origine, non abbiano ancora fatto tecnicamente ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza. E ciò in virtù della portata extraterritoriale del principio di non-*refoulement* che mira a escludere che esso possa trovare applicazione solo quando i migranti si trovino sul territorio dello Stato o in acque nazionali<sup>57</sup>.

Violazioni del non-*refoulement* si configurano, dunque, anche nel caso di non ammissione alla frontiera, così come pure da ogni altra condotta, materiale e giuridica, che rischi di rinviare un rifugiato verso luoghi non sicuri, o laddove venga rinviato in qualsiasi altro Stato in cui abbia motivo di temere minacce per la propria vita o libertà per uno o più dei motivi contemplati dalla norma, o dal quale rischi di essere ulteriormente rinviato verso simili pericoli.

Tale sistema di protezione è completato dalle previsioni di cui agli artt. 32 e 33, co. 2 della Convenzione di Ginevra che prevedono che gli obblighi di “non-*refoulement*” sanciti dall’art. 33, co. 1 potrebbero essere eccezionalmente derogati in alcune ipotesi specificamente contemplate.

Art. 32 della Convenzione di Ginevra:

*“1. Gli Stati contraenti non espelleranno un rifugiato che si trovi regolarmente nel loro territorio se non per ragioni di sicurezza nazionale o ordine pubblico. 2. L’espulsione di questo rifugiato avrà luogo solo in esecuzione di un provvedimento reso in conformità della procedura prevista dalla legge. Il rifugiato dovrà, salvo che inderogabili ragioni di sicurezza nazionale vi si oppongano, essere ammesso a fornire delle prove che possano discolparlo, a presentare un ricorso e a farsi rappresentare a questo scopo davanti a un’autorità competente o davanti a una o più persone designate appositamente dall’autorità competente. 3. Gli Stati contraenti accorderanno a tale rifugiato un lasso di tempo*

---

<sup>57</sup> UNHCR, *Parere consultivo sull’applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967*, Ginevra, 26 Gennaio 2007

*ragionevole per permettere di cercare di farsi ammettere regolarmente in un altro Paese. Gli stati contraenti possono applicare, durante questo periodo, le misure di ordine interno che ritengano opportune”.*

Art. 33, par. 2 della Convenzione di Ginevra:

*“La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto Paese.”*

Il principio di *non-refoulement* e le eccezioni al medesimo sono state inoltre recepite in ambito comunitario. Il reg. 309/2016/UE prescrive che la possibilità di respingere *“non pregiudica l’applicazione delle disposizioni particolari relative al diritto d’asilo e alla protezione internazionale”*; la dir. 2004/83/CE e il d.lgs. n. 251/2007<sup>58</sup> precisano, inoltre, che le deroghe al principio di non allontanamento possono essere applicate solo dove ciò non sia precluso da altre norme e obblighi internazionali.

È tuttavia opportuno precisare che l’applicabilità delle deroghe sopra citate è pressoché interamente preclusa da norme internazionali e interne, distinte dalla Convenzione di Ginevra; inoltre, qualora l’allontanamento del rifugiato sia determinato dall’aver riportato una condanna per un reato per il quale è prevista la reclusione da 4 a 10 anni è in ogni caso da escludere l’allontanamento in assenza di una condanna definitiva. Nell’ipotesi, invece, in cui la misura sia determinata da ragioni di ordine pubblico o sicurezza dello Stato è in ogni caso necessario verificare se l’individuo interessato costituisca o meno un pericolo concreto e attuale per la comunità italiana e se tale pericolo, comparato con la gravità del pregiudizio temuto dall’individuo stesso in caso di rimpatrio, sia davvero tale da dover avere prevalenza.

Il d. lgs. n. 251/2007, di attuazione della dir. 2004/83/ CE, all’art. 20, co. 1 subordina l’applicabilità delle deroghe al principio di *non-refoulement* ivi contemplate, alla eventualità che la stessa non sia comunque preclusa dall’art. 19, co. 1 del d.lgs. 286/1998, il quale prevede che: *“In nessun caso può disporsi l’espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero rischi di essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.”*

A seguito dell’introduzione in Italia del c.d. “reato di tortura”, l’art. 3 della l. n. 110/2017 ha introdotto nel testo dell’art. 19 del d.lgs. 286/1998 il co. 1.1, secondo il quale *“non sono ammessi il respingimento, l’espulsione o l’extradizione di una persona verso uno*

---

<sup>58</sup> Art. 20 (Protezione dall’espulsione), co. 1 e 2 del d.lgs. 251/2007:

“Fermo restando quanto previsto dall’art. 19, co. 1 del d.lgs. 25.7.1998, n. 286, il rifugiato o lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria è espulso quando: a) sussistono motivi per ritenere che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato; b) rappresenta un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a 4 anni o nel massimo a 10 anni.”

*Stato qualora esistano fondati motivi per ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi sui diritti umani?*

Si tratta, come ben illustra l'enunciato "*in nessun caso*", di una disposizione di carattere perentorio e assoluto, insuscettibile di conoscere deroghe neppure per ragioni di ordine pubblico o altri motivi imperativi.

Va poi osservato che la disposizione di cui all'art. 19 del d.lgs. 286/1998, pur evidentemente ispirata alla disposizione sul non-*refoulement* di cui alla Convenzione di Ginevra, risulta addirittura migliorativa della stessa<sup>59</sup> in quanto non fa riferimento, nel testo, solo ai pericoli per la vita e la sicurezza dell'interessato ma direttamente al concetto di persecuzione, suscettibile anche di abbracciare altri pregiudizi.

Tale previsione, ispirandosi al principio di uguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione italiana, da un lato, aggiunge un esplicito riferimento alle persecuzioni basate sul sesso o sulla lingua e dall'altro sostituisce il concetto, potenzialmente suscettibile di interpretazioni restrittive, di "appartenenza a un particolare gruppo sociale" con quello, testualmente più ampio, di "condizioni personali o sociali".

Tuttavia, va segnalato come la giurisprudenza italiana di legittimità tenda a considerare la disposizione in commento, piuttosto che come espressione di un principio di non-*refoulement* di portata generale, piuttosto come una deroga eccezionale al potere di allontanamento dello Stato nei confronti degli stranieri. Detta impostazione, per molti aspetti discutibile, determina conseguenze pratiche assai significative perché conduce ad addossare allo straniero l'onere di fornire una prova particolarmente intensa e convincente sull'effettiva ricorrenza delle condizioni che renderebbero possibile la persecuzione prospettata.

Per quanto attiene alla specifica protezione dal respingimento, va ricordato che le disposizioni che disciplinano il respingimento "*ai valichi di frontiera*" e il respingimento "*con accompagnamento alla frontiera*" a opera del Questore nonché quelle che descrivono le ipotesi di non ammissione dello straniero sul territorio non si applicano nei confronti dei richiedenti la protezione internazionale.

La Corte di Cassazione, civ. sez. I, con sentenza n. 26253/2009, nel ribadire il pieno diritto di accesso alla procedura di asilo da parte del richiedente bisognoso della protezione internazionale, ha sancito che le autorità hanno l'obbligo tassativo di astenersi dall'assumere provvedimenti di espulsione o respingimento che possano impedire la definizione del procedimento di asilo, affermando che "dal predetto quadro normativo emerge incontestabilmente che il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile di espulsione ex art. 13, co. 2, lettera a) del d.lgs. 286/1998 abbia il diritto di presentare istanza di protezione

---

<sup>59</sup> ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione: manuale giuridico per l'operatore*, Luglio 2019



internazionale e che l'Amministrazione abbia il dovere di riceverla, astenendosi da alcuna forma di respingimento e da alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle commissioni designate in ossequio al dettato di legge”.

#### 4.4. Riammissioni informali e respingimenti illegali

Come già ampiamente esposto nella trattazione, nei Paesi interessati dal passaggio di richiedenti asilo e migranti, lungo la Rotta Balcanica ma non solo, le modalità di gestione e controllo dei confini sono diventate sempre più istituzionalizzate e trasversali. Concentrando la nostra attenzione sul confine orientale dell'Europa, dalla Grecia alla Macedonia, dalla Bosnia alla Croazia, dalla Slovenia all'Italia e all'Austria, vi è una crescente implementazione di pratiche e politiche violente, escludenti e illegali.

Per comprendere a pieno le fonti che supportano la tesi di illegittimità di tali pratiche, e dopo aver esposto la normativa di riferimento negli istituti del respingimento e dell'espulsione nel diritto italiano, è necessario fornire una serie di elementi indispensabili da affrontare nella trattazione dei respingimenti illegali, primo fra tutti uno di natura semantica: pur alludendo ai respingimenti illegali, nella normativa interna tali fenomeni vengono definiti “riammissioni informali”. La riammissione, infatti, “è quella che avviene in territori europei sulla base di accordi tra Stati membri, il respingimento è ciò che avviene al di fuori dell'Unione Europea.”<sup>60</sup> E' legittimo, però, definire le riammissioni informali al confine tra Italia e Slovenia, due paesi dell'Unione Europea, come respingimenti illegali poiché: “*La riammissione che avviene in Slovenia [...] non finisce lì, ma è parte di un meccanismo di riammissione a catena che poi espelle la persona dall'Unione Europea, fino in Bosnia o in Serbia, consegnandola ed esponendola al rischio quasi certo di torture e violenze in Croazia, e poi in una situazione di abbandono morale e materiale in Bosnia e in Serbia.*”<sup>61</sup>

Di conseguenza le riammissioni informali di migranti effettuate l'Italia verso la Slovenia, se analizzate nel contesto più generale del meccanismo di riammissioni a catena, si tramutano a tutti gli effetti in respingimenti.

Le procedure di riammissioni informali poste in essere dallo Stato italiano, così come da altri paesi dell'Unione Europea, nei confronti di persone provenienti da paesi terzi sono guidate da un quadro giuridico decisamente poco solido. L'intero strumento legislativo che regola le procedure di riammissioni informali in Italia, si riferisce infatti ad un accordo bilaterale tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Slovenia firmato a

---

<sup>60</sup> Da un'intervista a Caterina Bove, avvocata di ASGI, condotta all'interno del Laboratorio Politiche Migratorie 2020, a cura di Elia Iotti, Chiara Martini, Melissa Visintin. Lo studio è consultabile al seguente link: <https://www.meltingpot.org/2021/01/i-respingimenti-illegali-lungo-la-rota-balcanica-un-focus-sulla-situazione-del-confine-italo-sloveno-sui-respingimenti-a-catena-e-sulla-sistematicita-di-tali-pratiche/>

<sup>61</sup> Ibid.

Roma il 3 settembre 1996<sup>62</sup>. Il documento contiene previsioni, accordi e strumenti organizzativi per favorire la riammissione sul territorio dei due Stati, sia di cittadini di uno dei due Stati parti dell'accordo, sia di cittadini di Stati terzi. Nello stesso viene specificato il carattere del tutto informale che devono avere queste tipologie di riammissioni: esse, infatti, non prevedono l'emanazione di un provvedimento scritto amministrativo né di un provvedimento che attribuisca l'imputazione di un reato. La persona viene respinta con la motivazione che il suo ingresso o la sua permanenza nel territorio nazionale è ritenuta irregolare<sup>63</sup>. Tale accordo contiene previsioni e strumenti organizzativi per favorire la riammissione e rendere più speditive le procedure e delinea i soggetti passibili di procedura di riammissione, inserendo al loro interno anche i richiedenti asilo. Sono compresi inoltre dei parametri tali per cui in determinate circostanze un soggetto può essere riammessa, tra cui il rintracciamento ed il conseguente fermo entro 10 Km dalla linea di confine o entro le ventiquattro ore dal passaggio irregolare alla frontiera<sup>64</sup>.

Da quanto si evince nell'art.80 della Costituzione della Repubblica italiana, gli accordi bilaterali sono soggetti all'obbligo di ratifica attraverso apposita legge di recepimento, senza la quale non acquisiscono la loro validità in termini giuridici. Tali accordi, inoltre, non possono derogare alle norme di fonte primaria dell'ordinamento giuridico italiano ed europeo. Proprio l'analisi dell'art.80 della Costituzione italiana permette di comprendere quanto il sistema giuridico che regola le riammissioni informali sia debole: la mancata ratifica costituisce una prima macro area di illegittimità di tale pratica. Se poi osserviamo nel concreto il meccanismo delle riammissioni informali, è possibile comprendere quanto nella realtà dei fatti si tratti di una procedura consolidata e attuata secondo regolamenti interni e precise direttive, attraverso l'utilizzo dello strumento dei controlli di polizia.

Tale procedura, dunque, è venuta progressivamente legittimandosi tramite una inappropriata interpretazione di leggi internazionali - e dalla conseguente erronea implementazione delle stesse - e da norme nazionali che forniscono gli strumenti per l'attuazione delle riammissioni, senza esplicitarne l'utilizzo specifico. La stessa viene, inoltre, sostenuta da dichiarazioni di indirizzo politico, da dichiarazioni di amministratori, nazionali e locali, da direttive nazionali e dalle prefetture di Gorizia, Trieste e Udine.

Partendo dall'Accordo di Schengen del 1985, effettivo strumento di regolamentazione degli spostamenti di cittadini europei ed extra-europei all'interno dell'Unione

---

<sup>62</sup> Rete RiVolti ai Balcani, *La Rotta balcanica – I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, Dossier 2021

<sup>63</sup> ASGI, *Riammissioni informali e rotta balcanica: lettera aperta al Governo e UNHCR*, 4 agosto 2020, consultabile al seguente link:

<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/rotta-balcanica-risposta-dichiarazioni-governo/>

<sup>64</sup> Accordo bilaterale Repubblica Italiana e Repubblica di Slovenia, 3 settembre 1996, consultabile al seguente link:

[http://itra.esteri.it/Ricerca\\_Documenti/wfrmRicerca\\_Documenti.aspx](http://itra.esteri.it/Ricerca_Documenti/wfrmRicerca_Documenti.aspx)

Europea, il meccanismo delle riammissioni sia stato introdotto attraverso l'utilizzo di accordi bilaterali tra Paesi dell'Unione.

Fonte normativa europea più specifica per le riammissioni informali è la Direttiva 2008/115/CE, detta Direttiva Rimpatri, la quale tratta il tema dei rimpatri verso il Paese di origine per tutti i cittadini di Stati terzi che soggiornano in maniera irregolare nel territorio europeo, regolamentando la prassi e stabilendo una serie di tutele, compreso il diritto ad un ricorso effettivo rispetto al provvedimento di espulsione. La Direttiva tratta il tema delle riammissioni nell'art.6 co. 3, dichiarando che *“gli Stati membri possono astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare qualora il cittadino in questione sia ripreso da un altro Stato membro in virtù di accordi o intese bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della presente direttiva”*<sup>65</sup>.

È previsto, quindi, che una volta valutata inidonea la richiesta di protezione internazionale di un cittadino extraeuropeo, questi possa essere riammesso in altro Stato membro in virtù di accordi bilaterali, ed il secondo Stato dovrà occuparsi dell'eventuale rimpatrio o riesamina della domanda di asilo. In questo caso l'Unione Europea legittima quindi le riammissioni, nel rispetto però della normativa che tutela i diritti dell'individuo, specialmente in relazione al diritto di richiedere asilo e alla possibilità di appellarsi alla decisione di riammissione. Questi ultimi due aspetti non sono previsti dall'accordo bilaterale tra Italia e Slovenia del 1996, soprattutto a causa del carattere informale delle riammissioni: non è infatti previsto alcun obbligo di emanare un provvedimento scritto e di conseguenza viene concretamente impedita un'eventuale impugnazione dello stesso; è, inoltre, contemplata anche la possibilità di riammettere persone che fanno richiesta esplicita di asilo.

La legge nazionale che tende a rinforzare il meccanismo delle riammissioni informali, è la legge di cooperazione transfrontaliera di polizia, 7 aprile 2011, n. 60, ratifica dell'accordo bilaterale tra Repubblica italiana e Repubblica di Slovenia del 2007. Si tratta di una dichiarazione di collaborazione nel fronteggiare diversi comportamenti illeciti che possono verificarsi lungo il confine tra i due Stati, pur trattandosi, nel concreto, di una dichiarazione di stretta collaborazione tra polizie frontaliere per contrastare il fenomeno dell'immigrazione ritenuta illegale.

Col tentativo di colmare la scarsa rilevanza legislativa che caratterizza la procedura delle riammissioni informali, numerose sono state le dichiarazioni di politici e membri delle amministrazioni in tema, prima tra tutte quella del Ministro dell'Interno Lamorgese che durante una visita a Trieste nel settembre 2020, ha dichiarato che “le procedure informali di riammissione in Slovenia vengono applicate nei confronti dei migranti rintracciati a ridosso della linea confinaria italo-slovena anche qualora sia

---

<sup>65</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

manifestata l'intenzione di richiedere protezione internazionale"<sup>66</sup>, chiarendo che nessun diritto di asilo viene negato poiché questo risulta comunque garantito "a prescindere dallo Stato individuato quale competente ad esaminare la domanda" e dichiarando inoltre che "non può essere consentito allo straniero, pur bisognoso di protezione ed aiuto, di scegliere il Paese in cui essere eventualmente accolto"<sup>67</sup>.

Dalle lacune normative esposte a riguardo, si evince come la procedura delle riammissioni informali in termini legali risulti ancora molto confusa e poco chiara, guidata nella pratica attuativa da accordi bilaterali e direttive nazionali non vincolanti in termini giuridici. Si tratta, però, di una pratica sempre più consolidata, composta da macro violazioni normative, che colpisce i diritti fondamentali di sempre maggior individui. Inizialmente nascosta e taciuta, negli ultimi anni tale procedura è entrata nel dibattito pubblico e politico, con un sostanziale appoggio e difesa da parte degli organi legislativi ed esecutivi. Nonostante il carattere non vincolante e la mancanza di una legge di ratifica all'accordo bilaterale tra Italia e Slovenia del 1996, l'organo legislativo non ha più preso in considerazione la materia delle riammissioni informali causando un sostanziale vuoto normativo. Tale vuoto lascia grande libertà di interpretazione e di attuazione delle procedure di riammissione informale, che avvengono in effetti con metodi e pratiche consolidate e tendono sempre più ad affermarsi attraverso la loro stessa applicazione, anziché attraverso un sistema di norme regolamentanti.

#### 4.5. Riammissioni informali: normativa violata

Nella Convenzione di Ginevra per i Diritti dei Rifugiati del 1951, sottoscritta da tutti i Paesi UE, viene sancito all'art.33 il divieto di respingimento o principio di non *refoulement*.

Come già chiarito, il principio di non *refoulement* è uno dei pilastri del diritto internazionale, norma non soggetta a deroga da nessuna legge nazionale o accordo bilaterale. Secondo tale principio, è vietato espellere o respingere un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale o per opinioni politiche.

La riammissione dall'Italia alla Slovenia costituisce solo una piccola parte di un meccanismo di respingimenti a catena, che, attraverso l'uso della forza, espelle di fatto la persona interessata fuori dai confini europei. All'art.32 della Convenzione di Ginevra troviamo la normativa riguardante le espulsioni.

---

<sup>66</sup> Il Manifesto, *Confine italo-sloveno: «Respinti anche i richiedenti asilo»*, 29 luglio 2020, <https://ilmanifesto.it/confineitalo-sloveno-respinti-anche-i-richiedenti-asilo/>

<sup>67</sup> Ibid.

In particolare il co. 1 dell'art. 32 della Convenzione, riguardante le espulsioni, dispone che: *“Gli Stati Contraenti possono espellere un rifugiato che risiede regolarmente sul loro territorio soltanto per motivi di sicurezza nazionale o d'ordine pubblico”*. Inoltre, al co. 2 si specifica che: *“Il rifugiato deve, se motivi impellenti di sicurezza nazionale non vi si oppongono, essere ammesso a giustificarsi, a presentare ricorso e a farsi rappresentare a questo scopo davanti a un'autorità competente o davanti a una o più persone specialmente designate dall'autorità competente”*.

Da queste due disposizioni si evince come la creazione e progressiva legittimazione dello strumento delle riammissioni informali in Italia ed in tutta Europa risulta in netto contrasto con quanto enunciato nella Convenzione. Un meccanismo come quello delle riammissioni informali, dunque, risulta sempre illegittimo, poiché non consente ai soggetti di presentare domanda di asilo o di appellarsi e richiedere ricorso contro la decisione di riammissione. Proprio questo aspetto configura la seconda macro area di illegittimità: l'accordo di riammissione, anche se non prevede un'eccezione per i richiedenti asilo, non può applicarsi ai richiedenti.

All'interno della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo viene esplicitato il divieto di espellere o estradare qualcuno verso luoghi dove i diritti umani sanciti nella Convenzione potrebbero essere violati, secondo quello che è il principio di non *refoulement*. All'art.13 si enuncia che *“ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”*. In questo articolo possiamo riconoscere una delle maggiori violazioni normative che il meccanismo delle riammissioni informali provoca. Il non garantire ad una persona la possibilità di ricorso rispetto alla procedura di riammissione si configura come una grave violazione di diritto, in quanto al migrante non verrebbero attribuiti pari diritti e dignità rispetto a quelli di un qualunque cittadino.

Gravi violazioni si colgono anche nell'analisi del Regolamento Dublino III. Nello specifico, l'art.3 in merito al diritto di asilo, dispone: *“Gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito. [...] Quando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata”*<sup>68</sup>.

Il Governo italiano ha giustificato la mancata presa in considerazione della richiesta di asilo, spiegando che i migranti in questione sono già stati identificati da uno dei paesi di arrivo e specificando che non è possibile scegliere di fatto dove poter presentare richiesta di asilo. Quindi, se la persona viene rintracciata sul territorio di confine italiano è presumibile un attraversamento del territorio sloveno e di conseguenza la

---

<sup>68</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 Giugno 2013, consultabile al seguente link: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>

competenza della richiesta spetterebbe al primo paese di transito, utilizzando così una logica eccessivamente interpretativa del Codice di Frontiere Schengen che caratterizza il sistema di riammissioni a catena.

Questi due ultimi aspetti vengono comunque smentiti dalla seconda parte dell'art. 3 del Regolamento Dublino III:

*“qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente. Qualora non sia possibile eseguire il trasferimento a norma del presente paragrafo verso un altro Stato membro designato in base ai criteri di cui al capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente”.*

Da quanto sopra esposto deriva che la riammissione informale di migranti dall'Italia alla Slovenia risulta essere fortemente illegittima poiché in Slovenia, in Croazia e in Bosnia-Erzegovina, i soggetti respinti sono vittime di violenze e abbandono, in un generale contesto di scarsa accoglienza e mancato rispetto della procedura per la richiesta di asilo.

Altresì, in violazione dell'art.4 del Regolamento Dublino III, alla persona sottoposta alla procedura di riammissione informale non viene fornita nella maggior parte dei casi una adeguata spiegazione di ciò che sta subendo, né in Italia né negli altri Paesi della Rotta Balcanica.

Bisogna segnalare anche violazione dell'art.6 dello stesso Regolamento, poiché numerosi sono i minori nei Paesi balcanici sottoposti alla pratica dei respingimenti, in completa violazione del loro status che dovrebbe essere tutelato proprio in virtù della loro specifica condizione di minore età.

Lo stesso Codice Frontiere Schengen, risulta violato in alcuni suoi articoli. All'art.4 troviamo il chiarimento che *“conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale”*<sup>69</sup>. Ciò implica l'impossibilità di effettuare respingimenti collettivi ma piuttosto di valutare caso per caso la storia della persona. Aspetto quest'ultimo non previsto all'interno della regolamentazione sulle riammissioni informali, che permette di attuare respingimenti collettivi senza valutare specificità ed individualità della persona.

---

<sup>69</sup> Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=LI#d1e585-1-1>

Nell'art.14 co.2 possiamo poi notare come il principale carattere di informalità delle riammissioni sia del tutto illegittimo poiché *“il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise”*<sup>70</sup>.

La pratica delle riammissioni, con il suo specifico carattere di misura speditiva ed informale, risulta così una pratica del tutto illegale ed illegittima, che utilizza una prassi priva delle adeguate garanzie procedurali per il rispetto dei diritti della persona.

Il Codice di Frontiere Schengen, inoltre, prevede che le frontiere interne e i conseguenti controlli possano essere ripristinati strettamente per gravi motivi di sicurezza nazionale. In Italia le frontiere interne non sono mai state ripristinate ufficialmente, violando la procedura all'art. 25 del Codice, poiché di fatto l'Italia continua ad eseguire controlli sistematici alla frontiera italo-slovena, implementando il personale e le risorse per effettuarli.

Le corti nazionali ed europee si stanno già esprimendo a sfavore della pratica dei respingimenti ed a favore della difesa del diritto europeo. Ne è un esempio l'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale di Roma il 18 gennaio 2021<sup>71</sup>, pronuncia che può ben essere considerata come *“apripista”*, a favore di un ragazzo pakistano che dopo aver attraversato il confine italo-sloveno e rintracciato dalla polizia italiana, aveva espresso chiaramente la volontà di richiedere asilo, senza di fatto essere stato ascoltato. Il ragazzo era stato quindi riammesso nel giro di poche ore in Slovenia, successivamente in Croazia, dove ha subito violenze da parte delle forze di polizia e respinto infine in Bosnia. In questa occasione il Tribunale di Roma ha chiarito nettamente che l'accordo tra Italia e Slovenia del 3 settembre 1996 *“non è mai stato ratificato dal Parlamento italiano”* e quindi come da esso non possano derivare *“modifiche o deroghe alle leggi vigenti in Italia o alle norme dell'UE o derivanti da fonti di diritto internazionale”*. Il diritto del soggetto a presentare domanda di protezione internazionale è stato accertato dallo stesso Tribunale, in virtù della sua condizione di particolare vulnerabilità, in quanto in fuga dalle persecuzioni in ragione del suo orientamento sessuale.

La politica e gli organi amministrativi, d'altro canto, si muovono in senso opposto, nel tentativo di legittimare tale pratica. Questo processo di legittimazione si sviluppa attraverso la creazione di un diritto parallelo formato da direttive nazionali ed accordi bilaterali, privi di carattere vincolante e che in ogni caso non dovrebbero derogare, come invece fanno, a fonti di diritto primario.

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Tribunale di Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, proc. N. 56420/2020, 18 Gennaio 2021