
QUADERNI AISDUE

2/2021

Editoriale Scientifica



INDICE

<i>Presentazione</i> di ANTONIO TIZZANO	7
---	---

Focus “Brexit”

GATTI M., Il diniego dell’immunità diplomatica alla delegazione dell’Unione europea a Londra, 30 gennaio 2021	11
---	----

VITIELLO D., L’impatto della <i>Brexit</i> sui diritti dei minori stranieri non accompagnati, 14 aprile 2021	19
--	----

Focus “Carta dei diritti fondamentali”

MASTROIANNI R., Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia tra tutela dei diritti e tenuta del sistema, 1° febbraio 2021	51
---	----

Focus “Pandemia, diritto emergenziale e Unione europea”

MANZINI P., Brevi note sulla controversia relativa alla fornitura del vaccino AstraZeneca, 16 aprile 2021	63
---	----

Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”

DI PASCALE A., L’immigrazione “legale” nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo, 20 gennaio 2021	77
--	----

FRATEA C., La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea, 26 gennaio 2021	101
--	-----

MARIN L., Una rilettura di alcune misure del Patto sulle migrazioni alla luce della sussidiarietà: il valore aggiunto europeo come utopia?, 18 febbraio 2021	119
--	-----

Focus “Servizi e piattaforme digitali”

CAGGIANO G., La proposta di <i>Digital Service Act</i> per la regolazione dei servizi e delle piattaforme <i>online</i> nel diritto dell’Unione europea, 18 febbraio 2021	139
---	-----

CALOPRISCO F., *Data Governance Act*. Condivisione e “altruismo” dei dati,
5 maggio 2021 169

MANZINI P., Equità e contendibilità nei mercati digitali: la proposta di
Digital Market Act, 25 febbraio 2021 189

L'IMPATTO DELLA *BREXIT* SUI DIRITTI DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

DANIELA VITIELLO*

SOMMARIO: 1. Una difficile e insolita eredità della *Brexit*: il destino dei minori stranieri non accompagnati. – 2. La cornice di diritto dell'Unione a tutela dei minori stranieri non accompagnati. – 3. Il diritto all'unità familiare dei minori non accompagnati richiedenti asilo nel Regno Unito *ante Brexit*. – 4. Le opzioni negoziali *post Brexit*: la bozza di accordo quadro tra l'Unione e il Regno Unito sul trasferimento dei minori stranieri non accompagnati. – 5. La prospettiva “bilateralizzazione” del negoziato e i suoi potenziali effetti distorsivi. – 6. La dichiarazione sulle vie legali di accesso alla protezione internazionale nel Regno Unito: una “terza via”?

1. Nella sentenza *Wightman*¹ la Corte di giustizia aveva preconizzato la “considerevole incidenza” che il recesso del Regno Unito dall'Unione avrebbe potuto spiegare sui diritti fondamentali, in particolare dei cittadini europei. Successivamente, nel caso *M.A. e al.*², aveva riconosciuto la situazione di incertezza giuridica in cui la *Brexit* gettava i cittadini dei paesi terzi richiedenti asilo, opponendovi l'obbligo dello Stato recedente e degli altri Stati membri dell'Unione di cooperare lealmente per dare piena ed effettiva attuazione al diritto dell'Unione (in specie al c.d. regolamento di Dublino³) durante l'intero periodo transitorio e fino all'entrata in vigore dell'accordo di recesso.

Pertanto, ci si attendeva (o perlomeno si auspicava) che la dichiarazione politica sulle future relazioni ponesse al cuore del mandato a negoziare misure compensative volte a limitare l'impatto della *Brexit* sui diritti fondamentali dei cittadini e dei non cittadini, in specie delle categorie sociali

* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Tuscia.

¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*, punto 64.

² Sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2019, causa C-661/17, *M.A., S.A., A.Z.* Sull'obbligo di cooperazione in capo agli altri Stati membri dell'Unione nelle more della transizione cfr. altresì la sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, causa C-327/18 PPU, *RO*, sul mandato d'arresto europeo.

³ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (c.d. regolamento Dublino III).

più vulnerabili, come i minori stranieri non accompagnati⁴. Anche perché il libro bianco del Governo britannico sulle future relazioni con l'Unione contemplava espressamente l'interesse del Regno Unito a negoziare uno schema di trasferimento dei richiedenti asilo sul modello Eurodac-Dublino, che garantisse in particolare il rispetto del diritto all'unità familiare dei minori stranieri non accompagnati, oltre che a proseguire la cooperazione in materia di contrasto all'immigrazione irregolare ed esternalizzazione delle frontiere esterne⁵.

La dichiarazione politica sulle future relazioni ha, tuttavia, sconfessato gli intendimenti originari, chiarendo con lucido disincanto la reale portata degli interessi cooperativi del Regno Unito in questo ambito materiale: “contrastare la migrazione illegale, comprese le relative cause e conseguenze”⁶. Rispetto a tale obiettivo, che ha trovato traduzione negoziale nell'impegno a ricercare forme di cooperazione con le agenzie europee Europol e Frontex e a contribuire all'azione esterna dell'Unione nel contrasto dell'immigrazione irregolare, l'esigenza di proteggere le persone più vulnerabili è rimasta, invece, sullo sfondo.

L'accordo di recesso⁷ ha registrato questo stato dell'arte, limitandosi a prevedere l'impegno del Regno Unito in relazione alla partecipazione al fondo fiduciario di emergenza per l'Africa e allo strumento per i rifugiati in Turchia⁸, nonché la cooperazione con Cipro “al fine di mettere a punto modalità e mezzi pratici per rispettare i diritti e soddisfare le esigenze dei richiedenti asilo e dei migranti illegali nelle zone di sovranità, tenendo presente considerazioni di ordine umanitario e in conformità della pertinente normativa relativa all'amministrazione delle zone stesse”⁹.

⁴ Cfr. in tal senso Parlamento europeo, *The Future Relationship between the UK and the EU in the Field of International Protection Following the UK's Withdrawal from the EU*, Study requested by the LIBE Committee, PE 608.836, October 2018.

⁵ UK Government, *White Paper on the Future UK-EU Relationship*, Cm 9593, July 2018, p. 70.

⁶ Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, punto 114.

⁷ Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, 31 gennaio 2020. Come noto, il periodo transitorio previsto dall'accordo è terminato il 31 dicembre 2020. Per una disamina dell'accordo di recesso si veda M. DOUGAN, *So Long, Farewell, auf Wiedersehen, Goodbye: The UK'S Withdrawal Package*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 631 ss.; N. LAZZERINI, *L'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020.

⁸ Accordo sul recesso, cit. *supra*, art. 155.

⁹ Protocollo sulle zone di sovranità del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a Cipro, art. 7, par. 4, comma 2.

Al contempo, l'accordo sugli scambi e la cooperazione¹⁰, pur non prevedendo disposizioni in materia di protezione internazionale, gestione dei flussi migratori e unità familiare dei cittadini di paesi terzi, è stato accompagnato da una "dichiarazione politica sull'asilo e i rimpatri" in cui si prende atto "dell'intenzione del Regno Unito di avviare discussioni bilaterali con gli Stati membri più interessati per ricercare intese pratiche adeguate in tema di asilo, ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati o migrazione irregolare, in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari di ciascuna parte"¹¹.

L'opzione bilaterale ha guadagnato terreno durante il periodo di transizione in conseguenza della pretesa indisponibilità dei negoziatori di Bruxelles¹² a considerare un'estensione del proprio mandato a negoziare al fine di ricomprensere un accordo UE-UK sulla riammissione e, in collegamento con esso, un meccanismo di trasferimento dei minori stranieri non accompagnati valido per l'interna Unione¹³.

¹⁰ Come noto, dal 1° gennaio 2021 le relazioni tra il Regno Unito e l'Unione sono regolate dall'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione, 31 gennaio 2020, secondo quanto previsto dalla decisione (UE) 2020/2252 del Consiglio, del 29 dicembre 2020, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo sugli scambi e la cooperazione e dell'accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate. Per un inquadramento dell'accordo e dei suoi contenuti si rinvia a J. ZILLER, *The New Brexit Deal: Predictable Outcome of a Lose-Lose Negotiation. A First Glance Assessment of the EU-UK Trade Agreement* 24.12.2020 (*Second Episode*), in CERI-DAP, 29 December 2020; S. PEERS, *Analysis 2 of the Brexit Deal: EU/UK Trade and Cooperation Agreement – Overview*, in *EU Law Analysis*, 31 December 2020; G. CAGGIANO, *Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, p. 49 ss.; C. CURTI GIALDINO, *Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2021, p. 4 ss.

¹¹ Dichiarazioni di cui alla decisione (UE) 2020/2252, cit. *supra*.

¹² UK Home Office, *Statement of Policy in Relation to Family Reunion of Unaccompanied Children Seeking International Protection in the EU or the UK*, 16 March 2020; House of Lords, Select Committee on the European Union, *Corrected Oral Evidence: Brexit: Future UK-EU Co-operation on Asylum and International Protection*, 29 September 2020, Q27 (Chris Philp MP).

¹³ Cfr. sul punto il Draft Working Text for an Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union on the Readmission of Persons Residing without Authorisation e il Draft Working Text for an Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children, presentati dal Governo britannico nel maggio 2020 e accessibili sul sito ufficiale dell'Home Office.

Secondo l'approccio "aggiornato" alle future relazioni, proposto dal Governo britannico nel febbraio 2020¹⁴, questi due accordi avrebbero dovuto rappresentare gli assi portanti delle relazioni tra Unione e Regno Unito in materia di asilo e immigrazione "illegale", da costruire su basi di reciprocità nell'ambito del partenariato in materia di sicurezza¹⁵. Constatata però l'impossibilità di negoziare in tempi brevi una *partnership* sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati con l'intera Unione, in seguito all'entrata in vigore dell'accordo sugli scambi e la cooperazione l'Esecutivo d'oltre Manica ha aggiustato il tiro, sottolineando che la ricerca di intese bilaterali con singoli Stati membri dovrà andare di pari passo con "the Government's wider ambition to overhaul our approach to asylum and illegal migration, the new global immigration system and our future approach to refugee resettlement"¹⁶.

Nonostante questo tentativo di "annacquare" la specificità del problema riconducendone la trattazione all'interno del processo, tutto domestico, di ripensamento della politica nazionale di immigrazione e asilo, la questione di come preservare e continuare a garantire i diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Regno Unito ha assunto oramai autonoma rilevanza nel dibattito politico¹⁷ e giuridico¹⁸ sulla *Brexit*, divenendo una spina nel fianco del Governo Johnson.

Il presente contributo si propone di situare questo dibattito nella cornice delle future relazioni tra Regno Unito e Unione, valutando l'effettività delle opzioni negoziali sul tappeto dal punto di vista giuridico materiale e formale. A tal fine, la disamina prende le mosse dall'inquadramento della

¹⁴ UK Government, *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations*, CP211, 27 February 2020, p. 28.

¹⁵ In questo senso, l'impostazione del documento sulle relazioni future del 2020 conferma quella del libro bianco del 2018, che collocava la cooperazione in materia di immigrazione e asilo nel capitolo secondo, rubricato "security partnership". Cfr. UK Government, *White Paper on the Future UK-EU Relationship*, cit., pp. 51-72.

¹⁶ UK Home Office, *Statement in Relation to Legal Routes from the EU for Protection Claimants Including Family Reunion of Unaccompanied Children*, 8 February 2021.

¹⁷ H. GRANT, 'Please Help Us': Child Refugees Running out of Time to Reach UK before Brexit, in *The Guardian*, 24 December 2020; M. BULMAN, Britain Closes the Door on Unaccompanied Child Refugees, in *Independent*, 26 January 2021; E. WALLIS, Post-Brexit Britain Begins to Close Doors to Unaccompanied Children without Relatives in the UK, in *InfoMigrants*, 26 January 2021.

¹⁸ Cfr. ad es. M. GOWER, *Family Reunion Rights and the EU (Withdrawal Agreement) Bill*, House of Commons Library, 23 December 2019; EAD., *Brexit: The End of the Dublin III Regulation in the UK*, House of Commons Briefing Paper 9031, 21 December 2020; N. NEWSON, *Brexit: Refugee Protection and Asylum Policy*, House of Lords Library, 17 September 2020; R. TAYLOR, *Post-Brexit: Asylum Seekers left in Limbo*, Chatham House, 5 February 2021.

condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento dell'Unione (par. 2) e quale risultante dall'attuazione del diritto dell'Unione nel Regno Unito *ante Brexit*, per valutare in una prospettiva sostanziale la *deminutio* di tutela conseguente al recesso (par. 3) e l'eventuale valore aggiunto del perfezionamento di un accordo quadro con l'Unione sul trasferimento dei minori stranieri non accompagnati, nei termini proposti dal Governo britannico (par. 4).

Si passa, quindi, all'esame dei profili formali inerenti alla natura della competenza dell'Unione in quest'ambito materiale e all'ipotesi di "bilateralizzazione" del negoziato, considerando l'espunzione dell'impegno a negoziare con l'Unione dal mandato concordato in sede di dichiarazione politica (par. 5). Infine, nelle conclusioni si commentano le più recenti prese di posizione del Governo britannico in relazione a un'ipotetica "terza via", non cooperativa, al rafforzamento degli strumenti di *resettlement* dei minori stranieri non accompagnati direttamente dalle zone di conflitto (par. 6).

2. In una celebre pronuncia del 2017 relativa alla tutela giurisdizionale dei diritti dei minori stranieri richiedenti asilo, la *Civil Division* della Corte d'appello d'Inghilterra e Galles rimarcava un dato di disarmante evidenza, eppure troppo spesso negletto e frustrato: "a child is foremost a child before he or she is a refugee"¹⁹.

Questa evidenza pre-giuridica permea la cornice di diritto dell'Unione in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati che, pur non senza lacune e asimmetrie²⁰, riconduce qualsiasi decisione relativa al minore all'accertamento del suo *best interests*, indipendentemente dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro o di uno *status* di soggiorno regolare²¹. D'altronde, la protezione del minore rappresenta, nel diritto prima-

¹⁹ UK Court of Appeal (England and Wales), judgment of 17 May 2017, *AM (Afghanistan) v Secretary of State for the Home Department* [2017] EWCA Civ 1123, par. 35. Quest'impostazione riflette, peraltro, un principio cristallizzato nel diritto internazionale dei diritti umani, su cui v. per tutti il Commento generale n. 14(2013) del Comitato sui diritti dell'infanzia, *On the Right of the Child to Have His or Her Best Interests Taken as a Primary Consideration* (Art. 3, para. 1), in cui si sottolinea la tridimensionalità del principio del superiore interesse, in quanto diritto soggettivo, canone interpretativo e regola procedurale fondamentale in relazione a qualsiasi decisione che riguardi il bambino.

²⁰ Sul punto si rinvia a C. FAVILLI, *The Standard of Fundamental Rights Protection in the Field of Asylum: The Case of the Right to an Effective Remedy between EU law and the Italian Constitution*, in *Review of European Administrative Law*, 2019, p. 167 ss., in relazione in particolare allo iato esistente tra lo *standard* di tutela dei diritti fondamentali dei rifugiati e dei richiedenti asilo previsto dalla Carta, in conformità alle rilevanti fonti di diritto internazionale, e quello contenuto nel diritto secondario regolante la materia, spesso frutto di un compromesso "a ribasso" tra istituzioni dell'Unione e Stati membri.

²¹ Cfr. in tal senso la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al

rio, un obiettivo fondamentale, che l'Unione s'impegna a promuovere tanto nelle politiche interne quanto nelle relazioni esterne²².

A tal fine, l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione²³ non si limita a codificare il principio del superiore interesse del minore come sancito nella Convenzione di New York²⁴, e dunque nella duplice veste di diritto soggettivo alla protezione e alle cure e di regola esegetico-procedurale. La Carta, infatti, estende la portata dei diritti del minore ai profili procedurali e sostanziali della libertà di espressione, imponendo la considerazione dell'opinione del minore, secondo la sua età e maturità, nelle decisioni che lo riguardano²⁵. La Carta sancisce altresì in termini ampi il diritto alla vita familiare e all'unità della famiglia, che incorpora il diritto di intrattenere regolari relazioni personali e contatti diretti con i genitori²⁶ e fa sorgere una serie di obblighi positivi in capo alle autorità statali per quel che riguarda (tra l'altro) il ricongiungimento familiare. Questi obblighi, contenuti nella normativa secondaria e ricondotti dalla Corte di giustizia al

Consiglio, *La protezione dei minori migranti*, COM(2017) 211 final, 12 aprile 2017, p. 10 ss.

²² Cfr. l'art. 3, paragrafi 3 e 5, TUE.

²³ In argomento, L. RATTI, *Art. 24. Diritti del minore*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 476 ss.

²⁴ Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, art. 3. Come noto, la Convenzione è il trattato multilaterale, di tipo universale, che ha ricevuto sinora il maggior numero di ratifiche. Vi fanno parte tutti gli Stati membri dell'Unione, nonché il Regno Unito. Sul rilievo di tale trattato nell'ordinamento dell'Unione cfr. A. ADINOLFI, *La rilevanza della CRC nell'ordinamento dell'Unione europea*, in Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, Roma, 2019, p. 63 ss.

²⁵ Art. 24, par. 1, della Carta, che riproduce il contenuto degli articoli 12 e 13 della Convenzione di New York. Sul diritto del minore a essere ascoltato cfr. B. UBERTAZZI, *The Child's Right to Be Heard in the Brussels System*, in *europeanpapers.eu*, 2017, p. 43 ss. Più in generale, sui rapporti tra tutela dei diritti dei migranti e dei rifugiati derivante dalla Carta e dagli altri trattati pertinenti di diritto internazionale, nell'ordinamento dell'Unione, cfr. F. IPPOLITO, *Migration and Asylum Cases before the Court of Justice of the European Union: Putting the EU Charter of Fundamental Rights to Test?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2015, p. 19 ss.

²⁶ Art. 24, par. 3, della Carta, che rinvia all'art. 9 della Convenzione di New York. La realizzazione di questo diritto rientra nelle competenze dell'Unione ex art. 81 TFUE, relativo alla cooperazione giudiziaria in materia civile, su cui R. CLERICI, *Art. 81 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 500 ss.; G. BIAGIONI, *The Convention on the Rights of the Child and the EU Judicial Cooperation in Civil Matters*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 365 ss.

rispetto dell'art. 7 della Carta²⁷, assumono particolare pregnanza nei riguardi dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo²⁸.

Data la peculiarità della loro condizione, infatti, questi minori godono di una tutela rafforzata²⁹, che si compone di un ventaglio di garanzie procedurali e di diritti sostanziali. Rileva, in primo luogo, l'accesso facilitato e prioritario alle procedure di determinazione dello *status*, l'obbligo di nomina di un rappresentante, l'adozione della decisione finale in tempi rapidi, con stringenti limiti all'utilizzo delle procedure accelerate e di frontiera³⁰.

Nell'ambito della cooperazione di Dublino viene in evidenza, poi, il divieto di trasferimento del minore non accompagnato che abbia già presentato domanda d'asilo in uno o più Stati membri, se non a fini di ricongiungimento familiare³¹. La Corte di giustizia ha, infatti, ricavato dalle disposi-

²⁷ Come noto, ai sensi della clausola d'interpretazione parallela di cui all'art. 52, par. 3, della Carta, lo *standard* di tutela apprestato dall'art. 7 deve allinearsi, come minimo, alla tutela approntata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *ex art. 8 CEDU*. Sugli obblighi positivi che discendono dall'art. 8 CEDU in materia di unità familiare, cfr. le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 21 dicembre 2001, ric. n. 31465/96, *Sen c. Paesi Bassi*, par. 37; del 1° dicembre 2005, ric. n. 60665/00, *Tuquabo-Tekle c. Paesi Bassi*, par. 42; del 12 ottobre 2006, ric. n. 13178/03, *Mayeka e Mitunga c. Belgio*, par. 90. Sulla giurisprudenza di Strasburgo *ex art. 8 CEDU* cfr. altresì V. COLUCCI, *Il diritto di visita del minore nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 8 Cedu)*, in A. DI STASI (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano*, II ed., Milano, 2020, p. 591 ss.

²⁸ La definizione di minore non accompagnato, nell'ambito del Sistema europeo comune d'asilo, è contenuta all'art. 2, lett. j), del regolamento Dublino III, nonché all'art. 2, lett. f), della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

²⁹ La peculiare condizione dei minori non accompagnati è riconosciuta, a livello internazionale, nell'art. 20 della Convenzione di New York, su cui v. il Commento generale n. 6(2005) del Comitato sui diritti dell'infanzia, *Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside Their Country of Origin*, spec. il par. 79 in cui il ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati è qualificato come "*durable solution*". Nell'ambito del Consiglio d'Europa, cfr. le risoluzioni dell'Assemblea parlamentare n. 1810(2011), *Unaccompanied Children in Europe: Issues of Arrival, Stay and Return*, e n. 2136(2016), *Harmonising the Protection of Unaccompanied Minors in Europe*. Sulla condizione di vulnerabilità dei minori richiedenti asilo si veda M. MARCHEGIANI, *The Best Interests Principle's Impact on Decisions Concerning Asylum Seeking and Refugee Children*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (eds.), *Fundamental Rights and Best Interests of the Child in Transnational Families*, Cambridge, 2019, p. 39 ss.

³⁰ Cfr. l'art. 25 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, nonché l'art. 6, par. 2, del regolamento Dublino III.

³¹ Cfr. l'art. 6, par. 2, del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (c.d. regolamento Dublino II), come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA, BT, DA*. Sul punto cfr. A. DEL GUERCIO, *Superiore*

zioni relative al radicamento della competenza all'esame della domanda presentata da minori non accompagnati una presunzione *iuris tantum* secondo la quale è nel superiore interesse del minore considerare la sua situazione come indissociabile da quella dei genitori³².

Nel caso di minori non accompagnati privi di legami familiari, invece, s'impone l'individuazione dello Stato competente all'esame della domanda in funzione della celerità delle procedure per il riconoscimento dello *status*, secondo un'esegesi dell'art. 8 del regolamento di Dublino ampiamente accolta dalle corti nazionali³³, ancorché frustrata dalle proposte di modifica dell'atto³⁴. A ciò si aggiunge la facoltà degli Stati membri di farsi carico della responsabilità del minore o di favorirne il ricongiungimento a persone legate da qualsiasi vincolo di parentela mediante il ricorso alle c.d. clausole

interesse del minore e determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo nel diritto dell'Unione Europea, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 243 ss.; A. L. SCIACOVELLI, *Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2018, p. 499 ss.; M. CASTIGLIONE, *L'interesse superiore del minore al ricongiungimento familiare tra sovranità statale e regolamento Dublino III*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2020, p. 110 ss.

³² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia nel caso *M.A., S.A., A.Z.*, cit., punto 87, in relazione all'interpretazione dell'art. 20, par. 3, del regolamento Dublino III.

³³ Sia consentito rinviare, per la disamina della giurisprudenza nazionale, a A. FAVI, N. LAZZERINI, D. VITIELLO, *The Best Interests of the Child in the Context of Transnational Movement. National Courts and the EU Charter of Fundamental Rights. Handbook on Judicial Interaction Techniques in the Application of the EU Charter*, European University Institute, 2019, pp. 68 e 69.

³⁴ Come noto, il contenuto dell'art. 6, par. 2, del regolamento Dublino II è stato rifiuto nell'art. 8, par. 4, del regolamento Dublino III, che però non ha sciolto l'ambiguità derivante dall'allocatione della competenza in capo allo Stato membro "in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore" in maniera conforme alla sentenza *MA, BT, DA*, cit. (cfr. in particolare il punto 59). La successiva proposta di modifica del regolamento Dublino III, per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro (COM(2014) 382 final, 26 giugno 2014), non ha ricevuto alcun seguito ed è stata ritirata in sede di presentazione del c.d. "pacchetto asilo" del 2016 (cfr. la comunicazione COM(2016) 270 final, 4 maggio 2016, p. 5). La questione dell'interpretazione delle norme di Dublino a tutela dei minori stranieri non accompagnati non è stata risolta neppure dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX (Fondo asilo e migrazione), COM(2020) 610 final, 23 settembre 2020, il cui art. 15, par. 5, riproduce piuttosto fedelmente il contenuto dell'art. 8, par. 4, del regolamento attualmente in vigore. Sul punto, T.M. MOSCHETTA, *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, p. 78 ss., p. 88.

discrezionali previste dal regolamento di Dublino. Strumento di ulteriore garanzia, azionabile per assicurare il rispetto di obblighi assunti dallo Stato membro in base al diritto internazionale o promananti dalle norme costituzionali, tali clausole non pongono la facoltà di avocare la competenza per il minore al di fuori del cono d'ombra del diritto dell'Unione. Al contrario, introducono un elemento di flessibilità rispetto ai criteri gerarchici di allocazione delle domande d'asilo, che non può (e non deve) pregiudicare le finalità della cooperazione di Dublino, né tantomeno derogare al principio del superiore interesse del minore³⁵.

Dalla centralità del *best interests of the child* discende altresì l'obbligo imposto alle autorità statali di adottare una condotta proattiva e cooperativa alla ricostruzione dei legami familiari del minore straniero³⁶, la cui esistenza comprovata è il criterio preminente ai fini del radicamento della competenza all'esame della domanda d'asilo³⁷. Questo comporta (o almeno dovrebbe) il ricorso a tutti i canali di cooperazione per accertare i legami

³⁵ Sulla ricorso alle clausole discrezionali, in particolare, alla clausola di sovranità cfr. le sentenze della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, N.S. e M.E.; del 30 maggio 2013, causa C-528/11, *Halaf*; del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K., su cui si rinvia a M. MARCHEGIANI, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 159 ss.; C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701 ss.; E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, p. 26 ss. Per una lettura critica della sentenza della Corte di giustizia nel caso M.A., S.A., A.Z., cit., per quel che riguarda l'interpretazione dell'art. 17 del regolamento Dublino III nel senso che da esso non possa scaturire un divieto di trasferimento del minore, finanche laddove il trasferimento sia in contrasto con il *best interests of the child* (punto 71), cfr. M. FERRI, *Il rapporto tra clausola di sovranità e diritti fondamentali: riflessioni critiche a partire dalla sentenza della corte di giustizia M.A., S.A., A.Z. sui trasferimenti Dublino verso il Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 8 ss.

³⁶ Cfr. l'art. 6, par. 4, e l'art. 7, par. 3, del regolamento Dublino III, nonché gli articoli 23 e 24, par. 3, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

³⁷ Cfr. gli articoli 8-11 del regolamento Dublino III. La proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (COM(2020) 610 final) amplia ulteriormente la nozione di "familiare" valorizzando ogni "collegamento significativo" ai fini del radicamento della competenza per l'esame della domanda d'asilo. Sul punto v. T.M. MOSCHETTA, *L'impasse Dublino*, cit., p. 86. Più in generale, sulla riforma del regolamento di Dublino cfr. M. DI FILIPPO, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. MITSILEGAS, V. MORENO-LAX, N. VAVOULA (eds.), *Securitising Asylum Flows. Deflection, Criminalization and Challenges for Human Rights*, Leiden, 2020, p. 196 ss.

familiari del minore: non solo Eurodac³⁸, dunque, ma anche le autorità centrali operanti nell'ambito del regolamento Bruxelles II-*bis*³⁹. Inoltre, laddove sussistano situazioni di dipendenza⁴⁰, l'esistenza di legami familiari comprovati è stata portata a sostegno di un'esegesi particolarmente estensiva della nozione giuridica di "parente" ai fini della preservazione dell'unità della famiglia⁴¹.

Quanto alle condizioni di accoglienza, esse devono essere dignitose e adeguate ai bisogni specifici del minore⁴². In particolare, le autorità statali sono tenute a individuare un domicilio stabile per il minore e a ridurre al minimo gli spostamenti⁴³, nonché a far precedere il trasferimento nello Stato membro competente da un previo accertamento dell'idoneità delle condizioni di accoglienza per il minore interessato⁴⁴. La Corte ha altresì precisato che l'accoglienza materiale non può essere revocata come misura sanzionatoria nel caso di cui il minore si renda responsabile di gravi violazioni

³⁸ Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013.

³⁹ Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000. La Commissione, in particolare, ha invitato gli Stati membri a servirsi di tale canale nella comunicazione COM(2017) 211 final, p. 10. Sul punto si rinvia a C. HONORATI, *La tutela dei minori migranti tramite il diritto internazionale privato: quali rapporti tra Dublino III e Bruxelles II-bis?*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione Europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 717 ss.; E. DI NAPOLI, *Sinergie tra diritto dell'immigrazione e diritto internazionale privato: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, cit., p. 431 ss. Più in generale, sul regolamento Bruxelles II-*bis* v. L. CARPANETO, *La ricerca di una (nuova) sintesi tra interesse superiore del minore "in astratto" e "in concreto" nella riforma del Regolamento Bruxelles II-bis*, in *Rivista di diritto privato e processuale*, 2018, p. 944 ss.; C.E. TUO, *Superiore interesse del minore e regolamenti UE di diritto internazionale privato della famiglia*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2020, p. 676 ss.

⁴⁰ Cfr. l'art. 16 del regolamento Dublino III, in combinato disposto con l'art. 2, lett. g).

⁴¹ Nella sentenza del 6 novembre 2012, causa C-245/11, *K. c. Bundesasylamt*, punti 44-47, la Corte di giustizia ha interpretato la nozione di "altro parente" di cui alla c.d. "clausola umanitaria" del regolamento Dublino II (art. 15, par. 2) come più ampia di quella di "familiare" di cui all'art. 2, lett. i), dello stesso atto, al fine di ricomprendervi la nuora e i nipoti minori di una richiedente asilo, con la quale i primi avevano un rapporto di dipendenza.

⁴² Cfr. l'art. 21 della direttiva 2013/33/UE.

⁴³ Ivi, art. 24, par. 2.

⁴⁴ V. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 2014, n. 29217/12, *Tarakhel c. Svizzera*, paragrafi 115-118.

delle regole del centro che lo ospita e l'opportunità stessa della sanzione deve essere ponderata alla luce del superiore interesse del bambino⁴⁵.

Infine, il diritto dell'Unione comprime la discrezionalità statale in relazione all'*an* e al *quomodo* dell'allontanamento del minore non accompagnato, ponendo in capo alle autorità nazionali un obbligo di previo accertamento che l'esecuzione del rimpatrio rispetti il principio del superiore interesse e che il minore sia adeguatamente accolto nel paese di destinazione⁴⁶. Come recentemente chiarito dalla Corte di giustizia, da tale obbligo discende l'incompatibilità con il diritto secondario dell'Unione, letto alla luce dell'art. 24, par. 2, della Carta, di una decisione di rimpatrio fondata sul mero parametro dell'età⁴⁷. A ciò si aggiungono limiti stringenti al trattenimento, che può avvenire solo in circostanze eccezionali⁴⁸ e come *extrema ratio*⁴⁹, per un periodo di tempo il più breve possibile e in strutture dedicate⁵⁰, dotate di personale adeguatamente formato e in grado di offrire attività ricreative e l'accesso all'istruzione⁵¹. Come recentemente sottolineato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, considerazioni pratiche, relative (in specie) alla gestione dei flussi, non possono giustificare il trattenimento di minori, accompagnati e non, in zone di transito poste alle frontiere esterne, ove non sia possibile svolgere "[an] individualised assessment of the special needs of the applicant children"⁵². La vulnerabilità del minore – intesa alla stregua di una caratteristica intrinseca del soggetto, suscettibile di essere aggravata dal contesto in cui si trova⁵³ – assume, dunque, preci-

⁴⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 2019, causa C-233/18, *Haqbin*, in relazione all'interpretazione dell'art. 20, par. 5, della direttiva 2013/33/UE. In tema, v. M. MARCHEGIANI, *Revoca delle condizioni materiali di accoglienza e minori richiedenti protezione: l'orientamento della Corte di giustizia nel caso Haqbin*, in *SIDI Blog*, 30 novembre 2019.

⁴⁶ Cfr. l'art. 17 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2021, causa C-441/19, *TQ*, relativa all'interpretazione degli articoli 6 e 8 della direttiva 2008/115/CE.

⁴⁸ Art. 11, par. 3, della direttiva 2013/33/UE.

⁴⁹ Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, peraltro, il superiore interesse del minore richiede la ricerca di soluzioni di accoglienza alternative al trattenimento. Cfr. le sentenze del 5 aprile 2011, n. 8687/08, *Rabimi c. Grecia*; del 22 novembre 2016, n. 25794/13 e 28151/13, *Abdullabi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*; del 25 giugno 2020, n. 9347/14, *Moustabi c. Francia*.

⁵⁰ Cfr. l'art. 11, par. 3, co. 3, della direttiva 2013/33/UE, dove si afferma l'obbligo degli Stati membri di garantire una sistemazione separata dagli adulti.

⁵¹ Cfr. l'art. 10 della direttiva 2008/115/CE.

⁵² Cfr. da ultimo la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 marzo 2021, n. 36037/17, *R.R. e al. c. Ungheria*, par. 58.

⁵³ Sull'approccio "contestuale" al criterio della vulnerabilità, cfr. A. KIŠŪNAITĖ, *Children's Rights Protection in the EU: The Need for a Contextual Perspective*, in *Peace Human*

pua rilevanza nella qualificazione del trattenimento del minore nella zona di transito come violazione del suo diritto alla libertà e alla sicurezza⁵⁴.

L'esame attento della situazione del minore, da svolgere "avec une diligence particulière"⁵⁵, assume pertanto specifica coerenza nel caso dei minori richiedenti asilo, che sono portatori di un'istanza di protezione particolarmente qualificata⁵⁶. La tutela rafforzata dei minori non accompagnati connota, *a fortiori*, la fase successiva al riconoscimento dello *status*⁵⁷. Il cardine della giurisprudenza della Corte di giustizia, che appare particolarmente garantista del diritto al ricongiungimento familiare dei minori rifugiati⁵⁸, è invero la natura dichiarativa dello *status* di protezione internazionale. Da essa discende che il diritto soggettivo al ricongiungimento familiare sorga indipendentemente dall'atto formale di accertamento dello *status*⁵⁹ e che il suo godimento non possa essere assoggettato a oneri proce-

Rights Governance, 2019, p. 171 ss. Più in generale, v. F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli, 2020, p. 108 ss.

⁵⁴ Cfr. le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *R.R. e al.*, cit., e *Ilias e Ahmed c. Ungheria* (sentenza del 21 novembre 2019, n. 47287/15, paragrafi 215 e 225). In entrambi i casi la Corte di Strasburgo si è pronunciata sulle condizioni di accoglienza nella medesima zona di transito di Röszke, al confine tra Ungheria e Serbia. Tuttavia, solo nel caso *R.R. e al.* ha concluso che, in conseguenza della vulnerabilità dei ricorrenti, il regime di trattenimento che vi si applicava dovesse essere qualificato alla stregua di una forma di detenzione in contrasto con l'art. 5 CEDU. Sul rapporto tra tale giurisprudenza e le sentenze della Corte di giustizia nei casi *FMS* (sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924 e 925/19 PPU) e *Commissione c. Ungheria* (sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-808/18), cfr. G. CORNELISSE, *The Pact and Detention: An Empty Promise of 'certainty, clarity and decent conditions'*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 January 2021; J. VEDSTED-HANSEN, *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 18 December 2020.

⁵⁵ Cfr. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 10 luglio 2014, n. 19113/09, *Senigo Longue e al. c. Francia*, par. 67. V. altresì le sentenze del 28 febbraio 2019, n. 12267/16, *Khan c. Francia*; del 13 giugno 2019, n. 14165/16, *Sh.D. e al. c. Grecia e al.*

⁵⁶ La Corte ha infatti sottolineato che l'allontanamento del rifugiato presuppone in generale il previo accertamento che questi riceva effettivamente dalle pubbliche autorità del paese di destinazione la protezione garantita dal diritto dell'Unione a coloro cui è riconosciuto lo *status*. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 20 gennaio 2021, causa C-255/19, *OA*, sulla cessazione dello *status* di rifugiato.

⁵⁷ Cfr. gli articoli 24 e 31 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

⁵⁸ Cfr. l'art. 10, par. 3, della direttiva 2003/86/CE.

⁵⁹ Sulla natura dichiarativa dello *status* di rifugiato cfr., *mutatis mutandis*, la sentenza della Corte di giustizia del 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, 77 e 78/17, *M. e X.X.*, punto 99 ss., su cui F. CASOLARI, *La qualità di rifugiato al vaglio della Corte di giustizia*

durali eccessivi e sproporzionati. Conseguentemente, il raggiungimento della maggiore età in pendenza della decisione sulla domanda d'asilo non incide sul diritto del minore rifugiato di presentare un'istanza di ricongiungimento dopo il riconoscimento dello *status* di protezione internazionale⁶⁰. Analogamente, il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47 della Carta, osta alla dichiarazione d'irricevibilità del ricorso avverso il rigetto dell'istanza di ricongiungimento familiare del figlio minorenni, motivata dal compimento della maggiore età dello stesso nelle more del procedimento giurisdizionale⁶¹. Né le autorità nazionali possono rigettare la domanda di ricongiungimento di un minore, che non è figlio biologico del richiedente, per il solo fatto che questi non sia in grado di produrre documenti ufficiali attestanti il decesso dei genitori del minore, ove sussistano comprovati legami parentali⁶².

3. Prima della *Brexit*, il diritto all'unità familiare dei richiedenti asilo nel Regno Unito è stato garantito prevalentemente attraverso il regolamento Dublino III, nel cui ambito (come noto) a tale diritto è legato il criterio di determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda d'asilo al quale è riconosciuta preminenza⁶³. Ancorché il Regno Unito abbia goduto sin dal Trattato di Amsterdam di uno *status* differenziato⁶⁴, che ne ha limitato la partecipazione allo Spazio di libertà, sicurezza e giu-

dell'Unione europea: i diritti dei beneficiari di protezione internazionale tra "Ginevra" e "Libona", in AA.VV., Temi e questioni di diritto dell'Unione europea, cit., p. 671 ss.

⁶⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12 aprile 2018, causa C-550/16, *A e S*, punti 55-60, 64, su cui v. S. PEERS, *Childhood's End? The Court of Justice Upholds Unaccompanied Child Refugees' Right to Family Reunion*, in *EU Law Analysis*, 13 April 2018; K. GROENENDIJK, E. GUILD, *Children are Entitled to Family Reunification with their Parents C-550/16 A & S Court of Justice of the European Union*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 April 2018; S. BARTOLINI, *The Right to Family Reunification of Unaccompanied Minor Asylum Seekers before the Court of Justice of the EU*, in *European Law Blog*, 7 May 2018.

⁶¹ Sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020, cause riunite C-133, 136 e 137/19, *B.M.M. e al. c. Belgio*.

⁶² Sentenza della Corte di giustizia del 13 marzo 2019, causa C-635/17, *E*.

⁶³ Cfr. gli articoli 8-11 del regolamento Dublino III.

⁶⁴ Cfr. il protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai sensi del quale il Regno Unito ha potuto notificare la propria decisione di partecipare all'adozione di proposte legislative (art. 3) o all'attuazione di atti (art. 4) adottati a norma del titolo V TFUE. Sulle condizioni per l'applicazione del protocollo, cfr. le sentenze della Corte di giustizia del 18 dicembre 2007, causa C-77/05, *Regno Unito c. Consiglio*, punti 62-67, e causa C-137/05, *Regno Unito c. Consiglio*, EU:C:2007:805, punto 55. In tema, A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Torino, 2017, p. 155 ss.

stizia (SLSG) e, segnatamente, alla seconda fase di armonizzazione del Sistema europeo comune d'asilo (SECA)⁶⁵, l'accettazione degli obblighi conseguenti alla rifusione del regolamento di Dublino e del sistema Eurodac ha, infatti, implicato il godimento di condizioni di ricongiungimento più garantiste di quelle previste dalla legislazione britannica, soprattutto per i minori non accompagnati.

In relazione a questi ultimi, il valore aggiunto della partecipazione al sistema di Dublino ha riguardato, in particolare, due aspetti: l'espansione dell'ambito di applicazione soggettivo del diritto all'unità familiare e il rafforzamento delle garanzie procedurali e del diritto di difesa ad esso connessi. Quanto all'aspetto sostanziale, la legislazione britannica prevede, infatti, soltanto il ricongiungimento del figlio al genitore "rifugiato" (e non anche "richiedente asilo") e richiede, oltre al requisito della minore età (che deve sussistere al momento della decisione *finale* sulla domanda), la dimostrazione che il minore non conduca vita autonoma, non sia sposato e non abbia formato una propria famiglia⁶⁶. Inoltre, le regole sull'immigrazione non disciplinano il ricongiungimento familiare per i minori stranieri non accompagnati legalmente presenti nel Regno Unito con parenti (genitori, fratelli, nonni, zii) in uno Stato UE. A tali minori è lasciata la sola opzione di esperire forme di protezione umanitaria, la cui concessione è rimessa integralmente all'autorità competente (l'*Entry Clearance Officer*), che statuisce sulla base degli elementi di prova forniti dal minore dell'esistenza di "exceptional circumstances or compassionate factors"⁶⁷. Le prime risultano integrate allorché il diniego del ricongiungimento si ponga in contrasto con l'art. 8 CEDU⁶⁸; i secondi sono connessi a elementi della fattispecie la cui mancata

⁶⁵ Il Regno Unito, infatti, non ha esercitato il diritto di *opting in* per gli atti di rifusione delle direttive sulle qualifiche (2011/95), sulle procedure (2013/32) e sulle condizioni di accoglienza (2013/33), restando vincolato agli atti recanti norme minime, adottati durante la prima fase del SECA (cfr. rispettivamente le direttive 2004/83/CE, 2005/85/CE e 2003/9/CE). Inoltre, il Regno Unito non ha partecipato all'adozione e all'attuazione della direttiva 2003/86/CE, in materia di ricongiungimento familiare. Sui limiti della partecipazione del Regno Unito al SECA v. *amplius* House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Refugee Protection and Asylum Policy*, HL Paper 428, 11 October 2019, p. 10 ss.

⁶⁶ Cfr. UK Immigration Rules [HC 395 of 1993-4 as amended], Part 11 (Asylum), par. 352D.

⁶⁷ UK Home Office, *Family Reunion: For Refugees and Those with Humanitarian Protection. Version 5.0*, 31 December 2020, p. 19. Più in generale, sul rilievo dell'art. 8 CEDU nel bilanciamento tra il diritto all'unità familiare e gli interessi statali al governo delle migrazioni cfr. UK Immigration Rules, Appendix FM (Family members), par. GEN.3.1 ss.

⁶⁸ Cfr. sul ricorso all'art. 8 CEDU per garantire il diritto all'unità familiare dei minori rifugiati nel Regno Unito, nei casi in cui non si applicano le regole sull'immigrazione: UK Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), *AT and another (Article 8 ECHR – Child Refugee – Family Reunification: Eritrea)* [2016] UKUT 227 (IAC).

valutazione renderebbe sproporzionata la decisione di negare il ricongiungimento, tenuto conto del superiore interesse del bambino⁶⁹. Sulle medesime basi avviene altresì la ponderazione della gran parte delle richieste di ricongiungimento di minori privi di legami biologici con uno *sponsor* nel Regno Unito, a condizione che questi possa dimostrare la sussistenza dei requisiti applicabili nel caso di adozione *de facto*⁷⁰.

La circostanza che lo *sponsor* debba dimostrare la condizione di dipendenza giuridica del minore di cui chiede il ricongiungimento esclude, altresì, la rilevanza di situazioni di dipendenza “di fatto”, come quella che può sussistere tra fratelli maggiori e fratelli minori, divenuti orfani in seguito agli eventi in conseguenza dei quali i primi hanno ottenuto lo *status* di rifugiato nel Regno Unito. Queste situazioni, come quelle in cui i legami familiari si siano formati in un momento successivo alla fuga dal Paese di origine⁷¹, avevano trovato accomodamento mediante il ricorso agli articoli 8, 9, 10 e 17 del regolamento di Dublino⁷², letti alla luce degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 8 CEDU⁷³.

Anche in relazione agli aspetti procedurali e alle condizioni di acco-

⁶⁹ Tale principio è codificato nel Borders, Citizenship and Immigration Act 2009, Section 55 (Duty regarding the welfare of children), su cui v. UK Supreme Court, *R (on the application of SG and others) v Secretary of State for Work and Pensions* [2015] UKSC 16, par. 215 (Lady Hale).

⁷⁰ Sui limiti applicativi delle regole sull'immigrazione ai casi di adozione *de facto*, laddove il minore non presenti domanda contestualmente al genitore adottivo, e non sia dunque presente nel Regno Unito al momento dell'accertamento dello *status* di quest'ultimo, cfr. UK Immigration Rules, Part 8 (Family members), par. 319X.

⁷¹ Il diritto britannico esclude, infatti, il ricongiungimento dei minori nati dopo la fuga dal paese d'origine, a meno che non siano stati concepiti prima di tale momento, circostanza che spetta al genitore dimostrare. Cfr. UK Home Office, *Asylum Policy Instruction. Dependents and Former Dependents. Version 2.0*, May 2014, p. 9 ss.

⁷² In particolare, l'art. 8 estende il diritto al ricongiungimento del minore con i fratelli, i nonni e gli zii legalmente presenti in un altro Stato membro, posto che il trasferimento sia nel superiore interesse del minore. Inoltre, gli articoli 9 e 10 coprono l'ipotesi di ricongiungimento del familiare con il minore non accompagnato richiedente asilo o rifugiato e ricomprendono nella definizione di “legami familiari” anche quei legami che si sono formati in un momento successivo alla fuga dallo Stato di origine. L'art. 17, invece, contiene la c.d. “clausola umanitaria”, sul cui utilizzo nel Regno Unito cfr. UK Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), *R (on the application of AM (a child by his litigation friend OA and OA) v Secretary of State for the Home Department* [2017] UKUT 262 (IAC), par. 72 ss.; *R (on the application of RSM and Another) v Secretary of State for the Home Department* [2017] UKUT 124 (IAC), par. 42 ss., ove si sottolineano, in particolare, i limiti alla discrezionalità statale nel determinare le condizioni di ricorso a tale clausola a fini di ricongiungimento.

⁷³ Sulla portata di tali obblighi, nella giurisprudenza britannica, cfr. UK House of Lords (Judicial Committee), *Chikwamba (FC) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department* [2008] UKHL 40.

glieria, l'applicazione di tale atto⁷⁴, e delle direttive della prima fase del SECA⁷⁵, ha contribuito a mitigare un regime della prova particolarmente restrittivo⁷⁶ e ambiguo⁷⁷, unito a insoddisfacenti condizioni di assistenza legale⁷⁸. La previsione di termini chiari per la presa in carico, la tutela dei diritti della difesa⁷⁹, l'espressa statuizione di un diritto di rimanere nelle more delle procedure d'asilo e, soprattutto, l'obbligo positivo delle autorità nazionali di favorire lo scambio di informazioni sui legami familiari del minore⁸⁰ hanno, invero, svolto una funzione integrativa e interpretativa della legislazione nazionale, garantendo ai minori stranieri non accompagnati nel Regno Unito (o con parenti in tale Stato) un lasciapassare ai fini del ricongiungimento familiare⁸¹.

Peraltro, si deve notare che la mancata partecipazione alla seconda fase del SECA da parte del Regno Unito non ha precluso alle corti britanniche di utilizzare la legislazione europea di rifusione in materia d'asilo come parametro di interpretazione degli obblighi derivanti dalle direttive della prima fase⁸². Come recentemente riconosciuto dalla Corte di giustizia in

⁷⁴ Cfr. il capo VI del regolamento Dublino III.

⁷⁵ Sulla tutela del minore non accompagnato nell'ambito del SECA v. *supra*, par. 2.

⁷⁶ Sugli oneri probatori relativi al legame filiale, e in particolare sul ricorso al *test* del DNA, cfr. UK Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), *The Queen on the application of MK, IK (a child by his litigation friend MK) and HK (a child by her litigation friend MK) v Secretary of State for the Home Department* [2016] IJR 2471, in cui (tra l'altro) viene sanzionata la passività delle autorità britanniche nel rintracciare i legami familiari in base al regolamento di Dublino.

⁷⁷ House of Lords, Select Committee on the European Union Home Affairs Subcommittee, *Oral Evidence – Brexit: Future UK-EU Asylum Co-operation*, 12 June 2019, Q13 (Lord Dubs).

⁷⁸ Rilevano, in particolare, i limiti al gratuito patrocinio per i rifugiati, introdotti dal Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012. Cfr. sul punto UK Parliament, Joint Select Committee on Human Rights, *Tenth Report of Session 2017–19: Enforcing Human Rights*, 19 July 2018, par. 3.

⁷⁹ Sul ricorso all'art. 47 della Carta in materia di immigrazione cfr. ad es. UK Court of Appeal (Civil Division), *AZ (Syria) v Secretary of State for the Home Department* [2017] EWCA Civ 35, dove si applica il *test* utilizzato nella sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2013, causa C-300/11, ZZ, in materia di libera circolazione dei cittadini europei (in specie si trattava di un cittadino franco-algerino, con doppia cittadinanza).

⁸⁰ Cfr. in tal senso UK Court of Appeal (England and Wales), *KA (Afghanistan) and others v Secretary of State for the Home Department* [2012] EWCA Civ 1014; *EU (Afghanistan) and others v Secretary of State for the Home Department* [2013] EWCA Civ 32.

⁸¹ Cfr. S. PEERS, *The Dublin Regulation: Is the End Night? Where should Unaccompanied Children Apply For Asylum?*, in *EU Law Analysis*, 21 January 2016.

⁸² Cfr. ad es. UK High Court (England and Wales), *R (Tabrizagh and Others) v Secretary of State for the Home Department* [2014] EWHC 1914, par. 123; UK Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), *R (on the application of ZAT and Others) v Secretary of State for the Home Department* [2016] UKUT 61, par. 45 ss.

relazione alla posizione dell'Irlanda ai sensi del Protocollo n. 21 allegato ai Trattati, l'approccio sistematico-teleologico impone, infatti, al giudice nazionale di considerare gli atti alla cui adozione lo Stato membro con *status* differenziato non ha partecipato alla stregua di "elementi del contesto pertinenti e necessari"⁸³ al fine di stabilire il significato e la portata degli atti vincolanti per tale Stato, appartenenti al medesimo *corpus iuris*. Questa esegesi è stata anticipata dai giudici britannici, che vi hanno fatto ricorso per temperare i limiti di tutela derivanti dalle direttive recanti "norme minime"⁸⁴. Questo è avvenuto, ad esempio, con riferimento alla disposizione della direttiva procedure del 2005 sul ricorso alle procedure di frontiera per i minori non accompagnati⁸⁵, che è stata letta alla luce dell'impianto più garantista dell'atto di rifusione⁸⁶.

In seguito al perfezionamento del recesso del Regno Unito dall'Unione, e fallito il tentativo di concludere un accordo in materia durante il periodo transitorio, questo complesso sistema di tutela dei minori non accompagnati, frutto dell'attuazione del diritto dell'Unione, ma anche e soprattutto del dialogo tra le corti britanniche e la Corte di giustizia, ha perso il suo asse portante. Il regolamento di Dublino, infatti, figura espressamente tra gli atti abrogati in conseguenza della *Brexit*⁸⁷. La normativa britannica di attuazione delle direttive della prima fase del SECA, invece, resta in vigore in virtù della previsione, nell'atto di recesso, che il diritto britannico "derivato" dall'appartenenza all'Unione continua a esplicare i propri effetti nell'ordinamento interno⁸⁸. Tuttavia, sganciata dalla fonte da cui ha tratto origine e forza, tale normativa è esposta alla libera determinazione del legi-

⁸³ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2021, cause riunite C-322 e 385/19, *K.S., M.H.K.*, punto 58.

⁸⁴ Sulla nozione di "norme minime" cfr., ancorché in un diverso ambito materiale, la sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*, punti 17 e 56.

⁸⁵ Cfr. l'art. 35 della direttiva 2005/85/CE, che subordina il ricorso a tali procedure alla sola nomina di un rappresentante.

⁸⁶ Il riferimento, nel caso di specie, è all'art. 25, par. 6, lett. b), della direttiva 2013/32/UE, che circoscrive significativamente il ricorso alle procedure di frontiera per i minori non accompagnati, sia dal punto di vista sostanziale che procedurale, imponendo (tra l'altro) alle autorità competenti di tenere conto dei bisogni particolari dei minori non accompagnati.

⁸⁷ Immigration, Nationality and Asylum (EU Exit) Regulations 2019 [HC 745 of 2019], Part 2 (Revocations related to asylum), par. 3, lett. g).

⁸⁸ Cfr. l'art. 2, par. 1, dell'European Union (Withdrawal) Act 2018, come mod. dall'European Union (Withdrawal) Act 2020. Sull'ambito di applicazione del c.d. "*retained EU law*" cfr. J. WILLIAMS, *Retained EU Law: A Guide for the Perplexed*, in *EU Relations Law*, 28 December 2020; P. ELEFThERiADIS, *Eleven Types of Post-Brexit EU Law*, in *Oxford Business Law Blog*, 8 January 2021.

slatore britannico quanto alla sua stessa sopravvivenza nell'ordinamento⁸⁹; e, a ben guardare, non è affatto improbabile che essa subisca modifiche “a ribasso” o sia addirittura abrogata, ove si considerino gli orientamenti dell'attuale maggioranza parlamentare in materia di immigrazione e asilo⁹⁰.

Al contempo, lo smantellamento del sistema di asilo edificato sulla base della normativa di attuazione del diritto dell'Unione potrebbe travolgere anche altri strumenti interni di *relocation* e *resettlement* a favore dei minori non accompagnati⁹¹. Ci riferiamo, in particolare, alla sezione 67 dell'*Immigration Act 2016*, nota come “emendamento Dubs”⁹², in virtù della quale il Regno Unito ha assunto l'impegno a farsi carico di una quota di minori non accompagnati presenti in Europa e, precisamente, nel territorio francese di Calais, in Italia e in Grecia⁹³. Il trasferimento dei minori è avvenuto sulla base di intese bilaterali con tali Stati membri, che sono state inquadrate nella cornice cooperativa del sistema di Dublino⁹⁴, prevedendo il distacco di funzionari di collegamento nelle “unità Dublino” greca e italiana e l'invio di un esperto presso il Ministero dell'Interno francese. La loro prosecuzione e i termini della stessa appaiono, dunque, rimessi alla valutazione degli Stati *partner*, che non potranno prescindere dalla nuova

⁸⁹ S. ALEGRE, D. BIGO, E. GUILD, E. MENDOS KUSKONMAZ, H. BEN JAFFEL, J. JEANDESBOZM, I. KUBLER, *The Implications of the United Kingdom's Withdrawal from the European Union for the Area of Freedom, Security and Justice, Study requested by the LIBE Committee*, PE 596.824, December 2017.

⁹⁰ Sul punto si rinvia *infra*, par. 6.

⁹¹ Per una panoramica di tali strumenti si rinvia a M. GOWER, T. MCGUINNESS, *The UK's Refugee Family Reunion Rules: Striking the Right Balance?*, House of Commons Briefing Paper 7511, 28 November 2016, p. 17 ss.

⁹² L'emendamento è stato proposto da Lord Dubs al fine di introdurre uno schema di *relocation* dei minori non accompagnati presenti in Europa, adottato su base volontaria e unilaterale dal Regno Unito e destinato prevalentemente ai minori vulnerabili e privi di legami familiari (quindi non trasferibili in base all'art. 8 del regolamento di Dublino), sia che abbiano presentato domanda d'asilo nello Stato membro dal quale avviene il trasferimento che nel caso in cui non si tratti di richiedenti asilo. Sul punto si rinvia a UK Government, *Policy Statement: Section 67 of the Immigration Act 2016*, 10 March 2017 (agg. 2020).

⁹³ Su tali intese e sulle altre relazioni bilaterali sviluppate dal Regno Unito nella cornice della cooperazione di Dublino cfr. M. GOWER, T. MCGUINNESS, *The UK's Refugee Family Reunion Rules: A “Comprehensive Framework”?*, House of Commons Briefing Paper 7511, 27 March 2020, p. 16.

⁹⁴ Cfr. UK Upper Tribunal, *R (on the application of RSM and Another)*, cit., par. 28, ove si richiama il *policy paper* dell'Home Office: *Immigration Act 2016 Fact Sheet – Unaccompanied Refugee Children (Section 67)*, del luglio 2016, il cui il Governo affermava: “We expect the Dublin Regulation will provide the legal framework for the transfer from other European Countries of many of the cases that fall under the [Dubs amendment]”. Curiosamente, nella versione aggiornata del documento (cit. *supra*, nota 92) non vi è più alcun riferimento al regolamento di Dublino.

configurazione delle relazioni tra il Regno Unito e l'Unione e dall'assenza di un accordo quadro, a livello sovranazionale, che raccolga l'eredità della cooperazione di Dublino⁹⁵.

4. La principale opzione negoziale per continuare a garantire una tutela effettiva del diritto all'unità familiare dei minori non accompagnati, anche dopo la *Brexit*, è sembrata essere, almeno in una prima fase, la conclusione di un apposito accordo con l'Unione, che prevedesse, su basi reciproche, il trasferimento dei minori a fini di ricongiungimento e nel rispetto del loro superiore interesse. La sezione 17 dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* rifletteva l'impegno del Governo britannico a negoziare⁹⁶, concretizzatosi nella preparazione di una bozza di accordo reso noto nel maggio del 2020⁹⁷. A parte la diluizione dell'impegno assunto, avvenuta mediante l'emendamento dell'atto di recesso, che ha sostituito l'obbligo *de contrahendo* con un più generico dovere del Governo di riferire in Parlamento sugli sviluppi del negoziato tra Regno Unito e Unione in materia di minori non accompagnati⁹⁸, la vicenda della bozza di accordo del maggio 2020 è significativa per almeno altri due profili.

Il primo è inerente ai limiti del mandato della *Task Force* della Commissione per le relazioni col Regno Unito e alla pretesa indisponibilità dell'Unione a negoziare. Su tale questione, il Governo britannico ha sostenuto che il mandato della Commissione, stabilito con decisione di autorizzazione del Consiglio del febbraio 2020⁹⁹, fosse piuttosto "fluida" e passi-

⁹⁵ V. *infra*, par. 5.

⁹⁶ *European Union (Withdrawal) Act 2018*, Section 17, par. 1: "A Minister of the Crown must seek to negotiate, on behalf of the United Kingdom, an agreement with the EU under which, after the United Kingdom's withdrawal from the EU, in accordance with the agreement – (a) an unaccompanied child who has made an application for international protection to a member State may, if it is in the child's best interests, come to the United Kingdom to join a relative who – (i) is a lawful resident of the United Kingdom, or (ii) has made a protection claim which has not been decided, and (b) an unaccompanied child in the United Kingdom, who has made a protection claim, may go to a member State to join a relative there, in equivalent circumstances". La sezione 17 era stata introdotta nel testo dell'atto di recesso mediante l'emendamento n. 59, proposto da Lord Dubs.

⁹⁷ V. *supra*, nota 13.

⁹⁸ Cfr. la sezione 37 dell'*European Union (Withdrawal) Act 2020*, che modifica la sez. 17(1) prevedendo l'impegno dell'Esecutivo a formulare dinanzi al Parlamento "a statement of policy in relation to any future arrangements between the United Kingdom and the EU". Sull'acceso dibattito parlamentare che ha accompagnato l'emendamento cfr. M. GOWER, T. MCGUINNESS, *The UK's Refugee Family Reunion Rules: A "Comprehensive Framework"?*, cit., pp. 18 e 19.

⁹⁹ Decisione (UE, Euratom) 2020/266 del Consiglio del 25 febbraio 2020 che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un nuovo accordo di partenariato.

bile di revisione periodica¹⁰⁰, scaricando, su tali basi, la responsabilità della mancata conclusione di un accordo sui minori non accompagnati sulla controparte. Così facendo, il Governo britannico ha finito però per richiamare l'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica sui contenuti del mandato a negoziare, che – riflettendo quelli della dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni UK-UE¹⁰¹ – si limitano a prevedere l'instaurazione di *partnership* sul contrasto dell'immigrazione irregolare, ma nulla dicono in materia di minori non accompagnati¹⁰². È pertanto singolare che nell'approccio “aggiornato” alle future relazioni¹⁰³ il Governo britannico abbia reiterato “*a specific commitment to seek to negotiate a reciprocal agreement for family reunion of unaccompanied children seeking asylum in either the EU or the UK, with specified family members in the UK or the EU, where this is in the child's best interests*”¹⁰⁴. L'impegno, infatti, non è stato assunto nei confronti dell'Unione, altrimenti ve ne sarebbe stata traccia nel mandato a negoziare e, ancor prima, nella dichiarazione politica. Deve ritenersi, piuttosto, che l'impegno sia stato assunto in via preventiva e unilaterale dal Governo nei confronti del Parlamento britannico e che sia privo di qualsiasi rilevanza esterna¹⁰⁵, sicché non stupisce che non sia stato “preso sul serio” dalla Commissione.

Peraltro, la pretesa “fluidità” del mandato di quest'ultima si scontra con la rigidità della procedura di conclusione degli accordi dell'Unione, prevista dai Trattati come norma generale a carattere costituzionale¹⁰⁶, che riflette il *volet* esterno del principio dell'equilibrio istituzionale¹⁰⁷, deli-

¹⁰⁰ Cfr. *Corrected Oral Evidence: Brexit: Future UK-EU Co-operation on Asylum and International Protection*, 29 September 2020, cit., Q27 (Chris Philp MP), dove il Ministro dell'immigrazione ha affermato che il mandato della Commissione “is not set in stone or frozen in aspic. It can be changed dynamically”.

¹⁰¹ V. *supra*, nota 6.

¹⁰² Cfr. la nota del Segretariato generale del Consiglio alle delegazioni del 25 febbraio 2020, *Annex to Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*, doc. 5870/20, ADD 1 REV 3, punto 145.

¹⁰³ V. *supra*, nota 14.

¹⁰⁴ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

¹⁰⁵ Se ne trae, peraltro, conferma dal verbale dell'interrogazione parlamentare del Ministro dell'immigrazione del 29 settembre 2020, *Corrected Oral Evidence: Brexit: Future UK-EU Co-operation on Asylum and International Protection*, cit., Q28 (Chris Philp MP).

¹⁰⁶ Sull'art. 218 TFUE, cfr. da ultimo J. HELISKOSKI, *The procedural law of international agreements: A thematic journey through Article 218 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 79 ss.

¹⁰⁷ Sulla dimensione “esterna” del principio dell'equilibrio istituzionale, di cui all'art. 13, par. 2, TUE, cfr. P. GARCÍA ANDRADE, *The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instruments*, in *European Papers*, 2016, p. 115 ss.; R. A. WESSEL, “Soft” *International Agreements in EU External Relations*:

neando per la Commissione il ruolo di negoziatore che agisce previa autorizzazione del Consiglio. Ancorché il potere del Consiglio di formulare direttive di negoziato non possa essere interpretato estensivamente al punto da imporre al negoziatore posizioni di negoziato dettagliate e preconfezionate¹⁰⁸, neppure può ritenersi che la Commissione possa prescindere dalla decisione di autorizzazione a negoziare nella determinazione dei contenuti negoziali¹⁰⁹. Occorre, infatti, considerare che la competenza a concludere accordi dell'Unione spetta in via principale al Consiglio¹¹⁰, che la sua previa autorizzazione è necessaria finanche per concludere accordi non vincolanti e che non può essere dedotta in via interpretativa "adducendo che tale autorizzazione sarebbe insita in una posizione già espressa da quest'ultimo"¹¹¹.

Il secondo profilo di rilevanza della bozza di accordo sui minori non accompagnati riguarda ciò che il contenuto dell'accordo svela circa gli obiettivi e le finalità dell'accordo stesso. È, a tal proposito, significativo che la bozza si apra con un richiamo al comune impegno del Regno Unito e dell'Unione "to maintain and strengthen their co-operation in order to combat illegal migration more effectively"¹¹². Il governo dei flussi di minori non accompagnati, dunque, è inteso principalmente come mezzo per contrastare più efficacemente l'immigrazione "illegale". Pertanto, la bozza di accordo presenta un ambito di applicazione personale assai ridotto, che copre i soli minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e adotta una nozione restrittiva di "membro della famiglia", che esclude i legami familiari sviluppatisi durante la fuga dal Paese d'origine¹¹³.

Inoltre, in luogo dei criteri gerarchici previsti dal regolamento di Dublino per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda del minore, la bozza di accordo affida la decisione di trasferimento del

Pragmatism over Principles?, Draft paper presented at the ECPR SGEU Conference, Paris, 13-15 June 2018, reperibile *online*.

¹⁰⁸ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, causa C-425/13, *Commissione e Parlamento europeo c. Consiglio*, punto 90.

¹⁰⁹ Cfr. sul punto House of Lords, Select Committee on the European Union, *Corrected Oral Evidence: Discussion of the Government's Draft Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, 7 July 2020, Q16 (Prof. Elspeth Guild): "There is no mandate for the Commission to negotiate this agreement with the EU unless it distorts out of all proportion the political agreement of October 2019".

¹¹⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 9 agosto 1994, causa C-327/91, *Francia c. Commissione*, punto 28.

¹¹¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 28 luglio 2016, causa C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, punto 43.

¹¹² Draft Working Text for an Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children, cit., *cons.* 1.

¹¹³ Ivi, art. 1.

minore che abbia legami familiari o parentali in un altro Stato parte alla valutazione discrezionale dello Stato nel quale il minore ha presentato la domanda d'asilo¹¹⁴. Non vengono fissati termini per il trasferimento, né regole procedurali volte a uniformare il trattamento delle richieste di ricongiungimento. Ma soprattutto, la bozza di accordo delinea una forma di cooperazione squisitamente intergovernativa, che nega espressamente il diritto del minore alla tutela giurisdizionale effettiva e, in particolare, il diritto di accesso al giudice e il diritto di agire in appello¹¹⁵. Precludendo qualsiasi possibilità al minore di invocare l'accordo dinanzi ai giudici interni, gli estensori della bozza hanno inteso trasmettere un segnale chiaro sul futuro della politica britannica in materia di asilo e, più in generale, sulle future relazioni con l'Unione. Esse si fonderanno sul possente argine che la *Brexit* intende porre alla penetrazione del diritto dell'Unione e, soprattutto, al c.d. “*magic triangle*” alla base della costituzione materiale dell'Unione¹¹⁶ e dal quale ha avuto origine quella “*incoming tide*” che Lord Denning aveva un tempo ritenuto indomabile¹¹⁷.

Nella bozza d'accordo sui minori, la sostanziale esautorazione dei giudici interni dal ruolo di garanti della corretta attuazione dell'intesa e di custodi dei diritti in essa contenuti è “bilanciata” dall'istituzione di un comitato congiunto, come organo titolare del potere di adottare decisioni vincolanti per le parti contraenti e di risolvere le controversie¹¹⁸. Si tratta di un arretramento di non poco conto, in specie ove si consideri l'attitudine delle

¹¹⁴ Ivi, articoli 4 e 6.

¹¹⁵ Ivi, art. 12, par. 1, che statuisce: “[n]othing in this Agreement shall be construed as conferring rights or imposing obligations on persons nor as permitting this Agreement to be directly invoked in the domestic legal systems of the Parties”.

¹¹⁶ Il riferimento è naturalmente al primato, all'effetto diretto del diritto dell'Unione e al rinvio pregiudiziale come tecnica di dialogo tra i livelli di tutela giurisdizionale. Su tale espressione, cfr. A. VAUCHEZ, *How to become a Transnational Elite. Lawyers' Politics at the Genesis of the European Communities (1950–1970)*, in H. PETERSEN, A.L. KJÆR, H. KRUNKE, M. RASK MADSEN (eds.), *Paradoxes of European Legal Integration*, Aldershot, 2008, p. 129 ss.

¹¹⁷ *HP Bulmer Ltd & Anor v J. Bollinger SA & Others* [1974] 2 All E.R. 1226, p. 1234 (Lord Denning): “But when we come to matters with a European element, the treaty is like an incoming tide. It flows into the estuaries and up the rivers. It cannot be held back. [...] Any rights or obligations created by the treaty are to be given legal effect in England without more ado. Any remedies or procedures provided by the treaty are to be made available here without being open to question”. V. altresì *Shields v E Coomes (Holdings) Ltd* [1979] 1 All ER 456, p. 462, in cui l'allegoria di Lord Denning assume toni decisamente più foschi, paragonando l'avanzata della dottrina dell'effetto diretto a un'onda anomala che travolge tutto, “[s]o much so that we have to learn to become amphibious if we wish to keep our heads above water”.

¹¹⁸ Draft Working Text for an Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children, cit., art. 11.

corti britanniche ad attingere a piene mani agli strumenti di tutela dei diritti umani fondamentali, messi a disposizione dall'ordinamento dell'Unione e dalla CEDU, per creare diritto.

Un esempio, per tutti, di tale attitudine è offerto dal noto caso *ZAT*, relativo a un'istanza di ricongiungimento di alcuni minori che si trovavano nella c.d. "giungla di Calais" in Francia con i propri fratelli, cui era stato riconosciuto lo *status* di rifugiato nel Regno Unito¹¹⁹. I minori presenti in Francia non avevano presentato domanda d'asilo nel tentativo di ottenere un lasciapassare diretto dal Regno Unito, aggirando le lungaggini della procedura di presa in carico prevista dal regolamento di Dublino e la prassi francese di limitare il trasferimento dei minori non accompagnati (anche in presenza di legami familiari). Il tribunale superiore (*Upper Tribunal*), investito della controversia avverso il diniego del c.d. *leave to enter*, si era pronunciato a favore dei ricorrenti, sostenendo la prevalenza degli obblighi derivanti dall'art. 8 CEDU nel bilanciamento con i legittimi interessi statali al rispetto delle procedure previste dal regolamento di Dublino¹²⁰. In questo modo, al costo di qualche forzatura interpretativa, era stato creato un nuovo canale di ingresso sicuro per i minori non accompagnati presenti a Calais.

Peraltro, in sede di ricorso dell'autorità resistente dinanzi alla Corte d'appello, la presunta antinomia tra CEDU e diritto dell'Unione era stata ricomposta alla luce della giurisprudenza di Lussemburgo nel caso *N.S.*¹²¹ e del principio di protezione equivalente, come riaffermato dalla Corte europea in *Avotiņš*¹²². Integrando e completando lo *standard* probatorio delineato dalla Corte suprema britannica in *EM (Eritrea)*¹²³, la decisione della Corte d'appello in *ZAT* ha, di fatto, precorso il riallineamento della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di effetti del principio di mu-

¹¹⁹ UK Court of Appeal (Civil Division), *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v ZAT and Others (Respondents)* [2016] EWCA Civ 810.

¹²⁰ UK Upper Tribunal, *R (on the application of ZAT and Others) v Secretary of State for the Home Department*, cit.

¹²¹ Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S. e M.E.*, punto 83.

¹²² Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 maggio 2016, ric. 17502/07, *Avotiņš c. Lettonia*, par. 116.

¹²³ UK Supreme Court, *R (on the application of EM (Eritrea) v Secretary of State for the Home Department* [2014] UKSC 12, par. 58 (Lord Kerr of Tonnaghmore JSC), secondo cui il principio di fiducia reciproca, alla base della cooperazione di Dublino, non può ostare a una stringente applicazione del c.d. *Soering test*, che (come noto) impone di tener conto della situazione individuale dello straniero ai fini della valutazione dei rischi conseguenti al suo allontanamento e non può dirsi soddisfatto dall'applicazione di una presunzione di sicurezza del paese di destinazione che circoscriva il *risk assessment* all'esistenza di carenze sistemiche e generalizzate nell'ordinamento di tale paese.

tua fiducia sulla tutela dei diritti fondamentali, e in particolare dell'art. 4 della Carta¹²⁴, a quella di Strasburgo sulla protezione *par ricochet* nei c.d. "casi Dublino"¹²⁵. In questo modo, il fondamento del *safe passage* creato dall'Upper Tribunal è stato ricondotto a una lettura integrata delle garanzie per i minori previste dal regolamento di Dublino con la giurisprudenza della Corte europea *ex art. 8 CEDU*, da cui la Corte d'appello ha ricavato che per giustificare l'ammissione del minore in deroga alle procedure di Dublino "an especially compelling case under Article 8 [ECHR] would have to be demonstrated"¹²⁶.

La bozza di accordo sui minori non accompagnati pare ispirata dalla volontà politica di fare *tabula rasa* di questo precedente, dettando un'agenda diversa, in cui da soggetti in grado di invocare i propri diritti dianzi a un giudice i minori non accompagnati sono retrocessi a oggetto di una tutela calata dall'alto e perciò stesso insindacabile. Quand'anche i propositi negoziali del Regno Unito non trovino realizzazione, com'è del tutto probabile, questo approccio rischia di far breccia nella legislazione primaria britannica, ridisegnando i confini della *rule of law* per le categorie più vulnerabili di stranieri, come i minori non accompagnati¹²⁷.

5. Una soluzione al vuoto di tutela dei minori non accompagnati, conseguente alla *Brexit*, è stata indicata dal Governo britannico mediante lo sviluppo di *partnership* con gli Stati membri dell'Unione. La prospettata "bilateralizzazione" del negoziato appare, nondimeno, l'ennesima mistificazione: un argomento da spendere per dimostrare al Parlamento e al Paese la buona fede dell'Esecutivo nella ricerca di soluzioni concertate al problema dei minori non accompagnati più che un'opzione negoziale realisticamente sul tappeto. Invero, come riconosciuto dallo stesso Ministro dell'immigrazione in un'interrogazione parlamentare del settembre 2020, "[t]here is a feeling in the continent that, where a Member State talks to us

¹²⁴ Cfr. in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K. e al.*, punto 95, in relazione all'eccezionalità della situazione legata allo stato di salute individuale del richiedente asilo soggetto alla procedura di Dublino; nonché la sentenza del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*, punti 45 e 87, in cui l'obbligo di interrompere il trasferimento è stato ricondotto al rischio di estrema povertà cui sarebbe andato incontro il ricorrente.

¹²⁵ Il *leading case* è, come noto, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 21 gennaio 2011, ric. n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* e, con riferimento ai minori, la sentenza del 4 novembre 2014, ric. n. 29217/12, *Tarakhel c. Svizzera*.

¹²⁶ UK Court of Appeal, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v ZAT and Others (Respondents)*, cit., par. 80.

¹²⁷ Per simili rilievi, cfr. *Corrected Oral Evidence: Discussion of the Government's Draft Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, cit., Q22 (Prof. Elspeth Guild).

bilaterally, it is somehow not quite abiding by the rules of the club”¹²⁸. In realtà, quel *feeling* si basa su un fondamento ben più solido del generico rispetto per le “regole del *club*” e riconducibile al principio della *pre-emption*¹²⁹.

Nella misura in cui la cooperazione di Dublino rappresenta un ambito di competenza concorrente integralmente armonizzato, deve ritenersi che la relativa competenza esterna sia attratta nell'alveo delle competenze esclusive dell'Unione¹³⁰, con effetti preclusivi della conclusione di accordi bilaterali tra Stati membri e Stati terzi in materia di trasferimento dei richiedenti asilo. Certo, gli Stati membri potrebbero essere autorizzati dal Consiglio a concludere accordi bilaterali con il Regno Unito in materia di trasferimento di minori non accompagnati richiedenti asilo, mediante una procedura simile a quella prevista dalla decisione sulla conclusione dell'accordo di recesso per disciplinare situazioni molto specifiche, come quella dell'Irlanda del nord, delle zone di sovranità del Regno Unito a Cipro e di Gibilterra¹³¹. Tuttavia, è altamente improbabile che tale ipotesi si materializzi: non si vede, infatti, quale vantaggio negoziale potrebbero trarne gli Stati dell'Europa continentale e meridionale, tenuto conto, in particolare, della posizione geografica del Regno Unito che, nell'ipotesi di conclusione di intese bilaterali, gli consentirebbe di scaricare pressoché integralmente l'onere della prima accoglienza dei minori non accompagnati sugli Stati europei di prima linea¹³².

¹²⁸ *Corrected Oral Evidence: Brexit: Future UK-EU Co-operation on Asylum and International Protection*, cit., Q28 (Chris Philp MP).

¹²⁹ In argomento, per tutti, A. ARENA, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea: esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli, 2013.

¹³⁰ Cfr. l'art. 3, par. 2, TFUE, su cui v. la sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014, causa C-114/12, *Commissione e Parlamento europeo c. Consiglio*, spec. il punto 73, ai sensi del quale: “il protocollo (n. 25) sull'esercizio della competenza concorrente [...] riguarda unicamente, come emerge dal suo tenore letterale, l'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, e non l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. Esso mira quindi a precisare la portata dell'esercizio da parte dell'Unione di una competenza concorrente con gli Stati membri attribuitale dai Trattati, e non a limitare la portata della competenza esterna esclusiva dell'Unione nelle ipotesi previste dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE”. Peraltro, la competenza dell'Unione in questo ambito materiale non si ricava solo implicitamente dall'esercizio della competenza interna, ma è altresì espressamente prevista all'art. 78, par. 1, lett. g), TFUE, ai sensi del quale il SECA include misure di partenariato e cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo.

¹³¹ Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, *cons.* 12 e art. 4.

¹³² Tale discorso può essere esteso a qualsiasi intesa bilaterale in materia di asilo, non solo con gli Stati membri dell'Unione, ma altresì con i paesi terzi di transito. Sul contrasto

Appare altresì improbabile che il Regno Unito aderisca alla Convenzione di Dublino del 1990. Ancorché a tale soluzione non ostino impedimenti giuridico-formali, trattandosi di un trattato internazionale “aperto”, si deve considerare che gli Stati terzi che attualmente ne fanno parte – Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein – godono di un regime di associazione alla cooperazione Schengen¹³³, che estende a tali Stati le regole sulla libera circolazione delle persone e sull’abolizione dei controlli alle frontiere interne. In altri termini, la partecipazione al sistema di Dublino di tali Stati terzi costituisce un “pacchetto unico” con l’associazione al *club* di Schengen¹³⁴. Per il Regno Unito, invece, dovrebbe essere previsto un regime speciale di associazione alla cooperazione di Dublino che prescindendo dalla partecipazione a Schengen, circostanza che – anche alla luce delle riflessioni già svolte sulla collocazione geografica di tale Stato terzo – rende di palmare evidenza l’infattibilità politica di una simile soluzione.

Inoltre, se già di per sé l’idea che il Regno Unito possa negoziare intese bilaterali con gli Stati membri o assumere obblighi multilaterali sul piano del diritto internazionale, mediante la partecipazione alla convenzione di Dublino, appare “astonishingly naive”¹³⁵, essa diventa del tutto inconsistente ove la si ponga in prospettiva. Se dovesse realizzarsi la riforma del c.d. “pacchetto asilo”, secondo le linee guida indicate dalla Commissione nel nuovo patto del settembre 2020¹³⁶, vi sarebbero ulteriori ostacoli (procedurali e sostanziali) all’ipotetica conclusione di intese bilaterali o multilaterali tra Stati membri e Regno Unito sul trasferimento dei minori non accompagnati. La proposta di riforma “rimpiazza”, infatti, il regolamento di Dublino con un nuovo regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione¹³⁷,

tra la posizione del Segretario di Stato, Priti Patel, e il precedente Home Secretary, Lord David Blunkett, secondo il quale non c’è “a ‘cat’s chance in hell’ that the UK would manage to secure bilateral returns deals with EU nations” cfr. M. BULMAN, *Patel’s Plans to Deport Asylum Seekers to EU Won’t Work, Says Blunkett*, in *The Independent*, 28 March 2021.

¹³³ Su tale regime di associazione, A. TIZZANO, *A proposito dell’inserzione dell’acquis di Schengen nei trattati comunitari: l’Accordo “del Consiglio” con l’Islanda e la Norvegia*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1999, p. 521 ss.; B. PIRKER, A. EPINEY, *The Integration of Switzerland into the Framework of EU Law by Means of the Bilateral Agreements*, in P.C. MÜLLER-GRAFF, O. MESTAD (eds.), *The Rising Complexity of European Law*, Berlin, 2014, p. 39 ss.

¹³⁴ Sul punto v. S. PEERS, *UKIP Borders and Asylum Policy: You cannot be Serious*, in *LSE Blog*, 29 September 2014.

¹³⁵ Così, *Corrected Oral Evidence: Discussion of the Government’s Draft Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, cit., Q17 (Prof. Elspeth Guild).

¹³⁶ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020) 609 final, 23 settembre 2020.

¹³⁷ COM(2020) 610 final, cit. *supra* nota 34.

che si fonda sulla fusione delle politiche di immigrazione, asilo e gestione delle frontiere, rendendo sostanzialmente imprescindibile la partecipazione alla cooperazione Schengen ai fini del corretto funzionamento del SECA.

Inoltre, tale proposta introduce nuovi meccanismi di solidarietà che consentono agli Stati membri di optare per soluzioni alternative di ripartizione delle responsabilità, ma escludono che essi possano sottrarsi *in toto* alla condivisione degli oneri dell'asilo¹³⁸. In questa cornice, le garanzie procedurali per i minori non accompagnati si moltiplicano e, al fine di garantire che il loro ricongiungimento familiare avvenga su basi prioritarie, la proposta prevede appositi incentivi finanziari, gravanti sul bilancio dell'Unione¹³⁹. Un'integrazione parziale in questo meccanismo, basata su un approccio "*cherry-picking*" – come quello auspicato dal Regno Unito e riflesso nei contenuti della bozza di accordo del maggio 2020 – sarebbe, dunque, giuridicamente inammissibile, soprattutto laddove andasse a sottrarre al dialogo tra la Corte di giustizia e le giurisdizioni degli Stati membri questioni relative all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'Unione¹⁴⁰.

6. Tre sono quindi le ipotesi prospettate dal Regno Unito per risolvere il problema dei minori non accompagnati con familiari o parenti nel Regno Unito: un accordo quadro con l'intera Unione, accordi bilaterali con singoli Stati membri ovvero "la terza via", solitaria, del rafforzamento degli strumenti interni di *resettlement* al fine di aprire nuove vie legali di accesso al territorio statale direttamente dalle zone di conflitto e di transito extraeuropee. Da quanto precede si ricava, però, che solo questa terza via è, per il momento, fattivamente percorribile. E, infatti, nella dichiarazione sulle vie legali di accesso alla protezione internazionale nel Regno Unito, presentata dal Governo britannico al Parlamento nel febbraio 2021¹⁴¹,

¹³⁸ Ivi, art. 45 ss.

¹³⁹ Ivi, paragrafi 3.4 e 4 della relazione esplicativa.

¹⁴⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*, su cui v. K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, I, Bari, 2020, p. 3 ss., p. 8. Sulla centralità del rinvio pregiudiziale nell'assetto costituzionale dell'ordinamento dell'Unione, cfr. A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, ivi, p. 15 ss., p. 25.

¹⁴¹ La dichiarazione, cit. *supra* alla nota 16, è stata presentata al Parlamento britannico in ossequio all'Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act 2020, Part I (Measures relating to ending free movement), Section 3 (Protection claimants: legal routes from the EU and family reunion), par. 4, ai sensi del quale: "[t]he Secretary of State must, within the period of three months beginning with the day on which this Act is passed, lay before Parliament a statement providing further details about the review [of the ways in which protection claimants who are in a member State are able to enter the United Kingdom lawfully] and, in particular, [consider the position of unaccompanied children in

quest'ultima opzione non è più configurata come *extrema ratio* cui ricorrere nel caso di indisponibilità a negoziare dei *partner* europei¹⁴², bensì come soluzione potenzialmente ottimale per risolvere il problema dei minori non accompagnati mediante il trasferimento diretto dai teatri di guerra.

Tale obiettivo potrebbe essere perseguito mediante il potenziamento dei meccanismi di *resettlement* già in essere, mediante la conclusione di intese con l'Alto Commissariato per i rifugiati e la Croce Rossa internazionale basate sulla delega a tali enti della funzione (pubblica) di ricostruzione dei legami familiari e parentali e sull'automatico riconoscimento dei risultati di tale ricostruzione ai fini dell'ammissione al territorio dello Stato¹⁴³. Ancorché di per sé inidonei a risolvere il problema dei minori non accompagnati presenti in Europa con parenti nel Regno Unito, siffatti meccanismi potrebbero corroborare la tesi che il Governo britannico prende sul serio i diritti dei minori non accompagnati.

Tuttavia, nella dichiarazione sulle vie legali di accesso alla protezione internazionale nel Regno Unito il rafforzamento dei meccanismi di *resettlement* è inserito nella cornice di un nuovo approccio alla questione migratoria, che va nel senso di ridurre l'abuso del diritto d'asilo e limitare l'effetto di *pull factor* che si ascrive a meccanismi di cooperazione interstatale a fini di trasferimento dei richiedenti asilo¹⁴⁴. In questa prospettiva, dunque, il *resettlement* è concepito come strumento di compensazione per il nuovo paradigma della fermezza, i cui assi portanti sono il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e l'adozione di un approccio restrittivo in materia di asilo.

Questo non significa che il Governo britannico sia libero da vincoli "esterni" nel bilanciamento del diritto all'unità familiare dei minori non accompagnati con le sue priorità di politica migratoria. Gli obblighi internazionali sottoscritti dal Regno Unito in materia di diritti umani, mediante l'adesione al Patto ONU sui diritti civili e politici, alla CEDU e alla Con-

member States who are protection claimants and are seeking to come to the United Kingdom to join relatives there]".

¹⁴² Cfr. in tal senso: UK Home Office, *Home Office Response to the Lords EU Home Affairs Sub-Committee's Report on Brexit: Refugee Protection and Asylum Policy (Annex B)*, 16 September 2020.

¹⁴³ Cfr., in ordine a tale proposta, V. ROECK, *Reuniting Unaccompanied Minor Asylum Seekers Post Brexit: Challenges and Alternatives*, in *Yale Journal of International Law*, 2016, p. 1 ss., che però la estende al trasferimento dei minori dal territorio europeo, mentre – ad avviso di chi scrive – le ragioni esposte nel presente paragrafo renderebbero tale soluzione atta a potenziare il *resettlement* diretto dalle zone di guerra o dai paesi di transito, ma inidonea a rispondere al vuoto di tutela dei minori non accompagnati presenti nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea con familiari nel Regno Unito.

¹⁴⁴ *Corrected Oral Evidence: Discussion of the Government's Draft Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, cit., Q19 (Lord Rowlands).

venzione sui diritti del bambino delineano, infatti, il perimetro giuridico entro il quale l'azione di Governo e le scelte del legislatore devono necessariamente attestarsi. Benché tali obblighi non delineino *standard* procedurali dettagliati e ricostruiscano un livello minimo di tutela, essi possono svolgere una funzione interpretativa e integrativa del diritto nazionale di non secondaria importanza in questa delicata fase di transizione *post Brexit*. In quest'ottica, la ratifica del protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino, che stabilisce un meccanismo di reclamo¹⁴⁵, potrebbe rivelarsi una scelta strategicamente significativa, consentendo all'apposito Comitato creato dalla Convenzione di avere giurisdizione sulle doglianze dei minori che ritengano il loro superiore interesse leso da una decisione assunta dalle autorità britanniche¹⁴⁶.

Nondimeno, può ben dubitarsi che il Regno Unito si orienti in tal senso, soprattutto alla luce della funzione strumentale che il discorso sulle vie legali svolge rispetto alle attuali priorità di politica migratoria. Da questo punto di vista, più che contenere uno "*specific commitment*"¹⁴⁷ la dichiarazione del febbraio 2021 appare come l'ennesimo "*smokescreen*"¹⁴⁸, una cortina fumogena dietro la quale celare un'inconfessabile verità: l'indifferenza delle autorità britanniche per l'impatto della *Brexit* sul diritto all'unità familiare dei minori non accompagnati.

¹⁴⁵ Protocollo opzionale alla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011.

¹⁴⁶ *Corrected Oral Evidence: Discussion of the Government's Draft Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, cit., Q16 (Prof. Elspeth Guild), dove tale proposta è portata all'attenzione del Parlamento britannico.

¹⁴⁷ V. *supra*, nota 104.

¹⁴⁸ In questi termini, *Corrected Oral Evidence: Discussion of the Government's Draft Agreement on the Transfer of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*, cit., Q21 (Lord Anderson of Ipswich), Q24 (Baroness Primarolo).