

---

**ADiM BLOG**  
**Febbraio 2021**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

CGUE, sentenza del 14 gennaio 2021, *TQ c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9

***Tra coloro che son sospesi: la Corte di Giustizia ed il rimpatrio dei  
minori stranieri non accompagnati***

***Angelo Marletta***

Ricercatore post dottorato

*Université libre de Bruxelles*

***Parole chiave***

*Minori stranieri non accompagnati – Direttiva rimpatri – Interesse superiore del minore – Non discriminazione – Principio di lealtà degli Stati Membri*

***Abstract***

*Nel caso TQ c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid la Corte di Giustizia si pronuncia per la prima volta sull'applicazione della Direttiva rimpatri ai minori stranieri non accompagnati. La Corte si concentra sulla portata dell'obbligo in capo alle autorità nazionali di accertare l'esistenza di una accoglienza adeguata nel paese di rimpatrio, riconoscendone la natura di presupposto imprescindibile non solo per l'allontanamento ma per l'adozione della stessa decisione di rimpatrio. Ove tale accoglienza adeguata non dovesse venire accertata, le autorità nazionali devono astenersi dall'imporre un obbligo di rimpatrio e chiarire la posizione giuridica del MSNA.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### *1. La vicenda all'origine del procedimento principale e le questioni pregiudiziali*

La [decisione in commento](#), emessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea il 14 gennaio 2021, trae origine da un rinvio pregiudiziale del Tribunale distrettuale dell'Aia, sezione di 's-Hertogenbosch, effettuato nel contesto di un ricorso contro una decisione di rimpatrio adottata dal Segretario di Stato olandese nei confronti di TQ, minore straniero non accompagnato (MSNA).

All'età di 15 anni e quattro mesi TQ, MSNA, aveva presentato domanda di permesso di soggiorno a tempo determinato per richiedente asilo secondo le disposizioni della legge olandese sugli stranieri. Il Segretario di Stato aveva respinto la richiesta in quanto infondata, disponendo il rimpatrio ed il contestuale e temporaneo rinvio dell'accompagnamento alla frontiera. Tale rinvio temporaneo era stato successivamente revocato e sostituito con un obbligo di partenza volontaria entro un termine di quattro settimane.

Avverso tale decisione di rimpatrio, TQ aveva proposto ricorso di fronte al Tribunale distrettuale dell'Aia, il quale a sua volta aveva sospeso il giudizio ed interrogato la Corte di Lussemburgo sulla compatibilità con la [Direttiva rimpatri](#) e con le rilevanti disposizioni della [Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea](#) (CDFUE) della legislazione e prassi amministrativa nazionale relativa ai MSNA.

In particolare, il giudice del rinvio concentrava la propria attenzione sulla prassi prevista da una circolare ed alla base della vicenda espulsiva del ricorrente che distingue, qualora questi non possano beneficiare né dello status di rifugiato né della protezione sussidiaria, tra MSNA di età inferiore a quindici anni e MSNA di età superiore a quindici anni relativamente alla verifica dell'esistenza di una accoglienza adeguata nel Paese di rimpatrio.

Nel primo caso, le autorità sarebbero obbligate a svolgere una tale verifica e, ove questa dovesse dare esito negativo, a rilasciare MSNA di un permesso di soggiorno temporaneo. Nel secondo caso, un tale accertamento non sarebbe richiesto e le autorità si limiterebbero a non eseguire le decisioni di rimpatrio adottate nei confronti degli MSNA fino al compimento del diciottesimo anno di età. Per tale categoria di soggetti sarebbe, pertanto, precluso il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo e la loro presenza sul territorio olandese rimarrebbe irregolare ma tollerata fino al conseguimento della maggiore età.

A fronte di tale quadro, il giudice del rinvio formulava tre questioni pregiudiziali, chiedendo:

1. Se le pertinenti disposizioni della Direttiva rimpatri (art. 10 ed art. 5 lett. a) interpretate alla luce degli articoli 4 (proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti) e 24 (diritti del minore) della CDFUE impongano l'accertamento di una accoglienza adeguata prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio nei confronti di un MSNA;
2. Se una distinzione tra MSNA in base alla età, quale quella prevista nella prassi amministrativa olandese, sia consentita dall'art. 6 § 1 della Direttiva rimpatri letta alla luce dell'art. 21 CDFUE (non discriminazione);
3. Se l'art. 6 § 4 della Direttiva vada interpretato nel senso che laddove un MSNA non venga concretamente allontanato la decisione di rimpatrio vada revocata e vada concesso un permesso di soggiorno regolare o se, per converso, la adozione di una decisione di rimpatrio nei confronti di un MSNA cui non segua l'allontanamento fino al compimento della maggiore età sia compatibile con il principio di lealtà (o leale cooperazione).

## ***2. La decisione della Corte***

### ***2.1 la definizione di minore e la verifica sulla accoglienza adeguata nello Stato di rimpatrio***

Nel rispondere ai quesiti la Corte di Giustizia ha preliminarmente svolto alcune considerazioni sulla definizione di minore e MSNA nel contesto della Direttiva rimpatri. Tale atto di diritto derivato dell'Unione, infatti, pur facendo riferimento ad entrambe le categorie all'interno concetto di "persone vulnerabili" e pur dettando norme ad essi specificamente applicabili (in particolare, gli artt. 5 *lett. a*), 10 e 17), non fornisce una definizione di quali soggetti debbano ritenersi minori e MSNA ai fini della applicazione della disciplina dei rimpatri.

La Corte ha pertanto ritenuto necessario, ai fini di una "applicazione coerente ed uniforme" del diritto UE, fornire una definizione orizzontale dei due termini richiamando la [Direttiva accoglienza](#), la quale espressamente definisce come minore "il cittadino di un paese terzo o l'apolide d'età inferiore agli anni diciotto" (art. 2 *lett. d*) e come MSNA "il minore che entri nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato" ed "il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri" (art. 2 *lett. e*).

Chiariti gli aspetti definitivi, la Corte si è quindi pronunciata sulla prima delle tre questioni pregiudiziali evidenziando, anzitutto, come l'art. 24 della CFUE imponga a livello di diritto

primario la considerazione preminente dell'interesse del minore in tutti gli atti ad esso relativi e che, pertanto, l'art. 5 *lett a)* della Direttiva rimpatri, in quanto attuativo di tale obbligo, debba declinarsi rispetto in ogni fase della procedura di rimpatrio (parr. 44 e 45 della sentenza).

Tale considerazione per la Corte dovrebbe anche guidare la corretta interpretazione sistematica e teleologica dell'art. 10 della Direttiva, norma dedicata specificamente al rimpatrio ed allontanamento dei MSNA, permettendo di superare l'obiezione mossa dal governo olandese circa il suo tenore letterale. L'art. 10, infatti, sembrerebbe distinguere tra gli obblighi di verifica incombenti sulla autorità degli Stati Membri nella fase precedente alla adozione della decisione di rimpatrio (§ 1) e nella fase precedente all'effettivo allontanamento (§ 2). Solo in relazione a quest'ultima, la lettera della Direttiva sembrerebbe esplicitamente richiedere l'accertamento dell'esistenza di una accoglienza adeguata per il MSNA nello Stato di rimpatrio. E ciò, nella visione del governo olandese, renderebbe legittima la prassi sopra menzionata di non procedere a tale verifica prima della adozione di una misura di rimpatrio nei confronti del MSNA ultraquindicenne, in quanto questi non verrebbe comunque allontanato prima del compimento della maggiore età.

Contrariamente, la Corte ha ribadito che la valutazione generale ed approfondita della situazione personale del minore costituisca un obbligo strutturale dell'intera procedura e ha confermato che la verifica di una accoglienza adeguata nello Stato di destinazione debba svolgersi anche prima della adozione della decisione di rimpatrio (parr. 50-55 della sentenza). Una tale verifica, infatti, costituisce un aspetto fondamentale della considerazione del preminente dell'interesse del minore e soprattutto, ove il suo esito dovesse risultare negativo, imporrebbe alle autorità dello Stato Membro di astenersi dalla emissione della stessa decisione di rimpatrio (si vedano i parr. 56 – 59 della sentenza, ove la Corte ha richiamato l'obbligo gravante su tali autorità di sentire l'interessato rispetto agli elementi indicati *sub* art. 5 della Direttiva - *non-refoulement*, vita familiare, stato di salute ed appunto interesse superiore del bambino - facendo riferimento espresso ai casi [Boudjlida](#) par. 48 e [K.A. e altri](#) par. 102).

D'altro canto, i giudici del Lussemburgo hanno anche osservato che, laddove si escludesse una tale verifica prima della adozione della decisione di rimpatrio, le autorità nazionali finirebbero per emettere decisioni che non potrebbero essere immediatamente eseguite, determinando una situazione di incertezza rispetto allo status giuridico del minore – irregolare ma non allontanabile - incompatibile con l'esigenza di tutelarne il superiore interesse, ad esempio riguardo alla garanzia della frequenza scolastica (par. 53 della sentenza).

Tuttavia, l'obbligo di verificare l'esistenza di una accoglienza adeguata nello Stato di rimpatrio, se deve già adempirsi prima della adozione della decisione di rimpatrio del

MSNA non si esaurisce con essa. La corretta interpretazione dell'art. 10 § 2 della Direttiva rimpatri, infatti, impone la considerazione di ogni evoluzione sul punto che dovesse sopraggiungere successivamente all'adozione della decisione di rimpatrio del MSNA. Laddove l'adeguata accoglienza originariamente esistente dovesse venire a mancare, l'allontanamento non potrebbe più essere eseguito (par. 77 della sentenza).

## *2.2 La distinzione tra minori infra ed ultraquindicenni*

Anche rispetto alla seconda questione relativa alla distinzione tra minori infra ed ultraquindicenni operata nella prassi amministrativa olandese, la Corte ha focalizzato le proprie argomentazioni sull'art. 24 § 2 CDFUE e sulla natura caso per caso delle valutazioni sul superiore interesse del minore. Alla luce di un tale obbligo di controllo, presunzioni ed automatismi legati al solo criterio dell'età (maggiore o minore di 15 anni) sarebbero incompatibili con la effettiva tutela di tale interesse ed introdurrebbero distinzioni arbitrarie tra individui comunque minori di diciotto anni e, in quanto tali, in una situazione di vulnerabilità comparabile rispetto all'allontanamento (parr. 66 e 67 della sentenza).

Nello svolgere tali considerazioni la Corte non richiama apertamente anche l'art. 21 CDFUE ed il principio di non discriminazione ma sembra comunque recepire la più estesa [analisi dell'Avvocato Generale Pikamäe](#) nelle sue conclusioni (si vedano i punti 77-81). Il governo olandese in corso di causa aveva infatti provato a giustificare tale distinzione sulla base di una ritenuta durata massima di tre anni delle procedure di asilo nazionali sostenendo che, in quest'ottica, solo gli infraquindicenni necessiterebbero di un regime speciale di soggiorno, poiché al termine del periodo di tre anni essi risulterebbero ancora minorenni. Argomentazione non nitida che sia l'Avvocato Generale che la Corte hanno ritenuto di non accogliere in quanto non conferente alla tutela effettiva del superiore interesse del minore e meramente strumentale a facilitare la routine amministrativa delle autorità nazionali (si vedano in particolare le conclusioni dell'Avvocato Generale al punto 81).

## *2.3 L'efficace politica di rimpatrio ed il dovere di lealtà UE*

In terzo ed ultimo luogo, la Corte ha chiarito che la necessità di valutare l'esistenza di una adeguata accoglienza nel paese di destinazione prima dell'adozione della decisione di rimpatrio si leghi all'obiettivo di stabilire una efficace politica di allontanamento.

La Corte ha ribadito la propria giurisprudenza secondo la quale la constatazione della irregolarità del soggiorno, fatte salve le eccezioni previste dalla Direttiva, comporta per le autorità nazionali l'obbligo di adottare una decisione di rimpatrio e, in caso di inosservanza dell'obbligo di allontanamento volontario da parte del cittadino del Paese Terzo, l'adozione di tutte le misure necessarie per procedere al rimpatrio con la massima celerità (in particolare parr. 73 e 80 della sentenza con esteso rinvio alla sentenza [Zaizoune](#)).

Tale quadro mal tollera una prassi quale quella nederlandese, che permette l'adozione di una decisione di rimpatrio non eseguibile (e che di fatto rimarrebbe non eseguita per un lasso di tempo rilevante) e che, in ultima istanza viola il dovere di lealtà da parte degli Stati Membri rispetto agli obiettivi di efficacia perseguiti dalla Direttiva.

## B. COMMENTO

La Corte di Giustizia, finora, ha avuto modo in diverse occasioni di occuparsi della figura dei MSNA nel contesto delle procedure di accoglienza ed asilo (in particolare, si vedano i casi [MA ed altri c. Secretary of State](#) sulla applicazione del Regolamento Dublino ed [Haqbin](#) con commentata da [Forti su ADiM blog](#)). Tuttavia, in *TQ c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, la Corte di Lussemburgo affronta per la prima volta la delicata questione della applicazione della Direttiva rimpatri nei confronti dei MSNA.

Come anticipato, la Direttiva identifica specificamente i MSNA come “persone vulnerabili” e detta alcune norme *ad hoc* relativamente alla adozione decisione di rimpatrio, all'esecuzione dell'allontanamento ed al loro trattenimento. Tuttavia, il suo effetto di armonizzazione sulla materia rimane particolarmente limitato e, come anche segnalato dalla Agenzia dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea nel proprio [report del 2019 sul rimpatrio dei MSNA](#), le politiche e le prassi degli Stati Membri sul punto variano notevolmente. Allo stato attuale, ma maggioranza degli Stati Membri dell'UE non proibisce il rimpatrio degli MSNA ma molto raramente procede alla sua effettiva esecuzione (come appunto nel caso olandese sottoposto alla Corte). In tali circostanze, non è infrequente che si determini una “zona grigia”, un limbo giuridico abitato da soggetti vulnerabili la cui presenza sul territorio dello Stato viene tollerata ma il cui status di soggiorno rimane irregolare. Una tale situazione, come la Corte stessa riconosce in *TQ*, ha indubbiamente un impatto negativo sullo sviluppo del minore, a partire dal suo inserimento scolastico, e si pone in contrasto con la tutela del suo preminente interesse come sancito dall'art. 24 § 2 CDFUE e dall'art. 3 [Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo](#), di cui tutti gli Stati Membri dell'UE sono parte. La tutela del preminente interesse del MSNA, in altri termini, presuppone una ragionevole certezza di status giuridico che *policies* di fatto non garantiscono. Il problema è ben noto e la stessa Commissione europea già nella propria [Comunicazione del 2017 sulla protezione dei minori nella migrazione](#) invocava la predisposizione di norme chiare sullo status dei MSNA non rimpatriabili.

In tale contesto, la pronuncia *TQ* lodevolmente rimarca la necessità di accertare, con la massima diligenza e senza ricorrere a distinzioni arbitrarie, l'esistenza di una accoglienza adeguata “a monte” della decisione di rimpatrio, al fine di limitare il più possibile ed in radice il rischio di creare un “invisibile”. Occorre, tuttavia, rilevare che, nonostante il riconoscimento di una incompatibilità tra la incertezza di status del MSNA non rimpatriabile

ed il diritto primario dell'Unione, la Corte non si è spinta fino a dichiarare a chiare lettere l'esistenza di un obbligo per gli Stati Membri di rilasciare in tali situazioni allo stesso un permesso di soggiorno, come invece aveva prospettato il giudice del rinvio con la prima parte della sua terza questione pregiudiziale.

La cautela della Corte su tale specifico punto deriva probabilmente dalla chiara lettera dell'art. 6 § 4 della Direttiva rimpatri, che, nel prevedere il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo per motivi "caritatevoli, umanitari o di altra natura", si esprime ancora nei termini di una mera facoltà degli Stati Membri. Tuttavia, sarebbe auspicabile che in futuro la questione venisse chiarita, se non dalla Corte, dal legislatore europeo nell'ambito del *recast* della Direttiva, vista l'importanza in tale contesto di garantire ai MSNA soluzioni durevoli.

### C. APPROFONDIMENTI

#### Per consultare il testo della decisione:

Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Prima Sezione), sentenza del 14 gennaio 2021, *TQ c. Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-441/19, EU:C:2021:9

#### Giurisprudenza:

- Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione), sentenza dell'8 maggio 2018, *K.A. e altri c. Belgio*, C-82/16, EU:C:2018:308

- Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Quarta Sezione), sentenza del 23 aprile 2015, *Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjería c. Samir Zaizoune*, C-38/14, EU:C:2015:260

- Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Quinta Sezione), sentenza dell'11 dicembre 2014, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13, EU:C:2014:2431

- Corte Edu (Prima Sezione), sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga c. Belgio*, ric n. 13178/03

#### Dottrina:

- M. SEDMAK, B. SAUER, M. GORNIK, *Unaccompanied Children in European Migration and Asylum Practices. In Whose Best Interests?*, London, 2019

- J. ALLSOPP, E. CHASE, *Best interests, durable solutions and belonging: policy discourses shaping the futures of unaccompanied migrant and refugee minors coming of age in Europe*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 2, 2019, pp. 293-311

- C. SMYTH, *European Asylum Law and the Rights of the Child*, London, 2014

**Ulteriori atti e materiali:**

- EU Fundamental Rights Agency, [Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations](#), 2019

**Per citare questo contributo:** A. MARLETTA, *Tra coloro che son sospesi: la Corte di Giustizia ed il rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, febbraio 2021.