



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Al Presidente
della I Commissione Affari costituzionali
della Camera dei deputati

Oggetto: AC. 1458 “Conversione in legge del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell’interno”. Parere dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza ai sensi dell’art. 3 della legge 12 luglio 2011, n. 112.

Facendo seguito all’audizione tenutasi lo scorso 17 ottobre 2023, si invia il parere dell’Autorità garante sulla proposta di legge in oggetto sottoposta all’esame della Commissione da Lei presieduta.

Premessa

L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza ha come obiettivo la verifica della corretta attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Tutti i diritti in essa contenuti devono essere egualmente ed efficacemente garantiti: non esiste una gerarchia dei diritti delle persone di minore età. Tutti hanno diritto a pari opportunità e a essere inclusi nel tessuto sociale in cui vivono, senza discriminazioni di sorta. L’attuazione del principio di uguaglianza, uno dei pilastri su cui poggia la Convenzione, è pertanto l’obiettivo trasversale cui devono essere informate le politiche rivolte all’infanzia e all’adolescenza.

La presenza di minori stranieri non accompagnati in Italia rappresenta una sfida per la loro protezione e inclusione sociale: essa non può essere letta come un fenomeno provvisorio, ma va affrontata in maniera pianificata, organizzata e integrata, in una logica di vero e proprio sistema.

Negli ultimi anni sono state introdotte significative modifiche al complesso della normativa vigente sui minori stranieri non accompagnati. Il decreto legislativo 18 agosto n. 142 del 2015, in attuazione della direttiva 2013/33/UE, ha dettato per la prima volta disposizioni specifiche al riguardo. Tali disposizioni, come modificate dalla legge 7 aprile 2017 n. 47, rappresentano il quadro normativo di riferimento per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

La legge n. 47 del 2017 è inoltre la sola normativa in Europa che disciplina in modo organico il sistema dei minori stranieri non accompagnati con l'obiettivo di rafforzare le tutele nei loro confronti e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale.

Essa è stata modificata dal d. lgs. 22 dicembre 2017 n. 220 che ha attribuito all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza la competenza al monitoraggio del sistema della tutela volontaria – quest'ultima importante area di attuazione delle novità normative introdotte – e ha conferito al tribunale per i minorenni la competenza a emettere il provvedimento attributivo dell'età secondo la procedura disciplinata dall'art. 19 - *bis* del d. lgs. 18 agosto 2015 n. 142.

Importante adempimento che la legge n. 47 del 2017 fa seguire al contatto o alla segnalazione riguardante un minore straniero non accompagnato è invero, il colloquio, passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età: esso è il momento essenziale per far emergere il vissuto, le circostanze del viaggio migratorio, la personalità e i bisogni di quel determinato minorenne, allo scopo di definire il suo interesse e disporre le misure di protezione che meglio lo possano realizzare.

È importante rammentare che il rispetto del principio del superiore interesse del minore, sancito all'articolo 3 della Convenzione Onu, passa anche attraverso l'efficace attuazione dei meccanismi preposti all'identificazione del minorenne e, dunque, all'eventuale accertamento dell'età al quale egli può essere sottoposto in presenza di fondati dubbi.

Sulla proposta di legge. Disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati.

1. Accoglienza nei centri e strutture per adulti.

Il decreto-legge oggetto di conversione, intervenendo sull'articolo 19, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 142 del 2015, prevede che, in caso di momentanea indisponibilità di strutture ricettive temporanee dedicate, il prefetto possa disporre il provvisorio inserimento del minore qualora ad una prima analisi appaia essere di età superiore a sedici anni e per un periodo, comunque, non superiore a novanta giorni. Tale collocamento avviene in una specifica sezione nei centri e strutture per adulti, anche quelli di natura temporanea (artt. 9 e 11 d. lgs. n. 142/2015).

La norma proposta appare in contrasto con il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che si fonda innanzitutto sull'istituzione di strutture governative di prima accoglienza finalizzata ad *esigenze di soccorso e di protezione immediata* specificamente destinate ai minori (art. 19, comma 1, D.Lgs. 142/2015). Si tratta di centri attivati e gestiti dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, anche in convenzione con gli enti locali, finanziati a valere sul Fondo asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

In tali strutture i minori sono accolti per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui loro diritti e sulle modalità di esercizio. In ogni caso, i minori possono restare nelle strutture di prima accoglienza non oltre trenta giorni per poi essere accolti nella rete dei centri del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 416 del 1989 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 1990.

Lo stesso art. 19, comma 4 d. lgs. n. 142 del 2015 stabilisce espressamente il principio in base al quale il minore non accompagnato non può in nessun caso essere trattenuto presso i centri di permanenza per i rimpatri (CPR) o accolto presso i centri governativi per adulti di prima accoglienza. Nella stessa direzione il comma 2 dell'art. 19-bis in base alla quale *“nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita nelle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge”*.

In proposito si segnala che la direttiva n. 2013/33/UE, all'articolo 24, paragrafo 2), prevede che i minori non accompagnati che presentano domanda di protezione internazionale sono alloggiati: a) presso familiari adulti; b) presso una famiglia affidataria; c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori; d) in altri alloggi idonei per i minori. La possibilità di alloggiare i minori non accompagnati in centri di accoglienza per adulti richiedenti è ammessa per i minori che abbiano compiuto i 16 anni- come invero stabilito dalla novella - ma solo se, come prescritto dall'articolo 23, paragrafo 2, della stessa direttiva, tale decisione è assunta dagli Stati membri nell'interesse superiore del minore. Nel valutare l'interesse superiore del minore, la normativa europea prescrive di tenere in debito conto, in particolare, i seguenti fattori: a) la possibilità di ricongiungimento familiare; b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai trascorsi del minore; c) le considerazioni in ordine all'incolumità e alla sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani; d) l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità.

Ora, a parere di questa Autorità, non sembra che la norma in esame, nel prevedere la possibilità di una provvisoria accoglienza presso centri per adulti, abbia previsto una valutazione del superiore interesse di questa categoria di minorenni particolarmente vulnerabili. Essi, proprio in ragione della loro condizione, devono essere collocati in strutture riservate esclusivamente ai minori: questo principio generale non è derogabile neanche in caso di emergenza soprattutto in assenza di criteri chiari e specifici per individuarla.

E anche sotto il profilo della temporaneità si osserva che novanta giorni sono comunque un periodo consistente per lasciare un minorenne in una situazione a lui non congeniale. La promiscuità



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

tra minorenni e adulti, che è inevitabile per effetto della permanenza nella medesima struttura sia pure in sezioni separate, è molto pericolosa: essa porta i minorenni ad acquisire informazioni e un *modus operandi* che non è adatto a loro. I minori sono persone in formazione e devono essere inseriti in centri educativi dedicati esclusivamente a loro.

La prassi che a volte è stata seguita a causa dell'emergenza degli scorsi anni non deve essere legittimata da una norma di legge ma al contrario, come si è avuto modo di affermare in varie occasioni, deve costituire uno stimolo per affrontare il problema dal punto di vista strutturale. In attuazione dell'art. 19 del D.lgs. n. 142 del 2015 è quindi necessario provvedere all'apertura dei centri governativi e dare vita ad un sistema di prima accoglienza con centri equamente distribuiti sul territorio nazionale. Si consideri che la mancanza di disponibilità nei centri di prima accoglienza è determinata da un lato dalla saturazione delle strutture di seconda accoglienza e dall'altro dalla mancanza di procedure celeri nelle fasi immediatamente successive all'arrivo. A tal proposito si auspica quindi una pronta emanazione, ormai non più differibile, del decreto che disciplina il primo colloquio del minorenne che fa ingresso sul suolo italiano, anch'esso strumento fondamentale per assicurare i diritti del minore e per aiutarlo a raggiungere in maniera celere e sicura la sua destinazione. Grazie al primo colloquio possono essere individuati, come detto, i reali bisogni dei minori e quindi comprendere quanti di loro vogliono effettivamente restare nel nostro Paese e quanti ricongiungersi con familiari residenti in Paesi terzi. Legato a questo aspetto risulta fondamentale anche accelerare le procedure di ricongiungimento per quanti non vogliono trattenersi in Italia, così favorendo una maggiore disponibilità di posti in seconda accoglienza.

Quanto ai dati, preme evidenziare che secondo l'ultimo Report di monitoraggio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al 31 agosto 2023 i minori stranieri non accompagnati censiti in Italia sono poco più di 22 mila e di questi più di 4 mila sono Ucraini. I dati del fenomeno, che non è emergenziale ma strutturale visto che da anni interessa il nostro Paese, non sembrano peraltro tali da giustificare un intervento legislativo d'urgenza. A fronte di queste cifre invece è fondamentale rilanciare la figura del tutore volontario: uno strumento che esiste da tempo e funziona ma che va ulteriormente promosso, soprattutto nelle regioni di approdo.

L'Autorità ha incontrato negli scorsi mesi i ragazzi ospitati nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) gestite dai comuni di Amelia (Terni), Aradeo (Lecce), Bologna, Cremona, Pescara e Rieti. Le visite sono state realizzate in collaborazione con l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), il Servizio centrale - struttura di coordinamento del SAI, l'Agenzia dell'ONU per i Rifugiati (UNHCR) e Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF). Dal ciclo di incontri è scaturita la pubblicazione "Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati come metodologia di intervento", che riporta il punto di vista dei ragazzi e, a partire



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

da esso, formula nelle conclusioni una serie di raccomandazioni. Nel report pubblicato lo scorso 20 settembre, questa Autorità aveva già rappresentato, tra l'altro, nelle conclusioni, che la tempestiva individuazione del minore straniero non accompagnato, sin dal primo arrivo o rintraccio sul territorio nazionale, ne garantisce un pronto ed efficace accesso a servizi, diritti e garanzie riconosciuti dalla normativa, nonché l'emersione di ogni altro bisogno specifico del quale potrebbe essere portatore.

A questo scopo è necessario tutelare, tra l'altro, il rispetto di tutte le garanzie procedurali previste dalla legge e dagli standard internazionali, a partire dal principio di presunzione della minore età, prevenendo fenomeni di promiscuità, assicurando la permanenza in strutture dedicate e applicando tutte le garanzie di legge, incluso il supporto del tutore, nelle more dell'accertamento, come previsto dalle disposizioni normative. Di preminente importanza, inoltre, è garantire l'ascolto e la raccolta di ogni elemento utile al rispetto del principio del superiore interesse, attraverso colloqui accurati, svolti da personale specializzato e con metodologie child-friendly, limitando il ricorso a ulteriori accertamenti solo in concorrenza e nella permanenza di dubbi fondati circa l'età dichiarata - e perciò accuratamente motivati - come prescritto dalla legge.

2. Forme accelerate di accertamento dell'età.

L'art. 19 *bis* stabilisce una procedura di accertamento dell'età attraverso esami socio-sanitari con approccio multidisciplinare, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, da esperire solo qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata. Si tratta di minorenni che giungono in Italia senza adulti di riferimento, a causa dei traumi subiti anche durante i viaggi intrapresi dal proprio Paese di origine, che richiedono un'attenzione, una professionalità e una sensibilità particolare, da parte di tutti gli operatori con cui entrano in contatto. Inoltre in considerazione del ruolo fondamentale che riveste il tutore volontario nel sistema italiano di integrazione dei minori stranieri non accompagnati, al procedimento di accertamento dell'età deve essere assicurata la sua partecipazione.

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle Osservazioni conclusive, pubblicate il 7 febbraio 2019 (CRC/C/ITA/CO/5-6), ha raccomandato allo Stato italiano di “attuare un protocollo uniforme relativo ai metodi di determinazione dell'età che sia multidisciplinare, con basi scientifiche, rispettoso dei diritti delle persone di minore età e utilizzato solo in caso di fondati dubbi sull'età dichiarata e in considerazione delle prove documentarie o di altro tipo disponibili e che garantista l'accesso ad un meccanismo di ricorso efficace”.

Il Protocollo multidisciplinare, adottato il 9 luglio 2020 in sede di Conferenza unificata, individua un approccio multidisciplinare attraverso il quale, nel rispetto del superiore interesse del minore e su richieste dell'Autorità giudiziaria competente, si procede alla determinazione dell'età nei



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

casi in cui permangano fondati dubbi sull'età dichiarata del minore e l'età non sia accertabile da documenti identificativi o altre procedure previste secondo l'art. 5 della Legge n. 47/2017. Esso viene richiamato dal decreto- legge mediante l'introduzione del comma 6-bis all'art. 19-bis.

La procedura per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati è condotta da un'equipe multidisciplinare e consiste nello svolgimento di tre fasi: un colloquio sociale, una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, una visita pediatrica auxologica, con ricorso ad accertamenti sanitari, utilizzando modalità il meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità psico-fisica del minore.

Ciò posto, prevedere il ricorso a forme accelerate di accertamento dell'età, che comportino una deroga all'applicazione del protocollo multidisciplinare, a parere di questa Autorità, non appare consigliabile. Non è chiara, inoltre, la definizione di emergenza ("arrivi consistenti, multipli e ravvicinati") rimessa alla valutazione discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza, la quale può disporre lo svolgimento di procedure antropometriche e radiologiche sul minore, dandone comunicazione, anche orale, all'autorità giudiziaria.

Tale accertamento, assolutamente sommario, oltre a ridurre le garanzie in favore dei minorenni, aumenta il rischio di errori di valutazione sulla determinazione dell'età del soggetto, anche in considerazione del fatto che i margini di errore delle procedure radiologiche sono dell'ordine di due anni. La prevista impugnazione del verbale delle attività compiute ai sensi dell'art. 737 e seguenti cpc nel termine di cinque giorni appare poi del tutto incongruo e non idonea a garantire i diritti del minorenne soprattutto se sprovvisto di tutore in quanto non ancora nominato.

Né può essere accettabile che in caso di false dichiarazioni, con conseguente accertamento della maggiore età, il soggetto, in alternativa alla misura carceraria, possa essere soggetto a espulsione. Spesso i migranti sono privi di documenti (di difficile e costoso reperimento) e molti di essi non conoscono l'esatta data di nascita. È necessario ribadire che non è pensabile che nei casi dubbi debba essere il minore a dimostrare di essere tale in quanto ci sono minorenni che provengono da zone dove non esistono i registri anagrafici oppure è difficile e costoso procurarsi i documenti, senza considerare che per i rifugiati è addirittura impossibile.

Va infine considerato che la mancanza di una corretta procedura di accertamento dell'età, con onere di dimostrare la minore età, potrebbe alimentare il fenomeno dello sfruttamento sessuale, soprattutto delle ragazze intercettate dalle reti criminali, cui viene imposto di dichiararsi maggiorenni per sottrarle alla tutela prevista.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

3. Sulla modifica della procedura inerente alla conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età non si hanno osservazioni in merito.

Cordiali saluti

Carla Garlatti