

Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1458, di conversione del decreto-legge n. 133 del 2023 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.

A.S.G.I. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Osservazioni sulle “Disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati” e sulle “Disposizioni in materia di conversione dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati” (artt. 5 e 6 D.L. 133/2023):

- 1. Accoglienza (pagg. 1-5);**
- 2. Accertamento dell'età (pagg. 5-12);**
- 3. Conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per lavoro autonomo o subordinato (pagg. 12-14).**

1) Accoglienza (collocamento dei minori stranieri non accompagnati ultrasedicenni nei centri per adulti)

Art. 5, comma 1, lett. a), D.L. 133/2023:

“1. Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) All'articolo 19, al comma 3-bis, dopo il terzo periodo è inserito il seguente: “In caso di momentanea indisponibilità di strutture ricettive temporanee di cui al presente comma, il prefetto può disporre la provvisoria accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione dedicata nei centri e strutture di cui agli articoli 9 e 11, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni”.

L'intento che ha mosso il legislatore pare essere stato quello di sanare una situazione di fatto che si protrae da tempo e che ha condotto all'inserimento di ragazze e ragazzi stranieri minori di età in strutture per adulti, talvolta, oltretutto, in condizioni palesemente inadeguate¹,

¹ A titolo meramente esemplificativo e solo per citare un caso particolarmente recente, si segnalano i minori “trattenuti de facto e soggetti ad una condizione di isolamento sociale per periodi che possono raggiungere durate considerevoli, alcune volte fino alla maggiore età”, presso il Centro di prima Accoglienza di Isola di Capo Rizzuto (KR) (A.S.G.I., “Minori stranieri soli trattenuti nel centro di accoglienza di Crotone, ASGI: È illegittimo, vanno

tali da poter costituire “*trattamenti inumani o degradanti*” ai sensi dell’art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo².

La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, infatti, ha già condannato l’Italia³ per violazione dell’art. 3 della Convenzione (da ora in avanti “CEDU”) nel caso di minorenni stranieri non accompagnati collocati presso strutture per adulti, caratterizzate da sovraffollamento, carenza di operatori, precarie condizioni igienico-sanitarie. In particolare, va sottolineato che il principio secondo il quale nessuno può essere esposto al rischio di trattamenti inumani o degradanti **ha carattere assoluto e non risulta pertanto derogabile neppure in tempo di guerra**⁴, circostanza che rende del tutto comprensibile la statuizione della Corte Europea secondo la quale: “*La Corte non può che ribadire la sua consolidata giurisprudenza secondo la quale, dato il carattere assoluto dell’articolo 3, le difficoltà derivanti dall’accresciuto afflusso di migranti e richiedenti asilo, in particolare per gli Stati che costituiscono le frontiere esterne dell’Unione europea, non esonerano gli Stati membri del Consiglio d’Europa dai loro obblighi ai sensi di tale disposizione*”⁵.

Ora, l’illegittimità dell’inserimento di minori, pur ultrasedicenni, all’interno di strutture per adulti resta tale anche con la modifica normativa apportata, a causa del contrasto insanabile con principi generali contenuti nella Costituzione Italiana, in Convenzioni Internazionali e nelle Direttive Europee di riferimento.

A questo riguardo, si ritiene che la riforma dell’art. 19, comma 3-bis, D. Lgs. 142/2015 presenti i seguenti profili di illegittimità costituzionale in quanto in contrasto con:

liberati”, <https://www.asgi.it/famiglia-minori/minori-stranieri-soli-trattenuti-nel-centro-di-accoglienza-di-crotone-asgi-vanno-liberati/>).

² ARTICOLO 3 - Proibizione della tortura: “*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*”.

³ Sentenza del 21 luglio 2022 - Causa Darboe e Camara c. Italia - Ricorso n. 5797/17 e sentenza del 31 Agosto 2023 - Causa M.A. c. Italia - Ricorso n. 70583/17.

⁴ ARTICOLO 15 - Deroga in caso di stato d’urgenza: “*1. In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. 2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all’articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 § 1 e 7 (...)*”.

⁵ Sentenza Darboe e Camara, § 182

- a) **gli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione Italiana, quest'ultimo per la violazione degli obblighi internazionali derivanti dagli artt. 2⁶ e 3⁷ della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20.11.1989 e ratificata dall'Italia il 27.5.1991 con la legge n. 176.**

La disposizione in oggetto, prevedendo la possibilità di collocare i minorenni stranieri non accompagnati ultrasedicenni in strutture per adulti, di grandi dimensioni e prive degli standard stabiliti per le strutture per minorenni, **in caso di indisponibilità di posti e dunque non per ragioni connesse alla valutazione del superiore interesse dell'interessato**, risulta **gravemente discriminatoria** rispetto al trattamento previsto per i minorenni italiani e in generale per tutti gli altri minorenni privi di un ambiente familiare idoneo presenti sul territorio italiano.

La normativa italiana, infatti, non prevede in alcun caso il collocamento di minorenni in strutture per adulti e stabilisce per le strutture per minorenni specifici standard, sia in relazione alle dimensioni (che devono essere di tipo familiare o comunque ridotte), sia in relazione ai servizi che devono essere garantiti.

- b) **L'art. 117, comma 1, della Costituzione Italiana, per la violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 20 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.**

L'art. 20 stabilisce che il minorenne privo del suo ambiente familiare debba essere collocato in affidamento familiare o in strutture specifiche per minorenni, escludendo la possibilità di collocamento in strutture per adulti⁸.

⁶ Art. 2

*"1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a **garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza.***

2. Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari".

⁷ Art. 3

"In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente ..."

⁸ Art. 20

"1. Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato. 2. Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale. 3. Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia".

Come chiarito dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l'art. 20 si applica pacificamente anche ai minorenni stranieri non accompagnati⁹.

c) L'art. 117, comma 1, della Costituzione Italiana con riferimento all'art. 24, par. 2 della direttiva 2013/33/UE¹⁰.

La direttiva "accoglienza" prevede espressamente la possibilità di inserire i minorenni non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti protezione internazionale, **ma solo** "se è nel loro interesse superiore, come prescrive l'articolo 23, paragrafo 2¹¹".

Il presupposto per il collocamento in centri per adulti è dunque esclusivamente **la valutazione del superiore interesse del minorenne** (si pensi ad esempio all'esigenza di non separare il minorenne da un parente o altro adulto di riferimento); una simile previsione non può invece essere condizionata da fattori differenti, legati alle difficoltà dei Governi di gestione di flussi eccezionali o, comunque, all'indisponibilità di posti in strutture dedicate.

Al contrario, il collocamento dei MSNA ultrasedicenni in centri per adulti risulta in contrasto con il superiore interesse del minorenne, principio che deve prevalere su qualsiasi normativa nazionale ed internazionale, come evidenziato nel parere del 2020 dal Comitato Economico e Sociale Europeo¹², poiché, ad esempio, ritarda l'accesso ai servizi ed alle attività necessarie per identificare le particolari condizioni di protezione dei MSNA. Sempre il CESE, nelle proprie raccomandazioni, ricorda che i MSNA devono avere accesso ad una struttura dignitosa di accoglienza e che questa deve essere adatta alle particolari vulnerabilità dei minorenni, con il sostegno di professionisti specializzati nell'assistenza dei giovani e con la

⁹ Commento Generale n. 6 Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, **fuori dal loro paese d'origine**, 3 giugno 2005: "***I bambini non accompagnati o separati dalle loro famiglie sono bambini temporaneamente o definitivamente privati del loro ambiente familiare; per questo motivo sono i beneficiari degli obblighi sanciti dall'articolo 20 della Convenzione, e hanno il diritto di ricevere una protezione e un'assistenza speciali da parte dello Stato.***" (<https://www.datocms-assets.com/30196/1607611722-commentogeneralen-6-20.pdf>)

¹⁰ Art. 24, par. 2: "Gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti, **se è nel loro interesse superiore**, come prescrive l'articolo 23, paragrafo 2".

¹¹ Art. 23 – Minori:

"1. *L'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore.*

2. *Nel valutare l'interesse superiore del minore, gli Stati membri tengono debito conto, in particolare, dei 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".*

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IE2281&from=EN>

possibilità di visite psicologiche, queste ultime precluse ormai nei centri di cui agli art. 9 e 11 D. Lgs. 142/2015 a seguito del D.L. 20/2023¹³.

Per l'appunto, certamente non dignitoso sarebbe l'inserimento in centri governativi di prima accoglienza e in CAS per adulti che paiono ormai **strutturalmente sovraffollati**, posto che, ai sensi dell'art. 7 D.L.133/2023, è previsto per legge che i relativi limiti di capienza possano subire deroghe **fino al doppio dei posti previsti**: ciò non può non avere ripercussioni anche sulle condizioni igienico-sanitarie, sulla sicurezza o sul pericolo di esposizione a violenze e abusi.

Di conseguenza, si profila come consistente il rischio di nuove condanne dell'Italia per la violazione dell'art. 3 CEDU da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

2) Modifiche alla disciplina sull'accertamento dell'età anagrafica

Art. 5, comma 1, lett. b), D.L. 133/2023:

“Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

(...)

b) all'articolo 19-bis, sono apportate le seguenti modifiche:

(...)

3) dopo il comma 6, sono aggiunti i seguenti:

6-ter. In deroga al comma 6, in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera o nelle zone di transito di cui all'articolo 28-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera, l'autorità di pubblica sicurezza, nel procedere a rilievi dattiloscopici e fotografici, può disporre, nell'immediatezza, lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, dandone immediata comunicazione alla procura della Repubblica presso il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie che ne autorizza l'esecuzione in forma scritta. Nei casi di particolare urgenza, l'autorizzazione può essere data oralmente e successivamente confermata per iscritto. Il verbale delle attività compiute, contenente anche l'esito delle operazioni e l'indicazione del margine di errore, è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, ed è trasmesso alla procura della Repubblica presso il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie nelle quarantotto ore successive. Si applicano i commi 3-ter e 7, per quanto compatibili. Il predetto verbale può essere impugnato davanti al tribunale per la persona, la

¹³ Art. 6 ter, D.L. 20/2023 (Modifiche alla disciplina sulle modalità di accoglienza).

famiglia ed i minorenni entro 5 giorni dalla notifica, ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Quando è proposta istanza di sospensione, il giudice, in composizione monocratica, decide in via d'urgenza entro 5 giorni. Ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione su tale istanza”.

In caso di assenza di documenti di identificazione e di dubbi fondati in merito all'età dichiarata dal minore, era prevista la possibilità di accertamento socio-sanitario dell'età già prima del D.L. 133/2023¹⁴. Tale procedura ordinaria non è stata abrogata formalmente dalla riforma, che, anzi, ha attribuito esplicita rilevanza a modalità operative a garanzia dei minori stabilite dal Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati adottato dalla Conferenza Unificata Governo -Regioni – Autonomie Locali in data 9.7.2020, fino ad oggi disatteso in larga parte del territorio nazionale¹⁵.

¹⁴ Art. 19 bis - Identificazione dei minori stranieri non accompagnati (versione anteriore al D.L.133/2023):

“1. Nel momento in cui il minore straniero non accompagnato è entrato in contatto o è stato segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio con il minore, volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, secondo la procedura stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale.

2. Nei casi di dubbi fondati relativi all'età dichiarata dal minore si applicano le disposizioni dei commi 3 e seguenti. In ogni caso, nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge; si applicano, ove ne ricorrano i presupposti, le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

3. L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria. Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio previsto dal comma 1. Tale intervento non è altresì esperibile qualora da esso possano derivare pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'interno promuovono le opportune iniziative, d'intesa con gli Stati interessati, al fine di accelerare il compimento degli accertamenti di cui al presente comma.

3-bis. Le autorità di pubblica sicurezza consultano, ai fini dell'accertamento dell'età dichiarata, il sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché le altre banche dati pubbliche che contengono dati pertinenti, secondo le modalità di accesso per esse previste. (2)

*4. **Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa. (...)***

¹⁵Nuovo art. 19 bis, comma 6-bis.: “L'accertamento socio-sanitario è effettuato dalle equipe multidisciplinari e multiprofessionali previste dall'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante il Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, che sono costituite entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione”.

Di regola, dunque, *“l'accertamento socio-sanitario dell'età (...) deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona”*¹⁶.

Tale disposizione, che pure non entra nel merito del tipo di specializzazione che dovrebbero avere i professionisti incaricati dell'accertamento, né dei metodi da applicare in concreto, fornisce però alcune indicazioni importanti:

1) Il fatto che si parli di accertamento **socio** sanitario e non solo sanitario rende evidente la **centralità del colloquio sociale** con il minore, indispensabile peraltro per poter rilevare specifiche vulnerabilità che consiglino di procedere con talune modalità invece di altre, nel pieno rispetto, per l'appunto, della sua integrità fisica e psichica;

2) L'obbligatorietà dell'approccio multidisciplinare: non sono quindi validi accertamenti della maggiore età che si basino su un unico esame. Occorre ricordare, infatti, che *“un esame medico non può fornire che una stima dell'età cronologica di un individuo ed è, per sua natura, soggetto ad un margine di errore, quantificabile in un intervallo corrispondente ad almeno due anni superiore o inferiore rispetto all'età rilevata. Poiché l'accrescimento scheletrico e dentario è caratterizzato da un ritmo più rapido nelle età più giovani e più lento a mano a mano che ci si avvicina ai 18 anni, il margine di errore, più contenuto nei bambini più piccoli, aumenta con l'avvicinarsi all'età adulta, e può arrivare fino a cinque anni in difetto o eccesso rispetto all'età stimata. All'imprecisione si aggiungono altresì gli interrogativi legati alla potenziale invasività di alcuni metodi, considerato che il loro utilizzo non ha fini diagnostici o terapeutici. La valutazione dello sviluppo puberale potrebbe essere traumatizzante per minori che hanno subito violenze o abusi sessuali”*¹⁷. Proprio a causa della consistente variabilità biologica esistente tra gli individui¹⁸, la legge ha per l'appunto previsto **la necessità di**

¹⁶ Art. 19 bis, comma 6, D. Lgs. 142/2015.

¹⁷ UNHCR, “L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia”, Roma, marzo 2014 (<https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/accertamento.pdf>).

¹⁸ “La relazione tra età cronologica ed età biologica non è biunivoca, poiché queste due variabili hanno differente natura. L'età cronologica è il tempo intercorso dalla nascita al momento dell'esame, ed è definita allo stesso modo per tutti. L'età biologica è il grado di maturazione raggiunto dal soggetto al momento dell'esame, che varia da soggetto a soggetto, perché ciascuno matura con il suo ritmo, anche in assenza di patologie. Ne consegue che a ogni età cronologica corrisponde una molteplicità di possibili età biologiche, e i soggetti che condividono un'identica età biologica possono presentare età cronologiche assai differenti, soprattutto in età puberale. È a tutti noto che una ragazza che ha presentato il menarca a 10 anni, a 13 è fisicamente adulta, nel senso che ha raggiunto la completa maturità biologica. Altrettanto noto è che un ragazzo con maturazione lenta può raggiungere la statura definitiva e la completa maturità biologica anche dopo i 20 anni di età cronologica. Giova ricordare che la pubertà femminile è anticipata, in media, di circa 2 anni rispetto a quella maschile: tra le ragazzine di 11-12 anni (o tra i ragazzini di 13-14 anni) si trovano sia soggetti con forma e proporzioni del tutto infantili, sia soggetti quasi del

procedere non con un unico esame, bensì con un approccio che preveda l'applicazione di plurimi metodi, che, nel loro insieme, permettano di raggiungere risultati più affidabili.

3) La presenza del mediatore culturale al momento e presso la sede degli accertamenti, qualora necessario;

4) L'adeguamento degli esami da effettuare alle caratteristiche del soggetto che deve esservi sottoposto, in contrasto con una standardizzazione del percorso diagnostico;

5) L'effettuazione dell'accertamento ad opera di professionisti con specifica formazione.

Una volta acquisito il referto della struttura sanitaria incaricata dell'incombente e disposta un'eventuale integrazione istruttoria (ad esempio attraverso la convocazione dell'interessato o l'acquisizione di relazioni di aggiornamento dal Servizio Sociale territorialmente competente o dalla comunità ospitante), il Tribunale per i Minorenni adotta un provvedimento di attribuzione dell'età, passibile di impugnazione con reclamo alla Corte d'Appello.

Dunque, in base alla disciplina ordinaria, il ruolo dell'Autorità Giudiziaria risulta centrale, posto che la stessa non deve necessariamente adeguarsi agli esiti dell'accertamento socio-sanitario, potendo anche discostarsene se contrastanti con altre evidenze processuali o se la metodologia e la refertazione impiegate risultassero in contrasto con le disposizioni di legge (ad esempio, in caso di omessa indicazione del margine di errore).

D'altra parte, quello dell'accertamento socio-sanitario dell'età è tema complesso, che richiede competenze e professionalità specifiche e che, in Italia, a partire dal "*Protocollo per l'accertamento dell'età dei minori secondo il modello dell'Approccio multidimensionale*" (c.d. Protocollo Ascone), elaborato nel 2009 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, passando per il "*Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati*", approvato dalla Conferenza delle Regioni il 3.3.2016, fino all'ultimo "*Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*" del 9.7.2020 della Conferenza Unificata Governo - Regioni - Autonomie Locali, ha condotto ad attribuire **rilevanza crescente ai metodi fondati sull'ascolto e sul grado di maturazione psicologica, a scapito degli esami diagnostici per immagini, particolarmente invasivi ed imprecisi.**

Si tratta di aspetti di primaria importanza, considerato che **proprio l'impiego di procedure di accertamento dell'età senza garanzie procedurali sufficienti ha condotto alla condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁹.**

tutto adulti. (...) In sintesi, la variabilità individuale nel ritmo dello sviluppo corporeo rende incerto l'uso dell'età biologica come surrogato o predittore dell'età cronologica (variabilità biologica)" (Benso/Milani: "Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica", 2013: <http://www.minoriefamiglia.it/download/uso-%20forense-età%20biologica-BENSO-%20MILANI.pdf>).

¹⁹ Ad esempio, casi Darboe and Camara v. Italy, n. 5795/17, e Diakitè v. Italy, n. 44646/17, già citati.

Tuttavia, il D.L. 133/2023 rischia di vanificare norme e protocolli fino ad ora menzionati, che pur non venendo formalmente intaccati, risultano depotenziati in relazione alla possibile estensione applicativa della nuova procedura derogatoria, **votata alla rapidità dell'esito a discapito delle garanzie per la persona.**

Quest'ultima può trovare attuazione *“in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera o nelle zone di transito [...], di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera”*. Visti i presupposti applicativi particolarmente ampi, sussiste il rischio concreto che proprio la procedura derogatoria diventi la modalità standardizzata di effettuazione dell'accertamento dell'età.

Occorre in particolare chiedersi **chi e come** debba effettuare la scelta tra le due diverse procedure.

Questo compito viene demandato dal D.L. 133/2023 alle **forze dell'ordine, che, nei casi appena descritti, possono scegliere di avvalersi delle modalità derogatorie, potendo così disporre, nell'immediatezza, “lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età”**.

In altri termini, **su base totalmente discrezionale perché mancano parametri o indicazioni di riferimento disposte per legge**, le autorità di pubblica sicurezza possono decidere se avviare la procedura ordinaria, che, come visto, impone una valutazione fondata su più metodi da applicare insieme e l'avvio di un procedimento presso il Tribunale per i Minorenni con adozione di un decreto finale, o se, al di fuori dell'approccio multidisciplinare, sottoporre chi si dichiara minore anche a **singoli** accertamenti, compresi gli esami radiologici, della cui (in)affidabilità si discute da anni.

Oltretutto, non si fa riferimento, quale presupposto per l'effettuazione dell'accertamento sanitario, alla sussistenza di un fondato dubbio sull'età dichiarata dall'interessato, né si menziona la rilevanza di eventuali documenti anagrafici in suo possesso.

In caso di procedura in deroga, l'intervento dell'Autorità Giudiziaria si limita invece ad una sorta di nulla osta della Procura minorile a seguito di comunicazione delle forze dell'ordine, nulla osta che potrebbe essere dato anche verbalmente in caso di urgenza.

Il coinvolgimento dell'Autorità Giudiziaria finisce qui: una volta terminato l'accertamento - magari monodisciplinare - gli operanti dovranno redigere un verbale (non molto diversamente da come farebbero per una multa per eccesso di velocità), contenente il resoconto delle attività svolte, l'esito degli esami effettuati e l'indicazione del margine di errore, contro il quale l'interessato potrà fare ricorso, entro soli **cinque** giorni dalla consegna del documento. **Cinque giorni per trovare un avvocato, per consentire a quest'ultimo di raggiungere lo straniero**

(magari in una località di frontiera), di ottenere un mandato scritto e redigere un ricorso, cercando altresì di recuperare documentazione utile dai familiari del cliente: come si può conciliare un termine così breve con il diritto di difesa, garantito dalla Costituzione italiana anche a chi si trova a Lampedusa o a Ventimiglia?

Se poi quel termine decorre senza che venga fatto ricorso, la persona interessata potrà essere respinta, espulsa o trattenuta in un Centro di Permanenza per i Rimpatri, perché considerata adulta a tutti gli effetti.

Delle ulteriori garanzie fondamentali nel corso della procedura di accertamento - quali la **nomina di un tutore, la presenza di mediatori culturali** – il D.L. 133/2023 semplicemente non parla.

Tanto premesso, si ritiene che il nuovo comma 6 *ter* inserito dal D.L. 133/2023 nell'art. 19 *bis*, D. Lgs. 142/2015, presenti i seguenti profili di illegittimità costituzionale in quanto in contrasto con:

a) gli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione Italiana, quest'ultimo per la violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20.11.1989 e ratificata dall'Italia il 27.5.1991 con la legge n. 176.

La procedura semplificata e derogatoria viola palesemente le disposizioni indicate **con riguardo ai principi di uguaglianza e non discriminazione**. Una simile conclusione risulta inevitabile a fronte dell'assenza di criteri chiaramente delineati che orientino l'autorità di pubblica sicurezza nel decidere se procedere, nel caso concreto, secondo la disciplina dettata ordinariamente dal comma 6 dell'art. 19 *bis* D. Lgs. 142/2015, ovvero con quella semplificata ed emergenziale di cui al comma 6 *ter*. La questione rientra così nella **piena discrezionalità delle forze dell'ordine**, gerarchicamente subordinate al Ministero dell'Interno o della Difesa, con possibilità che situazioni analoghe vengano trattate in modo diverso a seconda del personale incaricato in un dato tempo e luogo. Come visto, l'impatto sui diritti fondamentali di persone che si dichiarano minori può essere devastante, posto che, in quanto maggiorenni, potrebbero subire provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale e misure amministrative di privazione della libertà personale.

b) gli artt. 24, 113 e 117 della Costituzione Italiana, quest'ultimo per la violazione degli obblighi internazionali derivanti dall' art. 13 CEDU²⁰ e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea²¹.

Come visto, cinque giorni per impugnare il verbale delle forze dell'ordine contenente l'attribuzione dell'età risultano **del tutto insufficienti**, soprattutto tenendo conto delle condizioni in cui la disposizione si troverà ad essere più spesso applicata: in frontiera, nell'immediatezza del rintraccio, dunque in hotspot o centri di primissima accoglienza.

Ora, l'art. 3 CEDU e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea chiariscono come i singoli Stati debbano garantire non soltanto la possibilità di presentare ricorso contro i provvedimenti della pubblica autorità, ma anche come la tutela giurisdizionale debba essere **effettiva**, consentendo **un reale accesso agli strumenti di impugnazione**.

Così non è nel caso di specie, considerato, oltretutto, che la procedura semplificata di accertamento dell'età non contempla, in alcun momento del suo svolgimento, la necessaria presenza di un mediatore culturale, con la conseguenza che non sarebbe neppure garantita all'interessato la possibilità di comprendere appieno contenuti e conseguenze del verbale assunto dall'autorità di pubblica sicurezza.

Va anche sottolineato come il nuovo comma 6 *ter* preveda la possibilità di impugnare il predetto verbale *“davanti al tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie”* introdotto dalla riforma “Cartabia”, ma non ancora operante, posto che, ad oggi, non sono stati ancora emanati i decreti che dovranno darvi completa attuazione, così facendovi confluire il Tribunale per i Minorenni, il Giudice tutelare ed alcune materie del Giudice Ordinario Civile. In tale condizione, non è chiaro a quale autorità giudiziaria dovrebbe proporre ricorso la persona che si trovasse ad impugnare la decisione: l'incertezza stessa costituisce motivo di violazione dell'art. 13 CEDU²².

Da ultimo, in seguito alla presentazione del ricorso contro il verbale relativo all'accertamento dell'età, non è prevista la sospensione automatica di ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne: nella procedura

²⁰ ARTICOLO 13 - Diritto a un ricorso effettivo: *“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”*.

²¹ Articolo 47 - Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale: *“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”*.

²² Sentenza del 17.1.2013 - Mosendz v. Ukraine, Ricorso n. 52013/08, § 119-125.

ordinaria, invece, l'interessato va trattato ad ogni effetto come minorenne fino alla decisione sul reclamo, senza bisogno di uno specifico provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che lo preveda. Considerate le gravi conseguenze derivanti da un'errata attribuzione dell'età, in termini di violazione dei diritti del minore non accompagnato, inclusa, come visto, la possibilità di espulsione, è evidente come la mancata previsione di un effetto sospensivo automatico del ricorso rappresenti un'insufficiente garanzia procedurale.

3) Modifiche al procedimento di conversione del permesso di soggiorno rilasciato durante la minore età in permesso di soggiorno per lavoro autonomo o subordinato.

Art. 6, D.L. 133/2023

“All'articolo 32 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 1-bis è inserito il seguente:

«1-bis.1. La verifica dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo di cui al comma 1-bis è demandata ai professionisti di cui all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12, ovvero alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale alle quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato. Al sopravvenuto accertamento dell'assenza dei requisiti di cui al primo periodo, consegue la revoca del permesso di soggiorno e di ciò viene data notizia al pubblico ministero competente»”.

Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Nell'ambito delle procedure amministrative di conversione dei permessi di soggiorno (per motivi familiari, attesa occupazione, studio, protezione speciale, ecc.) in lavoro autonomo o subordinato, l'attribuzione di una funzione ai consulenti del lavoro e alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro si rinviene solo ed esclusivamente nel caso introdotto dal D.L.133/2023, cioè quello della conversione del permesso di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati che diventano maggiorenni e richiedono un titolo per lavoro.

Unico precedente è costituito dall'art. 24 *bis*, D. Lgs. 286/98, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera c), del D.L. 10 marzo 2023, n. 20, che ha conferito ai consulenti del lavoro e alle organizzazioni di cui sopra il compito di verificare i requisiti concernenti l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate in relazione agli ingressi programmati, in rapporto ai decreti che annualmente definiscono le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato e per lavoro autonomo. Tutt'altro ambito, dunque.

Nel caso di specie, i poteri non sembra siano stati limitati alla valutazione della corrispondenza dei contratti alle regole generali o all'esame delle caratteristiche dell'azienda che procede all'assunzione o, comunque, di aspetti rientranti nell'ambito delle competenze professionali dei soggetti indicati; al contrario, per come la disposizione è stata formulata, la verifica pare estesa a **tutti i requisiti prescritti** per la conversione del permesso da minore età a lavoro.

A questo riguardo non conforta l'esame della relazione illustrativa del disegno di legge C. 1458: *“La disposizione intende assicurare l'effettività della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente per il minore straniero non accompagnato che ha raggiunto la maggiore età, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno previsto, a seconda dei casi, per motivi di lavoro subordinato o per lavoro autonomo. A tal fine, la novella introdotta all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, attraverso l'inserimento del comma 1-bis.1, prevede che la verifica dei requisiti previsti dalla normativa vigente per il rilascio dei suddetti permessi di soggiorno sia demandata ai soggetti individuati dalla disposizione medesima. In caso di sopravvenuto accertamento dell'insussistenza dei requisiti oggetto dell'asseverazione, consegue la revoca del permesso di soggiorno e la comunicazione al pubblico ministero competente ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione penale. La finalità della previsione normativa in commento risiede, pertanto, nell'esigenza di assicurare l'effettiva sussistenza, in capo allo straniero neomaggiorenne, delle condizioni che legittimano il rilascio del permesso di soggiorno e nell'apprestamento di un efficace strumento per il contrasto del fenomeno dell'irregolare presenza di migranti nel territorio nazionale”*.

Ci si chiede, pertanto, se una simile finalità *“di assicurare l'effettiva sussistenza delle condizioni che legittimano il rilascio del permesso di soggiorno”* e di garantire *“un efficace strumento per il contrasto del fenomeno dell'irregolare presenza di migranti”* sussista solo per gli stranieri neomaggiorenni e passi solo attraverso il diretto coinvolgimento dei consulenti del lavoro, posto che, in tutti gli altri casi di conversione del titolo di soggiorno in permesso per lavoro, non è previsto nulla del genere.

La previsione risulta poi evidentemente irrazionale laddove la conversione del permesso venga richiesta **a rapporto di lavoro già in corso**, a fronte di un'attività magari esistente da tempo, ma che diviene **oggetto di verifica soltanto al momento del raggiungimento della maggiore età da parte dell'interessato**, secondo una dinamica illogica e discriminatoria, posto che vengono introdotte condizioni per il mantenimento del permesso di soggiorno riservate ad un'unica categoria di persone straniere (i neomaggiorenni, per l'appunto).

Tanto premesso, risulta manifesta la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della **irragionevole disparità di trattamento tra stranieri neomaggiorenni che richiedano la conversione del permesso per minore età in permesso per lavoro e stranieri già maggiorenni che richiedano la conversione di un permesso diverso da quello per minore età**. Nel caso di specie, infatti, **una funzione pubblica, che presenta caratteri di discrezionalità importanti viene attribuita a soggetti privati che non hanno le competenze per svolgerla**.

E arriviamo dunque alla seconda violazione della Carta Costituzionale: l'art. 97 prescrive che i pubblici uffici debbano essere organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano garantiti *“il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*. Ma **come può esservi efficienza della pubblica amministrazione se i suoi compiti vengono delegati a soggetti privati istituzionalmente preposti ad altro?**

Il contrasto tra le previsioni normative in esame e i precetti costituzionali non appare pertanto emendabile, ciò che ne impone l'abrogazione.

Torino, 17.10.2023