

**"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" (AC 1458)**

Operando da molti anni a diretto contatto con i minori migranti nei luoghi di arrivo alla frontiera e sul territorio, riteniamo importante partire dal dato di realtà: i minorenni che, spesso al limite dell'infanzia, si mettono in viaggio e raggiungono l'Italia via mare o via terra da soli non sono una realtà nuova, ma costituiscono, a partire dagli anni '90, una parte dei flussi migratori che caratterizzano la storia del Paese. Nei decenni sono mutate le nazionalità prevalenti e le rotte migratorie, che dipendono in larga parte dagli accadimenti geopolitici e climatici del mondo che ci circonda. Abbiamo visto bambini, bambine e adolescenti in fuga per motivi legati alla necessità di mettersi in salvo da persecuzioni e guerre – si pensi, fra tutti, ai minori afgani, o ai piccoli ucraini – o per una combinazione di fattori, tra cui la povertà e strutture familiari fragili, e qui il pensiero va a tanti minorenni albanesi e romeni che l'Italia ha saputo accogliere e rendere parte integrante del tessuto sociale. Dalle primavere arabe in poi sono arrivati sulle nostre coste adolescenti egiziani e tunisini e non sono mai cessati, con alti e bassi, i flussi da Paesi nei quali vengono segnalate violazioni dei diritti umani: Eritrea, Etiopia, Somalia, Congo, Guinea, Costa D'Avorio, ma anche Nigeria e Bangladesh.

In questi anni sono aumentati i minori nella fascia 0-6 (passati dallo 0,2% del 31 luglio 2016 al 2,1% dello stesso periodo del 2023) e quelli nella fascia 7-14 (passati dal 7,8% del 2016 al 16% del 2023). I diciassetenni rappresentano il 44,6%. È inoltre aumentata la presenza di bambine e ragazze, passata dal 5,6% del 31 luglio 2016 al 12,8% dello stesso periodo del 2023. Sono dati significativi rispetto al bisogno di cure e supporto. Al momento i minori non accompagnati presenti in Italia sono circa 22.000<sup>1</sup>, con una forte presenza di minori provenienti da Egitto (22%) e Ucraina (19,14%). A seguire vengono la Tunisia (9,54%), la Guinea (8,12%), il Gambia (6,52%) e la Costa d'Avorio (6,30%). Gli arrivi di minori non accompagnati via mare al 16 ottobre risultano 14.449<sup>2</sup>, ossia il 10,3% del totale degli arrivi (140.513): una percentuale in calo rispetto agli ultimi anni, e tutt'altro che un fenomeno emergenziale in sé. Non si conoscono i numeri esatti dei minori che fanno ingresso via terra, attraverso la rotta balcanica.

Save the Children è presente da molti anni alla frontiera terrestre e marittima, in collaborazione con le Autorità nell'intento di garantire che i minori vengano prontamente individuati all'arrivo e possano seguire percorsi di protezione e accoglienza adeguati, per quanto il sistema consente. Più volte in questi anni con le istituzioni presenti in frontiera abbiamo condiviso la fatica di cercare soluzioni idonee per la protezione dei minori.

Come accade a tutti quanti coloro che, a livello istituzionale o nella società civile, lavorano in frontiera o nei luoghi di accoglienza a supporto dei minori non accompagnati, gli sguardi di sofferenza e di speranza che abbiamo incrociato in questi anni sono migliaia e migliaia: avevano visto deserti pericolosi e prigionieri illegali nell'Africa subsahariana, cani da guardia aizzati contro i migranti lungo la rotta balcanica, onde alte 5 metri senza sapere nuotare, e allo stesso tempo immaginavano mondi nuovi e una vita di progetti. E in molti – non tutti, purtroppo – ce l'hanno fatta. Tanti in questi anni hanno potuto raggiungere traguardi importanti: un diploma, un lavoro, un percorso artistico, il ricongiungimento con i propri cari.

È stato significativo vedere intervenire Syed Hasnain, Presidente dell'associazione UNIRE, che è arrivato in Italia come minore non accompagnato, come lui stesso vi ha raccontato. Altri sono ancora in viaggio attraverso l'Europa. Per tutti loro oggi siamo qui, come ogni giorno siamo con i nostri *team* multidisciplinari nelle zone di frontiera.

<sup>1</sup> Per l'esattezza al 31 agosto risultano 22.599 presenti in Italia secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali <https://analytics.lavoro.gov.it/t/PublicSIM/views/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia?%3Aembed=y&%3Aiid=5&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>

<sup>2</sup> [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-10/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_16-10-2023.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-10/cruscotto_statistico_giornaliero_16-10-2023.pdf)

Siamo molto allarmati. Ci spaventa l'impatto che le norme all'esame della Commissione potranno avere non soltanto sul percorso dei minori migranti che arrivano nel nostro Paese, ma sulla tenuta complessiva del sistema di tutela dei minorenni. Per questo motivo abbiamo rivolto un appello al Parlamento con il Tavolo minori migranti, coordinato da Save the Children, sottoscritto da 25 organizzazioni in tutto *[v. comunicato stampa allegato]*.

Quello che chiediamo è stralciare le disposizioni relative alla permanenza di adolescenti ultrasedecenni in strutture per adulti e quella che crea una eccezione alle regole e quindi alle garanzie previste in materia di accertamento dell'età. Queste norme ci preoccupano perché, tracciando una via molto distante dallo spirito della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dalla stessa L.47/2017, individuano un percorso che non considera il minorenne migrante innanzitutto, e soprattutto, come un minorenne. È un ribaltamento dell'approccio della L.47/2017, il cui iter vide il coinvolgimento attivo di tutte le forze politiche in un intento comune di protezione e fu adottata ad ampia maggioranza. Una legislazione che ha consentito all'Italia di veder chiusa una procedura di infrazione sulla nomina tardiva dei tutori e appare in linea con i più avanzati standard di protezione del Consiglio d'Europa. Un dato importante, quello del rispetto del diritto e degli standard internazionali, viste le condanne all'Italia disposte dalla Corte Europea dei diritti umani proprio in questo ambito.

Partiamo dal tema dell'accoglienza (Art. 5. Disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati). Per la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (articolo 20) ogni minorenne fuori famiglia "ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato". Questa protezione deve concretarsi in forme di affidamento o adozione oppure, in caso di necessità, nel collocamento in un centro per minorenni. La Convenzione non contempla tra le ipotesi la permanenza di minori in strutture concepite e organizzate per gli adulti, così come non lo consente il nostro diritto interno per la generalità dei minori. Questo vale per tutti i minorenni senza distinzioni. La nostra esperienza ci consente di testimoniare quanto la permanenza nello stesso luogo di minori con adulti non appartenenti al proprio nucleo familiare sia pericolosa per l'incolumità, il benessere e la serenità psicofisica degli adolescenti, oltre che per la mancanza di servizi dedicati al loro sviluppo, come corsi di italiano e supporto psicologico, come ricordato dalla Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Ci interroghiamo inoltre su come sia possibile distinguere un minore di 16 anni da un minore che ne ha di più, e su quale sia la ratio dietro l'individuazione di questa soglia di età. Per questi motivi chiediamo di stralciare l'articolo dal testo durante l'iter di conversione. È invece urgente, come recentemente discusso ad un evento promosso da Save the Children, alla presenza di molte delle istituzioni sentite in audizione, un potenziamento dell'accoglienza destinata ai minori non accompagnati, con la previsione di centri di prima accoglienza diffusi su tutto il territorio nazionale e l'aumento dei posti dedicati nel sistema SAI. Crediamo infatti che sia proprio la mancanza di un vero sistema di prima accoglienza, che costituisce la parte meno applicata della Legge 47/2017, la causa delle situazioni di difficile gestione di cui diversi amministratori locali si sono lamentati, e non la Legge.

Venendo alla determinazione dell'età in fase di identificazione, vorremmo innanzitutto porre l'accento su una disposizione importante e positiva, di cui non si è parlato sinora: la disposizione del Decreto-Legge che prevede che l'accertamento stesso vada operato dalle Commissioni multidisciplinari istituite dal Protocollo approvato in Conferenza Unificata nel 2020. Una norma ben scritta e che tuttavia viene sottoposta dal comma successivo a una tale amplissima serie di eccezioni, da rischiare di essere quasi completamente vanificata. L'eccezione appare, alla luce del dato di realtà che citavo inizialmente, ben più ampia della regola, prevedendo una procedura eccezionale in una lunga serie di ipotesi: 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 e di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera. In questi casi l'autorità di pubblica sicurezza potrà disporre direttamente "rilevi antropometrici o [...] altri accertamenti sanitari, anche radiografici" che, in casi di particolare urgenza – non meglio definita dalla norma – potranno essere autorizzati anche oralmente dalla Procura minorile, con autorizzazione scritta soltanto successiva. Questa disposizione non considera necessaria l'autorizzazione scritta del tutore e neanche la sua

avvenuta nomina – nonostante si tratti di accertamenti sanitari anche invasivi, come le radiografie. Inoltre, in questi casi non sarebbe necessariamente prevista la presenza di un mediatore linguistico culturale, essenziale per garantire un consenso informato della persona agli accertamenti sanitari richiesti. Considerando che nessun metodo disponibile, neanche medico, consente la determinazione esatta dell'età, è molto preoccupante che la norma eluda il principio dell'approccio multidisciplinare, e che preveda un'eccezione alla regola secondo la quale gli accertamenti sanitari, in particolare se caratterizzati da invasività, debbano essere utilizzati soltanto se strettamente necessari e in seguito a metodi meno invasivi, quali il colloquio psico-sociale con l'interessato. Ci sembra che questa ampia discrezionalità faccia ricadere sulle forze di pubblica sicurezza una responsabilità eccessiva, oltre che gravosa, nell'ambito dell'identificazione e faccia venir meno garanzie minime essenziali per tutti, a maggior ragione se riguardanti un potenziale minorenne, con il rischio che, a causa di una scorretta determinazione dell'età e del termine per presentare ricorso di soli 5 giorni, dei minorenni considerati erroneamente adulti possano essere sottoposti a trattenimento o a espulsione.

In un momento di grande attenzione verso il nostro Paese, anche alla luce dei negoziati per il Patto europeo migrazione e asilo, che determineranno la revisione delle politiche migratorie europee, la nostra richiesta al Parlamento è di eliminare questo vulnus alla L. 47 e dare al contrario un impulso alla sua piena realizzazione, nel solco di una cultura giuridica e di un approccio sociale di protezione del minorenne che caratterizza il nostro Ordinamento ed è vivo nel nostro Paese, oltre che esempio in tutta l'Unione di legislazione avanzata in tema di diritti dei MSNA. E non dobbiamo tornare indietro.

Allegato

## Comunicato stampa

12 ottobre 2023

**Decreto-legge Immigrazione e sicurezza: 25 organizzazioni della società civile, allarmate per i rischi di violazioni dei diritti dei minori migranti, si appellano al Parlamento.**

In occasione dell'avvio alla Camera dei Deputati dell'esame parlamentare del Decreto-legge, le organizzazioni sottolineano la propria preoccupazione per la prevista accoglienza di minori ultrasedicenni in centri per adulti e per i rischi di respingimento, trattenimento ed espulsione dei minorenni che arrivano soli nel nostro Paese e che potrebbero essere erroneamente considerati adulti per insufficienti garanzie nella procedura di accertamento dell'età.

Il DL Immigrazione e Sicurezza, sul quale inizia oggi, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, la discussione per la conversione in Legge, desta grave preoccupazione poiché, tra le altre cose, modifica in senso peggiorativo due disposizioni della L.47/2017 sulla protezione dei minori non accompagnati. Questo l'allarme di 25 organizzazioni della società civile attive per i diritti dei minori migranti - *ActionAid, Amnesty International Italia, ARCI, ASGI, Caritas Italiana, Centro Astalli, CeSPI ETS, Cir Onlus, CIES Onlus, CNCA, CISMAI, Cooperativa CIDAS, Cooperativa CivicoZero, Defence for Children International Italia, Emergency, INTERSOS, Medici del Mondo, Medici Senza Frontiere, Oxfam Italia, Refugees Welcome, Salesiani per il Sociale APS, Save the Children Italia, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes Italia, UNIRE* - che si appellano al Parlamento affinché agisca stralciando tali norme dal testo.

Per la prima volta dalla sua emanazione, un Governo ha deciso di intaccare il sistema di protezione per i minori non accompagnati rappresentato dalla L. 47/2017, adottata ad ampia maggioranza parlamentare e alla cui progressiva attuazione hanno contribuito in questi anni le istituzioni competenti di livello centrale e territoriale, le organizzazioni della società civile e singoli cittadini e cittadine che, come tutori e tutrici volontari, famiglie affidatarie, volontari e attivisti, sostengono ogni giorno bambini, bambine e adolescenti che arrivano soli in Italia.

Contrariamente a quanto disposto dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per l'accoglienza dei minorenni soli, che deve avvenire in affidamento in famiglia o in centri loro riservati, il Decreto-legge in esame prevede che, in caso di indisponibilità di strutture dedicate, i Prefetti possano collocare i minori migranti non accompagnati ultra16enni in centri per adulti. Stiamo parlando di strutture di grandi dimensioni e prive degli standard (in termini di personale, di servizi garantiti ecc.) stabiliti per i minorenni, dove gli stessi non avranno accesso all'assistenza legale e psicologica né a corsi di lingua italiana. Una scelta, questa, che si pone in drammatico contrasto con il principio del rispetto del superiore interesse del minore, oltre che rappresentare una grave discriminazione tra minorenni italiani e stranieri.

Inoltre, rispetto alla determinazione dell'età in fase di identificazione, il testo prevede una deroga alla procedura disposta dalla L.47, 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 e di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera. Si tratta di ipotesi tutt'altro che eccezionali, come abbiamo potuto vedere anche nell'ultimo periodo, nelle quali l'autorità di pubblica sicurezza potrà disporre "rilievi antropometrici o [...] altri accertamenti sanitari, anche radiografici" che, in casi di particolare urgenza - non meglio definita dalla norma - potranno essere autorizzati anche oralmente dalla Procura minorile, con autorizzazione scritta soltanto successiva.

Questa disposizione, peraltro, non considera necessaria l'autorizzazione scritta del tutore e neanche la sua avvenuta nomina – nonostante si tratti di accertamenti sanitari anche invasivi, come le radiografie. Inoltre, in questi casi non sarebbe necessariamente prevista la presenza di un mediatore linguistico culturale, essenziale per garantire un consenso informato della persona agli accertamenti sanitari richiesti.

Considerando che nessun metodo disponibile, neanche medico, consente la determinazione esatta dell'età, è inoltre molto preoccupante che la norma eluda il principio dell'approccio multidisciplinare, e che preveda un'eccezione alla regola secondo la quale gli accertamenti sanitari, in particolare se caratterizzati da invasività, debbano essere utilizzati soltanto se strettamente necessari e in seguito a metodi meno invasivi, quali il colloquio psico-sociale con l'interessato.

Le organizzazioni ricordano inoltre che la procedura di accertamento dovrebbe essere disposta solo in caso di "fondato dubbio" sulle dichiarazioni dell'interessato e non a libera discrezione delle forze di pubblica sicurezza, sulle quali tale ampia discrezionalità farebbe ricadere una responsabilità eccessiva, oltre che gravosa, nell'ambito dell'identificazione. Si evidenzia infine che questa procedura, la quale rischia di rivelarsi tutt'altro che eccezionale, unita alla permanenza in centri per adulti e ai termini ristrettissimi per impugnare il verbale di polizia in cui viene dichiarata l'età – 5 giorni – può facilmente portare al respingimento, alla detenzione e alla successiva espulsione di minori dichiarati maggiorenni per errore, aprendo le porte a un destino rischioso e a possibili gravi violazioni dei loro diritti fondamentali, in particolare per i minorenni provenienti da Paesi cosiddetti "sicuri" e quindi sottoposti a procedure accelerate in frontiera qualora erroneamente considerati adulti.

Tutto questo avviene, sorprendentemente, nonostante l'Italia sia stata condannata più volte dalla Corte Europea dei diritti umani per aver collocato minorenni non accompagnati in centri per adulti e aver condotto procedure di accertamento dell'età senza garanzie procedurali sufficienti.

Per chiunque abbia a cuore i diritti dei minorenni queste modifiche normative sono inaccettabili e si fa appello al Parlamento affinché vengano eliminate dal testo durante l'iter di conversione in Legge. Ammettere deroghe al principio di equità di trattamento tra minorenni italiani e stranieri fuori famiglia rispetto all'ospitalità in affido familiare o in centri loro dedicati, e sottoporre potenziali minori a procedure che non abbiano il rigore e le garanzie necessarie per ogni procedimento che riguardi un minorenne, significa incidere non soltanto sul destino di migliaia di adolescenti migranti che hanno già alle spalle anni di viaggio e di sofferenze profonde, ma anche mettere in discussione il principio della protezione del minore in quanto tale, vigente nel nostro Ordinamento giuridico, e quindi la tenuta complessiva del sistema di tutela di chi rappresenta il futuro del Paese.