

DL 133/2023 - Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno

### Nota tecnica

Il 5 ottobre 2023 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto Legge n. 133 del 5 ottobre 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”. Il testo, confluito nel Disegno di legge C. 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* – in esame al Parlamento, contiene rilevanti modifiche al Decreto Legislativo n. 142/2015 così come modificato dalla Legge n. 47/2017 sulla protezione dei minori non accompagnati.

Con la presente nota si intende evidenziare i profili di incompatibilità delle previsioni concernenti i minori stranieri non accompagnati con le garanzie previste dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, nonché le possibili ricadute negative sulla tutela dei diritti a loro garantiti dagli strumenti regionali ed internazionali a loro dedicati.

Il dispositivo emergenziale, adottato per facilitare la gestione degli arrivi consistenti e ravvicinati, potrebbe implicare una compressione dei diritti fondamentali dei minori. Preoccupano in particolare l'ampliamento della capienza delle strutture ricettive temporanee destinate ai minori di cui all'art. 19, co. 3-bis del D.lgs 142/2015, l'accoglienza di minori non accompagnati in centri per adulti e le procedure di accertamento dell'età di urgenza.

La Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza menziona chiaramente il dovere di rispettare e promuovere il superiore interesse del minore in tutte le procedure che lo riguardano senza nessuna eccezione, anche in caso di situazioni emergenziali quali quella fronteggiata nel contesto degli arrivi via mare.

#### **1. Sulla possibilità di accogliere minori di età non inferiore a 16 anni in strutture per adulti, nonché sull'ampliamento delle strutture ricettive temporanee per minori**

L'articolo 5, al comma 1 lettera a), modificando il comma 3-bis dell'art. 19, D.lgs 142/2015, introduce la possibilità per il Prefetto di 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.

La previsione risulta discriminatoria nei confronti dei minori stranieri non accompagnati rispetto al trattamento previsto per gli altri minori presenti sul territorio. La stessa normativa italiana prevede che le strutture destinate ai minori fuori dal proprio contesto familiare debbano rispettare determinati standard quanto alle modalità di accoglienza ed ai servizi garantiti, garanzie che verrebbero meno con riguardo all'unica categoria di minori stranieri ultra-sedicenni non accompagnati comportando una grave violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, art. 2: “1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione e a garantirli a ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza

La stessa Convenzione, all'articolo 20, esclude la possibilità di inserire un minore all'interno di strutture dedicate agli adulti e, come indicato nel Commento Generale n. 6 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>2</sup>, tale previsione deve essere necessariamente applicata anche nei confronti dei minori stranieri non accompagnati.

In ogni caso, nell'ambito di tali procedure, non si può prescindere da un accertamento del concreto superiore interesse del minore, principio che deve necessariamente guidare la scelta delle modalità di accoglienza come indicato dallo stesso articolo 20 della Convenzione. Nel testo in esame, invece, l'unico presupposto che giustifichi l'inserimento del minore in una struttura per adulti risulta essere l'indisponibilità di posti in strutture per minorenni, contravvenendo non solo alla normativa internazionale richiamata, ma anche all'articolo 24, par. 2 della direttiva 2013/33/UE<sup>6</sup> che recita: “[g]li 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”.

Oltre ai rilievi di illegittimità, il testo in esame solleva preoccupazioni quanto alle ricadute concrete sui diritti dell'infanzia dei minori che si ritroverebbero accolti in strutture non adeguate alla loro tutela e caratterizzate da personale limitato e non adeguato ai bisogni delle persone di minore età, prive di servizi espressamente dedicati alle persone di minore età e non adeguate a garantire l'assenza di promiscuità con persone adulte. Il nuovo impianto introdotto dal Decreto Legge n. 20/2023, restringendo significativamente i servizi offerti dalle strutture di accoglienza straordinaria, ha reso tali strutture essenzialmente fornitrici di vitto e alloggio, rendendole tanto più inadeguate all'accoglienza delle persone di minore età. In mancanza di ulteriori interventi che specifichino il testo in esame, l'accoglienza dei minori non accompagnati in tali strutture risulterebbe nella violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo sul divieto di trattamenti inumani e degradanti – violazione già avvenuta, da parte dell'Italia, come riportato dalle sentenze di condanna comminate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per casi di minorenni stranieri non accompagnati collocati presso strutture per adulti<sup>3</sup>.

La norma in esame poi, all'articolo 7, comma 1, lettera c), prevede la possibilità nei casi di estrema urgenza di realizzare o ampliare strutture ricettive temporanee riservate ai minori con deroga alla capienza prevista dall'articolo 19, comma 3-bis del Dlgs. n. 142/2015 nella misura massima del 50% rispetto ai posti previsti.

La capienza massima prevista da tali strutture è di 50 posti, che con la novella in esame arriverebbero a 75. Un tale numero di persone di minore età accolte nella medesima struttura aumenta notevolmente il rischio di sovraffollamento, nonché una parallela riduzione della quantità e qualità dei servizi individuali offerti – considerando che non si prevedono ulteriori spese per adattare le strutture provvisorie ad un maggiore numero di minorenni stranieri non accompagnati ospitati. Tale previsione, di conseguenza, si pone in contrasto con l'articolo 27 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, il quale riconosce

---

*distinzione di sorta e 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”. Art. 3: “1. 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. 2. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati. 5 3. Gli Stati parti vigilano affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi e istituti che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo”.*

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Si ricordano la sentenza Darboe e Camara c. Italia - Ricorso n. 5797/17, e Causa M.A. c. Italia - Ricorso n. 70583/17.

il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

## **2. Sull'accertamento dell'età d'urgenza**

L'articolo 5, al comma 1 lettera b), prevede che, in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, l'autorità di pubblica sicurezza - in deroga alle disposizioni di carattere generale previste dal comma 6 dell'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 - possa disporre lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età.

La procedura di accertamento dell'età, quale tema di estrema delicatezza, non può essere soggetta a deroghe per quanto già previsto dalla normativa nazionale contenuta nella Legge n. 47/2017, che introduce importanti garanzie in linea con gli standard internazionali. L'approccio multidisciplinare, le garanzie informative e di assistenza svolte dal tutore e dal personale specializzato, nonché il fondamentale ruolo autorizzativo degli organi giudiziari (che non può essere limitato a mera autorizzazione verbale) costituiscono parte di un impianto volto alla tutela del minore e della sua dignità.

La disposizione dell'accertamento dell'età d'urgenza da parte degli operatori di Pubblica Sicurezza, con mera autorizzazione in forma orale da parte dell'autorità giudiziari, non fornisce le dovute garanzie di motivazione del provvedimento, sollevando concreti rischi di discrezionalità eccessiva nel procedere a detti esami, fondati su di un ragionevole dubbio che non viene esplicitato in una richiesta scritta alle autorità giudiziarie.

Le modalità attraverso le quali si svolgerebbero gli accertamenti si pongono in contrasto con il procedimento multidisciplinare di accertamento dell'età, standard fondamentale previsto dalla normativa internazionale e dell'Unione Europea come ricordato dalla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 14 dicembre 2022<sup>4</sup>. L'esame sanitario, nella totale assenza di multidisciplinarietà nonché della componente sociale dell'accertamento – che include il colloquio del minore da parte di personale specializzato e con l'ausilio di mediatori linguistico-culturali – aumenta drasticamente il margine di errore di una procedura già di per sé basata sulla mera stima dell'età effettiva di un soggetto.

Inoltre, il ricorso alla nuova procedura in contesti di emergenza quali hotspot e strutture di primissima accoglienza, rende pressoché impossibile per la persona di minore età la fruizione di una adeguata assistenza da parte del tutore. Questo può acuire la difficoltà a reperire l'assistenza di un legale in tempo per impugnare il verbale prodotto dall'autorità di pubblica sicurezza nel termine esiguo di cinque giorni.

Da tale quadro derivano profonde preoccupazioni per le conseguenze sul rispetto dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, specialmente se lette in combinato disposto con la novella che ricollega l'espulsione alla condanna per l'articolo n. 495 del codice penale per false attestazioni o dichiarazioni a pubblico ufficiale. In caso di errore nell'accertamento dell'età del minore non accompagnato, questi si ritroverebbe in breve tempo nell'impossibilità di farvi ricorso, suscettibile di condanna all'espulsione ed eventualmente inserito in un Centro di Permanenza per il Rimpatrio, in violazione dei diritti ad egli universalmente riconosciuti incluso, da ultimo, il divieto di respingimento.

## **3. Sulla conversione del permesso per minore età in motivi di lavoro subordinato o autonomo**

La norma in esame, all'articolo 6, interviene sull'art. 32 del Dlgs. n. 286/1998 in materia di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Si specifica che 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 alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale alle quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato. La presenza dei requisiti viene poi costantemente verificata, e se questi vengono meno ne consegue la revoca del permesso di soggiorno.

---

<sup>4</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2022)22, [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a96350#showSearchBox=0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a96350#showSearchBox=0).

La previsione solleva perplessità in quanto demanda ad attori privati quali organizzazioni dei datori di lavoro la verifica della presenza dei requisiti in capo al neomaggiorenne per la conversione del permesso di soggiorno per minore età in motivi di lavoro. Oltre alla criticità di una tale verifica, demandata ad attori che non posseggono le necessarie competenze per la sua attuazione, la novella introduce una procedura oltremodo gravosa per il neomaggiorenne, soggetto di un ingiustificato trattamento discriminatorio, laddove tali controlli non sono richiesti dalla normativa che disciplina la conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro nei confronti di altri soggetti.