



A.I.M.M.F.

Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia
Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille"

www.minoriefamiglia.it

**Audizione avanti la Commissione Affari Costituzionali
della Camera dei Deputati
con riferimento al D.L.5. 10.2023 n. 133 "Disposizioni urgenti in
materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il
supporto alle politiche di sicurezza e della funzionalità del Ministero
dell'Interno"**

Illustri Signori,

ringrazio per la convocazione e per l'opportunità che mi viene data di sottoporre le mie seguenti considerazioni, con particolare e specifico riferimento alla introduzione delle norme del decreto-legge dedicate ai minori stranieri non accompagnati.

PREMESSA

In generale, quanto alla situazione dei minori stranieri non accompagnati posso testimoniare che nel corso del 2023 i numeri, al netto della presenza di minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina, sono in aumento soprattutto in alcune regioni, la Lombardia, che li attrae per le ritenute maggiori possibilità occupazionali, l'Emilia e Romagna, il Piemonte, il Lazio e naturalmente la Sicilia terra di sbarchi. Di questo numero fanno però parte molti ragazzi che, dopo una iniziale breve permanenza in Italia, si dirigono verso i paesi del nord Europa dove pensano di avere migliori sostegni alla integrazione.

Va in ogni caso ricordato che mai i numeri attuali o quelli degli anni appena trascorsi hanno uguagliato gli arrivi dei MSNA degli anni 2016 e 2017.

(Oggi sono circa 12.000 i MSNA giunti in Italia al 30 settembre, nel 2016/2017 raggiunsero il numero di 17/18.000 - dati forniti dal Dipartimento Pubblica Sicurezza)

Nella esperienza del territorio in cui opero, la Lombardia orientale, un paio di città sono state negli anni luoghi di eccellenza nell'accoglienza dei MSNA (Cremona e Bergamo) al punto che i ragazzi dandosi la voce, pur arrivando in prima battuta in Italia in altri luoghi, poi si portano autonomamente presso queste due città, consapevoli di trovare alloggio e cura adeguati. Negli ultimi 8/10 mesi, tuttavia, gli arrivi in queste due province sono molto aumentati, creando forte disagio alle amministrazioni comunali che nel tempo hanno mostrato di essere più virtuose anche in ragione dell'assenza di un numero sufficiente di comunità dedicate.

Se si assiste infatti in generale alla drastica riduzione di comunità di accoglienza per minori, molte delle quali costrette a chiudere per mancanza di personale educativo e per i costi insostenibili, a maggior ragione mancano strutture convenzionate per l'accoglienza di MSNA. I bandi ripetutamente diramati da molti Prefetti sono andati spesso deserti.

E se alcune virtuose realtà territoriali sopportano il peso maggiore dell'accoglienza di questi minori, altre al contrario si chiamano fuori e non condividono alcuno sforzo, con il risultato di una emergenza che si verifica solo in alcuni luoghi e di un inevitabile conseguente abbassamento della qualità dell'accoglienza, che, ponendosi in contrasto con i principi generali, fa correre all'Italia il rischio di future condanne da parte della CEDU.

Sarebbe perciò importante governare il fenomeno con politiche nazionali che prevedano la sistematica condivisione dell'accoglienza quantomeno all'interno di ogni regione, dal momento che la accoglienza concentrata solo in alcuni luoghi crea tensione e non integrazione.

A questo scopo sono utilissime le opere di sensibilizzazione di tutti i Comuni da parte dei Prefetti affinché ciascuno si assuma la responsabilità di una quota dei MSNA da collocare.

Occorrono anche politiche a livello territoriale con la destinazione di risorse che non devono essere considerate uno spreco, ma un investimento vantaggioso per l'intera società.

Diversamente i MSNA continueranno inevitabilmente ad arrivare, ma, in assenza di adeguati sostegni, andranno presumibilmente ad ingrossare le file

della criminalità, semplicemente per poter sopravvivere, potenzialmente destinati ai già troppo affollati istituti carcerari.

Aggiungo inoltre, con riferimento alla mia lunga esperienza concreta sul tema, prima in Liguria e ora a Brescia, che non è mai parso numericamente significativo il fenomeno dei soggetti che falsamente dichiarano di essere minorenni. I numeri sono molto contenuti e legati a particolari specifici paesi di provenienza.

Al contrario sono frequenti i casi di ragazzi che, pensando di avere maggiore libertà di movimento, dichiarano falsamente al momento dell'arrivo di essere maggiorenni, poi modificando la loro prima versione di fronte alle Commissioni per la protezione internazionale che, accertato *ictu oculi* l'aspetto minorile, inviano la segnalazione alla Procura della Repubblica presso il TM competente.

Quanto al decreto-legge in esame:

è certamente apprezzabile che sia stata mantenuta l'impostazione data dalla Direttiva Europea n. 33 del 2013, che ha evidenziato la particolare doppia vulnerabilità dei MSNA, meritevoli di adeguata accoglienza sia in quanto minori sia in quanto soli sul territorio dopo lunghi e spesso traumatici spostamenti.

Il contenuto della Direttiva, quanto al diritto all'accoglienza dei MSNA e alle ineliminabili necessarie sue caratteristiche, è stato poi attuato con legge dello Stato DL 142/2015 che non ha subito significative modifiche nell'impianto originario.

È certamente indispensabile non arretrare quanto al riconoscimento dei diritti ormai acquisiti nell'interesse dei minorenni, anche pragmaticamente in considerazione dell'imponente calo demografico da cui il nostro paese è afflitto e del fabbisogno di forza lavoro di tante imprese italiane.

Per venire all'analisi del decreto, le modifiche significative riguardo alla disciplina applicabile ai MSNA sono previste:

- dall'art. 5 relativo alle strutture recettive, alla procedura di accertamento dell'età anagrafica, alla espulsione dal paese resa possibile da una condanna ai sensi del reato di cui all'art. 495 cp,
- dall'art. 6 relativo alla modalità di conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per lavoro dopo il raggiungimento della maggiore età,

- dall'art.7 relativo alle capacità di accoglienza delle strutture convenzionate.

1) **con l'art. 5** il d.l. modifica l'art. 19 bis del D. Lgs. 18 agosto 2015 n.142, che come si è detto ha recepito la Direttiva europea sull'accoglienza, ed era dedicato al collocamento dei MSNA in idonee strutture recettive, nonché alla procedura di identificazione dei minori stranieri, a sua volta sostanzialmente riformulato dalla legge n. 47 del 7 aprile 2017.

- a) **Quanto alla collocazione dei MSNA**, all'art.19 comma 3 bis il decreto inserisce un terzo periodo che stabilisce come *“in caso di momentanea indisponibilità di strutture recettive temporanee, il prefetto può disporre la provvisoria accoglienza del minore sedicenne in sezioni dedicate delle strutture per adulti per un tempo non superiore a 90 giorni”*.

Pur comprendendo le ragioni emergenziali della soluzione proposta alla luce della carenza di strutture dedicate, occorre tuttavia che tale soluzione, proposta come assolutamente temporanea, non si trasformi in abituale, violando il mandato europeo e le convenzioni internazionali sui diritti dei minori con un arretramento dannoso della tutela dei diritti fondamentali di questi ragazzi doppiamente vulnerabili. La commistione con gli adulti, la possibile precarietà delle separazioni delle comunità per adulti in sezioni, rischia di compromettere ulteriormente la loro intrinseca fragilità aumentando le situazioni spesso già presenti di disturbo post traumatico da stress.

- b) **Quanto all'accertamento dell'età**: alla procedura “ordinaria” già prevista al comma terzo esclusivamente nel caso di *“dubbi fondati relativi all'età dichiarata dal minore”* - che scaturiscono dal primo colloquio tenuto dal personale qualificato della struttura di prima accoglienza, con l'ausilio di un mediatore, che potrebbe tradursi in un accertamento socio sanitario effettuato da equipe multidisciplinari e multiprofessionali secondo il Protocollo adottato dalla Conferenza unificata Stato Regioni il 9 luglio 2020 - si sostituisce una procedura in deroga.

I presupposti della procedura in deroga sono indicati solo in “*arrivi consistenti, multipli e ravvicinati*”, riguardano gli stranieri che si dichiarano minorenni e sono generalizzati sia nel corso delle procedure in frontiera sia all’interno delle aree del territorio nazionale definite dal decreto del Ministero dell’Interno del 5 agosto 2019 (che comprendono Trieste e Gorizia; Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce e Brindisi; Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina; Trapani, Agrigento; Città metropolitana di Cagliari e Sud Sardegna).

A questo presupposto oggettivo (*arrivi consistenti multipli e ravvicinati*) non è però più correlato nessun presupposto relativo al soggetto straniero, infatti non viene ripetuta la precedente formulazione del co. 3 relativa ai “*dubbi fondati relativi all’età dichiarata dal minore*”, in sostanza la procedura in deroga costituisce la nuova procedura, di fatto abrogatrice della precedente. Viene riconosciuta la facoltà all’autorità di pubblica sicurezza di procedere, contestualmente al fotosegnalamento (i rilievi dattiloscopici e fotografici) anche allo “*svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all’individuazione dell’età*”, previa comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglia che ne autorizza l’esecuzione in forma scritta, ma anche orale se c’è urgenza.

L’esito di questo procedimento, comunque amministrativo anche se effettuato con nulla osta della Procura, è costituito da un “*verbale contenente anche l’esito delle operazioni e l’indicazione del margine di errore*” che può essere impugnato entro cinque giorni.

Mi sembra che il procedimento in deroga descritto dal D.L. si esponga ad una serie di osservazioni critiche:

1.1 l’assoluta genericità dei presupposti oggettivi e l’assenza di qualsiasi riferimento alla persona dello straniero consentono l’adozione di questa procedura in maniera sostanzialmente indiscriminata, dando all’operazione quelle caratteristiche di automatismo, specie nei confronti di soggetti vulnerabili, che la Corte Costituzionale ha da sempre stigmatizzato;

1.2 il ruolo della Procura della Repubblica, per la ristrettezza dei tempi e la mancanza dei motivi della richiesta di autorizzazione al nulla osta, è sostanzialmente notarile: la nuova procedura nei casi previsti si risolve in una degiurisdizionalizzazione del procedimento riguardante l'attribuzione dell'età allo straniero, con profili anche discriminatori se confrontati alla condizione degli stranieri che siano invece identificati in un periodo in cui non sussistono “*arrivi consistenti, multipli e ravvicinati*”;

1.3 il sistema delle garanzie procedurali assicurate nella procedura in deroga non è in linea con gli standard internazionali, anche tenendo conto delle più recenti pronunce su questo tema della Corte di Strasburgo nei confronti dell'Italia (la sentenza Darboe c. Italia del 21 luglio 2022 e M.A. c. Italia del 31 agosto 2023) se si tiene conto del fatto che la nomina del tutore provvisorio non è consentita dalla ristrettezza dei tempi in cui gli accertamenti vengono svolti, che l'informazione preventiva allo straniero che si dichiara minorenne delle finalità degli accertamenti non è neppure prevista, che la possibilità di impugnare comunicata ad un soggetto potenzialmente minorenne, che parla un'altra lingua, senza alcun riferimento adulto che lo rappresenti appare una formula di stile di fatto non percorribile;

1.4 viene rovesciata la sequenza dei metodi di accertamento rispetto a quello che è stato deciso nel Protocollo adottato dalla Conferenza unificata Stato Regioni il 9 luglio 2020 che indica una successione in tre fasi progressive “*ad invasività incrementale*”: un colloquio sociale, una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, una visita pediatrica auxologica, con ricorso ad accertamenti sanitari. Anche questa riduzione della metodologia, della quale viene adottata solo l'ultima fase, presenta profili discriminatori;

1.5 non è chiaro quali effetti giuridici possano essere riconosciuti al “*verbale contenente anche l'esito delle operazioni e l'indicazione del margine di errore*”, ma certamente va precisato nel senso che sia solo l'Autorità Giudiziaria Minorile comunque investita del caso a valutare, previi eventuali ulteriori approfondimenti, l'emissione di

un provvedimento di attribuzione dell'età emesso dal Tribunale per i minorenni.

Mi sembra utile in proposito ricordare quanto la Corte di Strasburgo ha affermato nella sentenza Darboe c. Italia del 21 luglio 2022: *“Determinare se un individuo sia un minore è quindi il primo passo per riconoscere i suoi diritti e mettere in atto tutte le misure assistenziali necessarie. Infatti, se un minore viene erroneamente identificato come un maggiorenne possono essere adottate gravi misure in violazione dei suoi diritti”* (§ 125)

- c) **l'inserimento del comma 3 ter all'art. 19 bis del d. lvo n. 142 del 2015** che prevede, nel caso di condanna del minore per il reato di false generalità di cui all'art.495 cp, che la pena sia sostituita con la espulsione del minore.

La nuova formulazione risulta in contrasto con il principio generale della non espellibilità del minorenne previsto dall'art.19 D.L.vo 142/2015. Non è poi chiarito a chi spetti la decisione di sostituire la pena comminata con l'espulsione. In ogni caso, la nuova disposizione non è coordinata con l'art. 31 comma 4 del TU immigrazione (d. lvo n. del 25-7-1986 n. 286) che prevede che: *“qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero il provvedimento è adottato a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di gravi danni per il minore, su richiesta del questore, dal tribunale per i minorenni. Il tribunale per i minorenni decide tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni”*.

Peraltro l'esperienza insegna che la difficoltà linguistica dei ragazzi, l'assenza di documenti, il possibile analfabetismo e la presenza di nomi complessi e difficili da trascrivere da parte delle FFOO, siano alla base di possibili diverse interpretazioni del nome di volta in volta riferito e di conseguenti denunce e attribuzioni di responsabilità penali non del tutto approfondite.

- 2) **Con l'art.6 del D.L.** ci si riferisce alla possibilità per il ragazzo, una volta divenuto maggiorenne, di convertire il permesso di soggiorno per minore età in permesso di lavoro, attribuendo però il compito di verifica dei requisiti alle organizzazioni di datori di lavoro o a consulenti del lavoro.

Suscita perplessità l'attribuzione a soggetti, potenzialmente privi di competenze giuridiche e non controllabili, di un compito certamente assai delicato che impatta fortemente sulla vita dei giovani stranieri, causandone la possibile revoca del permesso senza previsione della possibilità di contestazione.

Suggerirei più opportunamente di attribuire questa funzione ad un soggetto pubblico, vale a dire al *“Ministero del Lavoro o agli uffici territoriali dei servizi per l'impiego che già attualmente sono i destinatari per legge delle comunicazioni tramite i modelli Unilav nel caso di avvio di nuovo rapporto di lavoro”*.

- 3) **Con l'art.7 del D.L.** si interviene ancora sulla qualità dell'accoglienza consentendo una deroga massiccia ai parametri numerici già in essere. Va però apprezzata l'istituzione di Commissioni tecniche multidisciplinari nominate dal prefetto sui singoli territori che valuteranno caso per caso la possibilità degli aumenti sino ai massimi previsti.

In conclusione certamente preoccupa la tendenza ad un progressivo irrigidimento delle procedure e il troppo frequente ricorso ad un approccio emergenziale che non riesca al contempo a tenere il passo con una visione più strutturata e organizzata dell'accoglienza tesa ad attivare e implementare percorsi di reale integrazione, dal momento che non possiamo non rilevare come la migrazione sia un fatto da considerare ormai endemico con il quale dovremo imparare a convivere.

Ringrazio per l'attenzione.

Roma, 18 ottobre 2023

Cristina Maggia
Presidente TM di Brescia e AIMMF

