

Documento del Gruppo di lavoro ‘Minori migranti’ della S.I.M.M. sui provvedimenti relativi ai Minori Stranieri Non Accompagnati dalla legge 176/2023

Alla luce della legge n.176 del 1 dicembre 2023, conversione del 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, il Gruppo di Lavoro Minori Migranti (GdLMM) della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) esprime profonda preoccupazione per i provvedimenti adottati, in particolar modo per quanto attiene ai Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA).

Si definisce MSNA quel *soggetto di età inferiore a 18 anni non avente cittadinanza italiana o dell’Unione Europea, il quale si trova, per una qualsiasi causa, nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili, in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano.*

Nell’ambito della popolazione minorile straniera in Italia i MSNA, presentano peculiari vulnerabilità che richiedono una gestione mirata, equa e inclusiva. Le condizioni pre-migratorie spesso difficili, i percorsi migratori complessi, i maltrattamenti e le violenze subite, mettono a rischio la loro incolumità fisica e psichica e li rendono potenziali vittime di sfruttamento e abusi.

Le presenze di MSNA sul territorio italiano, registrate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), al 30 settembre 2023 erano di 23.531 unità con netta prevalenza di maschi (88,06 % sul totale) in gran parte adolescenti (il 70,58% ha un’età compresa tra i 16 e i 17 anni) anche se non è trascurabile il numero di minori tra 0 e 14 anni di età (16,82%). Le nazionalità maggiormente rappresentate alla stessa data erano quelle egiziana (20,63%), ucraina (18,20 %) e tunisina (10,20%). Dal report semestrale del giugno 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MPLS), in merito alla distribuzione regionale dei minori presenti nel Paese, la Sicilia si attesta come la regione che accoglie il maggior numero di MSNA (4.621 minori, pari al 22,1% del totale), seguita dalla Lombardia (2.764, pari al 13,2%), dall’Emilia-Romagna (1.727, pari all’8,3%), dalla Calabria (1.669, pari all’8%) e dalla Campania (1.408, pari al 6,7%). Considerate congiuntamente, queste cinque Regioni accolgono poco meno del 60% dei MSNA presenti in Italia al 30 giugno 2023.

La rimodulazione del sistema di accoglienza e l’aumento delle presenze ha portato ad esaurire i posti nelle strutture specificatamente destinate ai minori, mettendo molte amministrazioni locali nelle condizioni di dover utilizzare strutture provvisorie e di emergenza, al di fuori del circuito ordinario, con il rischio che gli standard di accoglienza e tutela non vengano soddisfatti.

Attualmente la tutela dei minori stranieri, indipendentemente dal loro status giuridico, è in capo alla **legge 47/2017**, presa ad esempio dal consiglio d’Europa quale “best practice” per aver assunto quale suo principio ispiratore da salvaguardare “il supremo interesse del minore” così come formalizzato dall’articolo 3 dalla Convenzione dei Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza (Convenzione di New York del 1989 ratificata dall’Italia con Legge 176 del 27.5. 1991).

In precedenza, il **Decreto legislativo 143 del 18 agosto 2015** all'articolo 17 individua i MSNA quali soggetti vulnerabili e all'articolo 18 ne indica le modalità di accoglienza ispirate al "supremo interesse del minore".

La legge, oggetto della nostra riflessione, all'art. 5 enuncia le "**Disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati**".

Sottolineiamo qui di seguito i punti critici che riguardano in particolare le modalità di accoglienza e l'accertamento dell'età anagrafica, che possono ripercuotersi nel breve e lungo termine sui percorsi di accoglienza e integrazione dei minori stessi ed evidenziano "problemi di rispetto dei diritti fondamentali". Lo spirito che informa le norme e i protocolli sino ad ora in atto rischia di essere vanificato e, anche se da un punto di vista formale gli stessi non sono intaccati, risultano fortemente indeboliti in relazione al fatto che le nuove procedure e i nuovi percorsi, in urgenza, possono intaccare le imprescindibili garanzie previste per minori.

Entrando nel merito di quanto contenuto nel provvedimento esprimiamo una critica in relazione a quanto segue:

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

L'articolo 5 al comma 1 introduce modifiche al decreto legislativo 143 del 2015 stabilendo che: *«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 90 giorni, prorogabile al massimo di ulteriori sessanta giorni [...]»*.

Il Decreto 143/2015 indicava le misure alternative in caso di indisponibilità di posti nei centri di accoglienza ministeriali dedicati ai minori o nei Servizi Accoglienza Integrazione (SAI); l'onere dell'accoglienza ricadeva sui Comuni di rintraccio (articolo 19 comma 3); erano inoltre previsti Centri di Accoglienza Straordinari solo per minori di età non inferiore ai 14 anni e l'istituto dell'affido familiare.

La direttiva europea sull'accoglienza 2013/33/UE (articolo 24 par.2) prevede la possibilità di inserire i MSNA 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 2 (ad esempio l'esigenza di non separare il minore da un parente o altro adulto di riferimento) e non per le difficoltà dei Governi di gestione di flussi eccezionali o per mancanza di disponibilità di posti in strutture dedicate.*

Il collocamento dei MSNA ultra sedicenni in centri per adulti risulta "in contrasto con il superiore interesse del minore", in quanto essi devono avere accesso ad una struttura di accoglienza che tenga nel dovuto conto le loro vulnerabilità con il sostegno di professionisti specializzati e con la possibilità di supporto psicologico, precluso ormai nei centri di cui agli art. 9 e 11 D. Lgs. 142/2015 a seguito del D.Lgs. 20/2023.

La **Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU)** con la **sentenza M.A. del 31.8.2023**, ha condannato l'Italia per avere inserito una minore in un centro di accoglienza per adulti dove non aveva potuto ricevere il supporto necessario ad elaborare il problematico percorso migratorio.

Più recentemente, sentenza del 23 novembre 2023, la **CEDU ha condannato l'Italia** per avere detenuto illegalmente nell' hotspot di Taranto diversi minori stranieri non accompagnati e per avere utilizzato trattamenti inumani e degradanti nel predisporre le loro misure di accoglienza, per non avere nominato un tutore né avere fornito loro alcuna informazione sulla possibilità di contrastare in giudizio tale condizione.

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

L'articolo 5 della legge 176/2023, al comma 3, le modifiche dell'articolo 19 bis del decreto 142 del 2015 stabilendo che: *"L'accertamento socio-sanitario è effettuato dalle équipe 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 approvato in Conferenza Unificata Stato -Regioni del 9 luglio 2020.*

La deroga al comma 6 prevede che: *"in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, [...], 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, [...] può essere impugnato davanti al tribunale per la persona, la famiglia ed i minorenni entro 5 giorni dalla notifica, ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione su tale istanza.

Questa legge rappresenta, su questa specifica tematica, un franco arretramento rispetto alla normativa vigente che aveva individuato un percorso virtuoso inizialmente riservato alle minori vittime di tratta e successivamente, per effetto della legge 47/2017, esteso a tutti i minori stranieri non accompagnati.

La procedura di accertamento dell'età deve essere richiesta esclusivamente nel caso permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata, non a discrezione delle forze di pubblica sicurezza, e necessita di un attento impianto di tutele. Non può essere effettuata all'interno di percorsi e procedure affrettate, in ambienti non idonei, in condizioni di urgenza che travolgono gli impianti di garanzia, come la necessaria l'autorizzazione scritta del tutore (ed anche la sua avvenuta nomina) e la presenza di un mediatore linguistico culturale, essenziale per esercitare il suo diritto a partecipare e garantire un consenso informato alla procedura (art. 15 comma 2-ter legge 47/2027).

Il processo di 'individuazione dell'età' descritto dalla legge configura contesti e responsabilità mal distribuite, con il forte rischio- tra l'altro - che il minore possa poi essere accusato di falso ed essere per questo espulso, oppure essere erroneamente considerato adulto e inserito in un centro per adulti se non in un Centro per il Rimpatrio (CPR) con le gravose conseguenze a questo connesse.

Temiamo che la procedura derogatoria diventi il modo di operare standard per effettuare l'accertamento dell'età: le autorità di pubblica sicurezza possono, di fatto, decidere in maniera discrezionale, se applicare il protocollo multidisciplinare, sottoporre chi si dichiara minore anche a singoli accertamenti, compresi gli esami radiologici, della cui (in)affidabilità si discute da anni.

Il protocollo multidisciplinare del 9 luglio 2020 prevede che l'equipe multidisciplinare incaricata può confermare quanto dichiarato dal minore acquisendo informazioni con il colloquio sociale e con il supporto dello psicologo dell'età evolutiva/neuropsichiatra infantile e se necessario anche del pediatra con competenze auxologiche; il ricorso ad ulteriori accertamenti invasivi e, tra questi, quelli radiografici sono considerati una **extrema ratio**.

Il rischio è che questi ultimi si riducano alla sola radiografia, sulla quale la letteratura internazionale è concorde: non rappresenta strumento affidabile per determinare l'età di un soggetto, limitandosi a fornire indicazioni sulla maturazione scheletrica quando sia già conosciuta l'età anagrafica; l'età scheletrica dipende da molteplici fattori individuali e socio ambientali che possono determinare una differenza dall'età anagrafica variabile da 2 a 5 anni.

Pertanto a fronte di richieste da parte delle autorità giudiziarie di dati certi la risposta non può che essere di tipo probabilistico.

A questo proposito riportiamo una ulteriore **sentenza di condanna dell'Italia da parte della CEDU del 21.7.2022** (caso Darboe e Camara vs. Italia) relativa all'inserimento di un minore straniero in un centro di accoglienza per adulti a seguito della determinazione dell'età con il ricorso alla radiografia del polso.

Sottolineiamo inoltre che la tempistica del ricorso avverso il referto che stabilisce l'età, così ottenuto, prevista entro 5 giorni dalla notifica, appare poco realistica e molto poco probabile che possa avvenire in assenza di competenza linguistica, del mediatore culturale ed eventualmente del tutore, nell'immediatezza dell'arrivo.

Lo spirito e i provvedimenti espressi dalla legge 176/2023 indeboliscono le possibilità di garantire, nell'attuale sistema di accoglienza, adeguati interventi di **promozione e tutela della salute psico-fisica e sociale dei MSNA**, che sono portatori di fragilità specifiche e particolarmente esposti alle vulnerabilità e che, quindi, richiamano la necessità di risposte **integrate e multidisciplinari a garanzia dei loro diritti e percorsi di crescita**.

In questa prospettiva, si chiede un nuovo impegno nell'applicazione integrale e diffusa di quanto disposto nell'Accordo Stato-Regioni del 2020 ed un rafforzato slancio per la promozione di un effettivo godimento dei diritti riconosciuti ai MSNA per mezzo del sistematico rispetto del loro **superiore interesse**.

Milano, 5 dicembre 2023