



---

SANT'ANNA LEGAL STUDIES

STALS RESEARCH PAPER 4/2022

Paola Pannia

**L'identificazione e la procedura di determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, tra dimensione sovranazionale e nazionale. Osservazioni a margine di una recente sentenza della Corte EDU.**

---

Scuola Superiore Sant'Anna

Pisa

<http://stals.sssup.it>

ISSN: 1974-5656

# **L'identificazione e la procedura di determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, tra dimensione sovranazionale e nazionale. Osservazioni a margine di una recente sentenza della Corte EDU.**

Paola Pannia

## **Abstract**

Partendo dall'esame di una recente sentenza della Corte EDU, il contributo analizza il quadro giuridico dettato a livello internazionale, europeo e nazionale sulla procedura di identificazione e di eventuale accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato. La dimensione normativa è, inoltre, arricchita e integrata con l'osservazione della prassi, al fine di verificare se, e in quale misura, nel territorio nazionale, una legislazione che assicura standard elevati di tutela abbia ricevuto puntuale e uniforme attuazione.

## **Keywords**

Minori stranieri non accompagnati, Corte EDU, diritto dell'immigrazione, accertamento dell'età, Legge Zampa.

# **L'identificazione e la procedura di determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, tra dimensione sovranazionale e nazionale. Osservazioni a margine di una recente sentenza della Corte EDU.**

Paola Pannia

## **1. Le circostanze del caso di specie**

Il 21 luglio, con la sentenza Darboe e Camara contro Italia, la Corte EDU ha condannato l'Italia per aver violato gli articoli 8 (il diritto al rispetto della vita privata e familiare), 3 (il divieto di trattamenti inumani e degradanti) e 13 (il diritto ad un rimedio effettivo) della Convenzione. Il caso, portato all'attenzione dei giudici di Strasburgo da alcuni avvocati dell'ASGI (Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione), riguarda il collocamento e la permanenza, per più di quattro mesi, di due minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in un centro d'accoglienza per adulti e le modalità con cui è stata disposta nei loro confronti, ed effettuata, la procedura di accertamento dell'età<sup>1</sup>.

Questa la vicenda al centro del caso: i ricorrenti, una volta sbarcati in Sicilia, dichiarano di essere minorenni e manifestano la loro volontà di richiedere protezione internazionale. Nonostante ciò, vengono collocati in un centro di accoglienza per adulti, senza essere ascoltati, senza che venga loro fornito un permesso di soggiorno o un appuntamento per formalizzare la richiesta di asilo<sup>2</sup>. Tutto ciò, si oppone, è stato fatto in spregio alle garanzie previste dal quadro normativo italiano, in virtù del quale i minori devono essere inseriti in un sistema di accoglienza *ad hoc*, loro dedicato.<sup>3</sup> In

---

<sup>1</sup> Occorre tuttavia precisare che la parte del ricorso relativa al minore Moussa Camara è stata stralciata dal caso, dal momento che gli avvocati, nel frattempo, avevano perso i contatti con lui. Peraltro, questo riferimento consente di mettere in rilievo come la difficoltà di tenere i contatti con i minori stranieri non accompagnati, anche alla luce della condizione di pesante precarietà economica, sociale e giuridica da essi vissuta, possa essere vista come uno degli ostacoli all'ottenimento di una tutela in sede giurisprudenziale.

<sup>2</sup> ECHR, Darboe and Camara v. Italy, paragrafi 8 - 29.

<sup>3</sup> Invero, come si chiarirà successivamente nel testo, il quadro normativo italiano è stato modificato dalla Legge n. 47/2017, che tuttavia non ha modificato l'assetto generale del sistema di accoglienza, frutto dell'Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 (disponibile qui [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato\\_n\\_25\\_-\\_intesa\\_conferenza\\_stato\\_regioni\\_del\\_10\\_luglio\\_2014.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n_25_-_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf)), e successivamente trasfuso nel D. Lgs. 142/2015. Non è questa la sede per illustrare nel dettaglio l'intera configurazione del sistema nazionale di accoglienza (nonché le criticità, le evoluzioni e le numerose modifiche da esso subite successivamente al 2014). Per un approfondimento di questi profili si veda, tra gli altri M. Giovannetti, M. Accorinti, I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza ed integrazione, in *Minorigiustizia*, 3/2017, p. 96 ss.; P. Morozzo della Rocca, I minori di età nel diritto dell'immigrazione, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di Id., Maggioli, 2021. Occorre, tuttavia, almeno menzionare che le strutture di accoglienza di secondo livello, gestite dagli enti locali in collaborazione con il terzo settore, sono invece preposte ad accogliere il minore in vista del raggiungimento dell'autonomia, e, comunque, fino al raggiungimento della maggiore età (salva la possibilità che il Tribunale per i minorenni disponga il c.d. "proseguito amministrativo" di cui all'art. 13 della legge n. 47/2017, che consente al minore di proseguire il proprio percorso di accoglienza ed integrazione in Italia, fino al compimento dei 21 anni).

particolare, il D. Lgs. 142/2015 prevede che i minori, immediatamente dopo il loro arrivo, vengano accolti in centri governativi di prima accoglienza per il tempo strettamente necessario<sup>4</sup> ad essere informati dei loro diritti, incluso il diritto a presentare domanda di protezione internazionale, ad essere identificati e, eventualmente, sottoposti alla procedura di accertamento dell'età<sup>5</sup>. Lo status di minore non accompagnato è assistito, inoltre, da un'altra garanzia fondamentale: la tempestiva nomina di un tutore, che, nel caso del minore straniero non accompagnato richiedente asilo, è preposto alla realizzazione e alla salvaguardia di importanti esigenze di protezione.<sup>6</sup> Il quadro normativo nazionale, infine, non manca di dettare importanti misure volte a tutelare il minore nelle varie fasi della procedura di accertamento dell'età<sup>7</sup>.

A dispetto di quanto esposto, nessuna delle garanzie normative appena illustrate con riferimento ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo è riconosciuta ai ricorrenti, che vengono, invece, trasferiti in un centro di accoglienza per adulti, a Cona, dove, oltre alla promiscuità con gli adulti, e alla esposizione a potenziali abusi, si trovano ad affrontare una situazione di pesante sovraffollamento e insufficienti condizioni igieniche. L'accesso a diritti basilari, quali le necessarie cure mediche e psicologiche e l'assistenza legale, risulta inoltre precluso<sup>8</sup>.

Sono queste le circostanze che sostanziano il ricorso. Ad esse si aggiunge un'altra violazione contestata al Governo italiano. I minori sono stati considerati come maggiorenni all'esito di una procedura di accertamento dell'età, che è stata condotta in spregio ai principi nazionali e internazionali: essa, infatti, si è basata esclusivamente sulla radiografia del polso e della mano sinistra, sulla base del metodo Greulich-Pyle, senza l'acquisizione del consenso del minore e senza l'indicazione del margine d'errore<sup>9</sup>.

La vicenda descritta, invero, era già arrivata all'attenzione dei giudici di Strasburgo nel 2017, cui era stato chiesto e ottenuto, in via cautelare, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, il trasferimento dei ricorrenti in una struttura per minori che fosse in linea con gli standard internazionali

---

<sup>4</sup> Il tempo massimo previsto dalla disposizione normativa era originariamente di 60 giorni, poi ridotti a 30 dalla legge n. 47/2017.

<sup>5</sup> Art. 19 (1) D. lgs. 142/2015, che afferma peraltro che "Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future".

<sup>6</sup> Si tratta delle garanzie previste dall'art. 19 del D. Lgs. 25 del 2008, che traspone l'art. 25 della Direttiva Procedure.

<sup>7</sup> Oltre a quelle dettate per il minore straniero non accompagnato richiedente asilo dall'art. 19 del D. Lgs. 25 del 2008, si vedano anche le misure previste dal D.P.C.M. n. 234 del 2016, Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

<sup>8</sup> ECHR, *Darboe and Camara v. Italy*, paragrafi 22 – 29.

<sup>9</sup> ECHR, *Darboe and Camara v. Italy*, paragrafi 12 – 13.

e la normativa europea e nazionale sulla protezione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati.<sup>10</sup> In questa sentenza, invece, la Corte si pronuncia sul merito, ritenendo sussistenti le violazioni della Convenzione invocate dai ricorrenti: il governo non ha rispettato gli obblighi positivi derivanti dall'art. 8, tra cui il rispetto delle garanzie procedurali che presidiano lo status di minore straniero non accompagnato richiedente asilo. Tra queste rientrano la pronta nomina di un tutore (necessaria anche ai fini della domanda di asilo<sup>11</sup>), il diritto a ricevere informazioni nell'ambito della procedura di accertamento dell'età e la partecipazione informata ad essa, l'accesso all'assistenza legale.<sup>12</sup> In questo caso, invece, lo stato italiano ha inserito i minori in un centro di accoglienza per adulti, privandoli, così, delle minime garanzie procedurali, e violando, oltre che i principi del superiore interesse del minore e del diritto alla vita, alla sopravvivenza e a un corretto sviluppo (rispettivamente art. 3 e 6 della Convenzione sui diritti del fanciullo) anche l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Parimenti, anche la violazione dell'art. 3 della Convenzione, viene riconosciuta dalla Corte che richiamando un copioso numero di precedenti sul punto, osserva come le condizioni del centro di accoglienza di Cona mancassero degli standard minimi necessari a garantire il diritto alla salute e al benessere del minore.

La Corte, peraltro, coglie l'occasione per sottolineare in più punti come le garanzie procedurali che salvaguardano i minori non possono essere considerate recessive e derogabili di fronte all'esigenza statale del controllo delle frontiere: "States' interest in foiling attempts to circumvent immigration rules must not deprive foreign minors, especially if unaccompanied, of the protection their status warrants"<sup>13</sup>. Così, pure il rispetto dell'art. 3 non può conoscere eccezioni alla luce dell'aumento degli sbarchi occorso in Italia nel periodo in cui la vicenda ha avuto luogo: "the difficulties deriving from the increased inflow of migrants and asylumseekers, in particular for States which form the external borders of the European Union, does not exonerate member States of the Council of Europe from their obligations under this provision"<sup>14</sup>.

Infine, la Corte riconosce anche la violazione del diritto ad un rimedio effettivo, di cui all'art. 13 della Convenzione. Al termine della procedura di accertamento dell'età, infatti, nessun provvedimento di natura giudiziale o amministrativa è stato notificato al minore, impedendogli così di presentare appello contro la decisione che gli attribuiva la maggiore età. D'altro canto, la normativa italiana non

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento si veda E. Rozzi, L'accertamento dell'età e l'accoglienza dei minori non accompagnati all'esame della Corte Edu, in *Minorigiustizia*, 3/2017, p. 226

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 26(5) del D. Lgs. n. 25/2008, infatti, si richiede che il tutore confermi la domanda di asilo del minore straniero non accompagnato.

<sup>12</sup> ECHR, *Darboe and Camara v. Italy*, paragrafi 129 – 131.

<sup>13</sup> ECHR, *Darboe and Camara v. Italy*, par. 151.

<sup>14</sup> ECHR, *Darboe and Camara v. Italy*, par. 182.

prevede neppure una misura che consenta allo straniero di denunciare le condizioni del centro di accoglienza in cui si trova e di ottenere rimedio con riferimento a ciò.

Alla luce delle violazioni accertate, la Corte condanna lo stato italiano al risarcimento dei danni non patrimoniali sofferti dal ricorrente.

## **2. L'accertamento dell'età: le garanzie sancite dai principi internazionali e dal quadro normativo europeo e nazionale**

Al centro del caso c'è la questione – cruciale – della determinazione dell'età, che rappresenta uno degli elementi costitutivi dell'identificazione del minore straniero non accompagnato<sup>15</sup>. Dall'identificazione dello straniero come minorenne o adulto, discendono, infatti, una serie di conseguenze determinanti in punto di tutela<sup>16</sup>. La centralità di questo momento è riconosciuta dalla stessa Corte, che afferma in proposito come “The applicability of domestic, European and international legislation protecting children’s rights starts from the moment the person concerned is identified as a child. Determining if an individual is a minor is thus the first step to recognising his or her rights and putting into place all necessary care arrangements. Indeed, if a minor is wrongly identified as an adult, serious measures in breach of his or her rights may be taken”<sup>17</sup>. Il minore straniero che non viene identificato come tale viene, infatti, escluso dall'accesso tempestivo al sistema di protezione speciale richiesto dal suo status giuridico, pericolosamente esposto a possibili abusi, fisici e psicologici e ad un elevato rischio di ulteriori traumi<sup>18</sup>.

In ragione delle molteplici vulnerabilità che caratterizzano la condizione del minore straniero non accompagnato, la normativa internazionale, europea e nazionale riconosce in favore di quest'ultimo uno status giuridico caratterizzato da una protezione speciale e rafforzata<sup>19</sup>. In questo contesto, la procedura di determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, che può giocare un ruolo

---

<sup>15</sup> Si ricorda che, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 47 del 2017, “per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per 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”.

<sup>16</sup> Nel quadro normativo italiano, oltre alle disposizioni normative già menzionate, occorre fare riferimento anche alle previsioni che stabiliscono che i minori stranieri non possono essere respinti (art. 19 (1bis) del D. lgs. 286/1998), non possono essere espulsi (salvo motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello stato come previsto dall'art. 19 (2, lett. a) del D. lgs. 286/1998) e non possono essere trattenuti nei centri per l'identificazione e l'espulsione (art. 19(4) del D. Lgs. 142/2015).

<sup>17</sup> ECHR, *Darboe and Camara v. Italy*, par. 125.

<sup>18</sup> Sono questi i rischi a cui fa riferimento il Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE, 12 settembre 2013, par. 15.

<sup>19</sup> Si veda in proposito lo stesso art. 1(2) della Legge Zampa che afferma “Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità”.

fondamentale ai fini dell'identificazione, è da sempre al centro dell'attenzione degli studiosi<sup>20</sup>, nonché di una nutrita pletora di principi internazionali e previsioni normative europee, affiancate da numerosi strumenti di soft law<sup>21</sup>.

Tuttavia, come noto, l'analisi non può limitarsi al piano normativo. Occorre anche verificare se, e in che misura, i principi e i precetti legislativi sono rispettati e implementati in concreto, sul piano fattuale. Ciò è ancor più vero nell'ambito del diritto dell'immigrazione, in cui una costellazione di attori, governativi e non, intrecciano le loro azioni e i loro interessi, talvolta contrastanti, rendendo così estremamente complicato un coordinamento e un'attuazione delle norme uniforme e omogenea<sup>22</sup>. È per questa ragione che, dopo avere illustrato le principali garanzie stabilite a livello internazionale, europeo e nazionale, il contributo si volge ad indagare, con specifico riferimento al caso italiano, la dimensione della prassi.

Tra i diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo spiccano il principio del "best interest" del minore quale considerazione primaria (art. 3), il principio di non discriminazione (art. 2), il diritto del minore alla tutela della propria identità (art. 8), che devono essere rispettati in tutti i passaggi che possono intervenire nell'eventuale procedura di accertamento dell'età. Ulteriori previsioni rilevanti provengono poi dal quadro normativo europeo e italiano.

Con riferimento al primo punto, la Direttiva 2013/21/UE (d'ora in avanti anche Direttiva Procedure),<sup>23</sup> afferma innanzitutto che "L'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, della presente direttiva"<sup>24</sup>. Essa, inoltre,

---

<sup>20</sup> Oltre agli autori qui richiamati in questo contributo, si veda, tra gli altri, S. Penasa, L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, in *Federalismi.it*, 2019, fasc. II, pp. 112-113; M. Tomasi, Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa?, in *Rivista AIC*, 2020, fasc. I, p. 529 ss.

<sup>21</sup> Si veda in proposito la folta lista di raccomandazioni e report del Consiglio d'Europa richiamata dalla sentenza qui in commento (par. 66 - 74) con riferimento alle tutele da garantire ai minori stranieri non accompagnati e, con particolare attenzione alla fase delicata dell'accertamento dell'età. Si vedano inoltre, i report e le note emesse da organizzazioni governative e non quali, tra gli altri, UNHCR, *La determinazione dell'età*, 2014; UNHCR, *Nota UNHCR sul recepimento delle Direttive 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale (rifusione) e 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)* 2015, p. 10.

<sup>22</sup> È la c.d. *governance* dell'immigrazione. Per un riferimento si veda, tra gli altri, G. Zincone, T. Caponio, *The Multilevel Governance of Migration*, in R. Pennix, M. Berger e K. Kraal (eds), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, Amsterdam University Press, 2006, pp. 269 ss.. P. Scholten e R. Penninx, *The Multilevel Governance of Migration and Integration*, in B. Garcés-Mascareñas e R. Penninx (eds), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, Springer Open, 2016, pp. 91 ss. richiamati da P. Pannia, V. Federico, *The Ever-Changing Picture of the Legal Framework of Migration: A Comparative Analysis of Common Trends in Europe and Beyond*, in *RESPONDing to Migration: A Holistic Perspective on Migration Governance*, S. Barthoma and A. Önvér Cetrez (eds.), Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2021, p. 15.

<sup>23</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). D'ora in poi anche Direttiva Procedure.

<sup>24</sup> Art. 25(6) della Direttiva Procedure. Il principio del superiore interesse del fanciullo è richiamato anche in altri luoghi della normativa europea. Si veda tra gli altri l'art. 23(1) della Direttiva 2013/33/UE e il recital 13 del Reg. Dublino III.

stabilisce il carattere rigorosamente residuale della procedura di accertamento dell'età, che deve intervenire solo "laddove, in base a sue dichiarazioni generali o altre indicazioni pertinenti, gli Stati membri nutrano dubbi circa l'età" (art. 25(5)) e fissa il principio del "beneficio del dubbio" in base al quale, quando "gli Stati membri continuano a nutrire dubbi circa l'età del richiedente, considerano il richiedente un minore" (art. 25(5))<sup>25</sup>. Altre fondamentali previsioni sono dettate con riferimento alle modalità con cui deve essere condotta la procedura di accertamento dell'età. In particolare, si richiede la presenza di uno staff indipendente e formato<sup>26</sup>, di una metodologia multidisciplinare<sup>27</sup>, di modalità rispettose e non invasive, del consenso informato del minore e l'assistenza di un tutore/rappresentante legale competente e indipendente<sup>28</sup>. L'eventuale rifiuto del minore di essere sottoposto alla procedura di accertamento dell'età non deve compromettere l'accesso alla procedura di protezione internazionale<sup>29</sup>. Infine, occorre che il risultato della valutazione, che deve sempre recare un margine d'errore, possa essere impugnato dal minore<sup>30</sup>.

Molte delle garanzie appena illustrate sono presenti anche nel quadro normativo italiano, che, innanzitutto, non manca di affermare il superiore interesse del minore come considerazione preminente<sup>31</sup>, e lo affianca ad un'esplicita salvaguardia del principio del beneficio del dubbio e della presunzione della minore età<sup>32</sup>. Si richiede, inoltre, l'adozione di metodi non invasivi, che siano rispettosi della salute, dignità e integrità fisica del minore<sup>33</sup>, da applicare in accordo con la competente autorità giudiziaria<sup>34</sup>, dopo aver ottenuto il consenso informato del minore<sup>35</sup>. Queste disposizioni, tuttavia, compongono un quadro che, per certi versi, presenta alcuni deficit di garanzia<sup>36</sup> e, per altri versi, risulta frammentato in una congerie di previsioni normative, talvolta anche di rango secondario.

---

<sup>25</sup> Nello stesso senso si esprime pure l'art. 13 della Direttiva 2011/36/UE, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (d'ora in avanti anche Direttiva contro la tratta di esseri umani) e il Comitato sui diritti del minore (CRC), nel General Comment n. 6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, par. 31.

<sup>26</sup> Direttiva Procedure, art. 25(5).

<sup>27</sup> Nello stesso senso si veda il CRC General Comment No. 6, par. 31.

<sup>28</sup> Direttiva Procedure, art. 25(1).

<sup>29</sup> Direttiva Procedure, art. 25(5).

<sup>30</sup> In proposito la Direttiva Procedure, all' art. 25(4) fa riferimento al diritto di ricevere informazioni legali gratuite. Con riferimento ai principi internazionali si vedano gli articoli 4 e 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

<sup>31</sup> D. Lgs. 251/2007, art. 19(2bis); D. Lgs. 25/2008, art. 28(3); D. Lgs. 142/2015, art. 18(1).

<sup>32</sup> D. Lgs. 25/2008, art. 19(2); D.P.R. 448/88, art. 8(2); Circolare del Ministero dell'Interno 9.07.2007. Il principio è affermato anche nelle Linee guida sui minori stranieri non accompagnati: le competenze della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche dell'Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2013, p. 5.

<sup>33</sup> Circolare del Ministero dell'Interno 9.07.2007

<sup>34</sup> Circolare del Ministero dell'interno, Commissione Nazionale, 26.11.2015.

<sup>35</sup> D. Lgs. 25/2008, art. 19(2 e 3); il consenso del minore è richiesto anche dall'art. 8(1) del D.P.R. 448/88 e dalla Circolare del Ministero dell'Interno 9.07.2007.

<sup>36</sup> Tra queste mancanze è possibile citare, ad esempio, la previsione che impone all'esperto che conduce l'age assessment di indicare il margine d'errore.

Comincia, così, a farsi strada la necessità di un ulteriore intervento normativo che procedimentalizzi la determinazione dell'età e provveda a uniformare una prassi disomogenea, nonché gravemente lesiva dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, come dimostrato dal caso al centro della sentenza in commento.

In proposito, sono numerose le criticità segnalate dai report e dagli studi prodotti sul punto,<sup>37</sup> quali: a) un accertamento dell'età disposto sulla base della mera apparenza fisica, anche a dispetto dell'autoidentificazione come minorenni dello straniero e di un ragionevole dubbio sulla sua età; b) un frequente e massiccio ricorso ad esami medici abbastanza invasivi (quali l'RX del polso, la visita dentistica e ginecologica) in assenza di una metodologia multidisciplinare, nonostante le numerose prove circa la scarsa accuratezza e affidabilità di questi strumenti; c) l'attivazione simultanea di plurime procedure dovute alla mancanza di procedure comuni e al conseguente disorientamento tra i vari professionisti dell'infanzia, ma anche tra i vari soggetti istituzionali, e la conseguente sottoposizione del minore a procedure reiterate, spesso senza informazioni appropriate, e senza l'assistenza di un mediatore e del tutore; d) la difficoltà ad impugnare il risultato dell'accertamento (spesso, peraltro, privo dell'indicazione del margine d'errore), anche a causa della mancanza di uno strumento giuridico che assicurasse un rimedio effettivo.

Per ovviare a queste pesanti criticità, alcuni passi vengono compiuti nella direzione di una maggiore armonizzazione. Merita menzionare, in proposito, il “Protocollo per la determinazione dell'età nei minori non accompagnati”, il c.d. Protocollo “Ascone”<sup>38</sup>, elaborato da un Gruppo interdisciplinare di esperti dei Ministeri della Salute, dell'Interno e della Giustizia, chiamati a stabilire una procedura comune di accertamento dell'età per i minori stranieri non accompagnati. Il protocollo Ascone viene successivamente rivisto alla luce delle osservazioni di importanti stakeholders,<sup>39</sup> arricchito di ulteriori

---

<sup>37</sup> Si vedano in proposito, tra gli altri, i seguenti report: EASO Age assessment practice in Europe, 2013, p. 89; UNHCR, L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia, 2014, pp. 14-17; S. Fachile, Procedura di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e problematiche nella situazione di Roma, in Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati, a cura di A. Anzaldi e T. Guarnier, Roma, Fondazione Basso, 2014, vol. I, mentre tra le fonti che dimostrano l'inaffidabilità dell'esame radiologico (e, in particolare del metodo Greulich-Pyle) si veda V. Feltz, Age assessment for unaccompanied minors, Doctors of the World – Médecins du monde International Network, 2015, pp. 5-10, The Health of Refugee Children: Guidelines for Practitioners, Royal College of Paediatrics and Child Health, Londra, 1999, pp. 13-14.

<sup>38</sup> Il “Protocollo per l'accertamento dell'età dei minori secondo il modello dell'Approccio multidimensionale” è stato redatto dal Gruppo Tecnico interistituzionale e multidisciplinare nominato a tale scopo dalla Conferenza di Servizi sulla “Procedura di identificazione dei minori stranieri non accompagnati e di accertamento della minore età” indetta dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali il 15 maggio 2008 e approvato nel 2012 dal Ministero della Giustizia ([http://www.tribmin.taranto.giustizia.it/doc/modulistica/protocollo\\_per\\_accertamento\\_eta\\_dei\\_minori.pdf](http://www.tribmin.taranto.giustizia.it/doc/modulistica/protocollo_per_accertamento_eta_dei_minori.pdf))

<sup>39</sup> Si vedano ad esempio le osservazioni critiche di Save the children, disponibili qui [http://old.asgi.it/public/parser\\_download/save/1\\_00\\_09\\_protocollo\\_ascone.pdf](http://old.asgi.it/public/parser_download/save/1_00_09_protocollo_ascone.pdf)

garanzie e di una procedura sanitaria chiara e completa, e approvato nella sua nuova forma nel 2016, in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome.<sup>40</sup>

Altrettanto rilevante è l'adozione del DPCM n. 234 del 10 dicembre 2016 “Regolamento recante la definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta”, che, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del D. lgs. 24/2014, fissa alcuni principi relativi alla “procedura di identificazione e di valutazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati”<sup>41</sup>, richiedendo, tra le altre previsioni, che si ricorra alla procedura di accertamento dell'età solo in *extrema ratio*, in mancanza di altri documenti che possano consentire di verificare l'età del minore e qualora persista un ragionevole dubbio rispetto ad essa<sup>42</sup>. Ai sensi del Decreto Ministeriale, inoltre, stabilisce che la procedura di accertamento dell'età sia disposta dopo aver soddisfatto il diritto del minore ad essere informato e dietro autorizzazione dell'autorità giudiziaria<sup>43</sup>. La procedura deve essere multidisciplinare, condotta da personale qualificato, nel rispetto del principio del superiore interesse del minore e seguendo un “criterio di invasività progressiva”<sup>44</sup>. Il Decreto, inoltre, assicura un rimedio contro il risultato dell'accertamento dell'età, richiamando la presunzione della minore età quale “clausola di chiusura” del sistema di tutela<sup>45</sup>.

### **3. Le evoluzioni della normativa nazionale, l'innalzamento dei livelli di tutela e le persistenti criticità**

Tuttavia, nel contesto italiano, è la legge Zampa a segnare uno “spartiacque” decisivo con riferimento al sistema nazionale di protezione garantito ai minori stranieri non accompagnati. Essa, infatti, interviene a sistematizzare un quadro normativo che, come visto, pur assicurando uno standard di tutela elevato, si presentava ancora incredibilmente frammentato e disorganico<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup>Il protocollo è disponibile qui: <http://www.regioni.it/newsletter/n-2902/del-15-03-2016/minori-non-accompagnati-protocollo-per-identificazione-e-accertamento-eta-15011/>.

<sup>41</sup> Per un'applicazione analogica del DPCM anche ai minori stranieri non accompagnati che non sono vittime di tratta, si vedano gli argomenti proposti da ASGI, nel documento Norme chiare sull'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, 2017, disponibile qui <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2017/febbraio/asgi-dpcm-234-2016.pdf> che sarebbero ormai superati dalla successiva approvazione della Legge Zampa. Di diverso avviso è invece E. Di Napoli, Riflessioni a margine della “nuova” procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della l. 47/2017, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 3.2017.

<sup>42</sup> Art. 2, DPCM 234/2016.

<sup>43</sup> Art. 3 e 4, DPCM 234/2016.

<sup>44</sup> Art. 5, DPCM 234/2016.

<sup>45</sup> Art. 6 e 7, DPCM 234/2016.

<sup>46</sup> Legge 7 aprile 2017, n. 47. Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Sulla legge Zampa si vedano tra gli altri P. Morozzo della Rocca, Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati, in *Politica del diritto*, 2017, p. 586 ss. In termini critici M. Benvenuti, Dubito, ergo iudico. Le modalità di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati in Italia, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2022, in particolare si veda p. 181 ss.

A questo proposito, la legge n. 47 del 2017 introduce una procedura unica di identificazione del minore che prende l'avvio da un colloquio del minore condotto da personale qualificato del centro di accoglienza, con l'assistenza di un mediatore, necessario a fare emergere la storia personale e familiare del minore così da assicurare la massima tutela.<sup>47</sup> Con particolare riferimento all'età del minore, la norma chiarisce che, qualora vi siano dubbi circa l'età da questi dichiarata, bisognerà dapprima procedere con la richiesta di un documento anagrafico<sup>48</sup> e, eventualmente, con la sottoposizione del minore ad esami socio-sanitari multidisciplinari che siano il meno invasivi possibili. Questi esami dovranno essere attivati dietro apposita autorizzazione del Procuratore presso il tribunale minorile<sup>49</sup> e con il consenso del minore, informato alla presenza di un mediatore e del tutore<sup>50</sup>. Durante la procedura il minore dovrà essere trattato come tale, nel rispetto del principio del beneficio del dubbio, e accolto nelle strutture di accoglienza dedicate ai minori<sup>51</sup>. La minore età, inoltre, deve essere presunta nel caso in cui permangano dubbi all'esito della procedura di accertamento<sup>52</sup>.

Inoltre, la legge Zampa interviene a coprire un pericoloso *gap* di tutela, identificando non solo un'autorità giudiziaria competente ad autorizzare e attivare la procedura (nella figura della Procura presso il Tribunale dei minorenni) ma anche un'autorità giudiziaria (il Tribunale dei minorenni)<sup>53</sup> competente ad adottare un formale decreto di attribuzione dell'età che contenga un riferimento esplicito al margine d'errore<sup>54</sup> e che sia notificato al minore e al tutore così da consentire il reclamo<sup>55</sup>.

Nel 2020, con un pesante ritardo che ancora grava su ulteriori misure attuative della legge Zampa<sup>56</sup>, si introduce un ulteriore strumento, estremamente prezioso. All'esito di un periodo di sperimentazione, il già menzionato "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati", approvato il 9 luglio 2020 in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali, stabilisce una procedura unica per l'accertamento dell'età

---

<sup>47</sup> Art. 19 bis (1), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>48</sup> Art. 19 bis (3), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>49</sup> Art. 19 bis (4), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>50</sup> Art. 19 bis (5) e (6), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>51</sup> Art. 19 bis (2), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>52</sup> Art. 19 bis (8), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>53</sup> D. Lgs. n. 220 del 22 dicembre 2017.

<sup>54</sup> Art. 19 bis (7), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>55</sup> Art. 19 bis (9), D. lgs. 142/2015 come modificato dall'art. 5 della legge n. 47/2017.

<sup>56</sup> Secondo la lettera dell'art. 19 bis (1) del D. Lgs. 142/2015, il DPCM sarebbe dovuto intervenire entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge Zampa (dunque entro il 3 settembre 2017). Si vedano sul punto i rilievi critici sollevati da CESPI (Centro Studi di Politica Internazionale), Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia. Primo rapporto, 2020, disponibile qui [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapportomsna\\_in\\_italia\\_2020\\_def.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapportomsna_in_italia_2020_def.pdf). In particolare, tra le altre, non sono ancora state disposte le seguenti modifiche, come previsto dall'art. 22 della Legge n. 47 del 2017: le modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 e le modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535

dei minori stranieri non accompagnati<sup>57</sup>. Questa procedura, pensata secondo *step* progressivi e sussidiari, prevede, in particolare, che la Procura della Repubblica disponga degli esami socio-sanitari solo qualora permangano fondati dubbi circa l'età dichiarata dal minore e non vi siano, sul punto, evidenze documentali del Paese di origine. Al fine di realizzare questi esami, che ricomprendono, secondo un rigoroso regime di progressiva invasività, l'intervista sociale, la valutazione psicologica e l'esame pediatrico auxologico, viene prevista l'istituzione in ogni azienda sanitaria di un'equipe multidisciplinare e multiprofessionale<sup>58</sup>. Come espressamente precisato “ove all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi certi circa la minore età, non si procede ad accertamenti successivi”<sup>59</sup>.

Il protocollo è stato accolto con entusiasmo tanto dalla comunità scientifica quanto dagli operatori del settore, per l'approccio introdotto, teso ad integrare diverse figure e ambiti del sapere, per i riferimenti dettagliati e ben sostanziati alla luce della più recente letteratura scientifica.<sup>60</sup> Più in generale, senza dubbio, questi interventi hanno contribuito a tamponare le già drammatiche difficoltà di armonizzazione e la schizofrenia attuativa del sistema di tutela dei minori nel territorio nazionale. Tuttavia, anche a causa della lentezza che ha accompagnato l'approvazione dei decreti attuativi, continuano a permanere numerose criticità. Così, il monitoraggio realizzato dall'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) rivela come l'adozione del protocollo risulti ancora limitata. Tra le aziende sanitarie che hanno risposto al monitoraggio (102 sulle 118 interpellate) solo 37 hanno proceduto ad istituire al loro interno un'equipe multidisciplinare. Di esse, inoltre, solo 29 adottano il protocollo approvato nella Conferenza unificata del 2020<sup>61</sup>.

Un'ulteriore conferma del dato proviene anche da un altro studio, realizzato dalla ONG Defence for children che testimonia come, in alcune aziende sanitarie, la procedura di accertamento dell'età non sia in linea con quanto prescrive la normativa nazionale. Così, ad esempio, si riporta come, a Genova, la procedura di accertamento dell'età “si basi prevalentemente sugli esiti dell'esame radiografico del

---

<sup>57</sup> Il testo del protocollo è disponibile qui <https://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

<sup>58</sup> Si tratta nello specifico di un pediatra, di uno psicologo dell'età evolutiva, o un neuropsichiatra infantile, di un mediatore culturale e di un assistente sociale. Così a p.2 dell'Allegato 1 della Conferenza Unificata del 2020.

<sup>59</sup> Ibidem

<sup>60</sup> Si veda sul punto M. Benvenuti, Dubito, ergo iudico. Le modalità di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati in Italia, cit.

<sup>61</sup> INMP, Primo rapporto nazionale sull'attuazione del protocollo per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, 22 settembre 2022, Roma: Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà, 2022, disponibile qui [https://www.inmp.it/pubblicazioni/Primo\\_rapporto\\_MSNA\\_2022.pdf](https://www.inmp.it/pubblicazioni/Primo_rapporto_MSNA_2022.pdf)

polso”<sup>62</sup>, mentre, nel distretto del Tribunale di Catania, in molti casi il minore è stato sottoposto all’esame dei genitali, attraverso l’orchidometro, particolarmente invasivo<sup>63</sup>. Inoltre, in termini ancora più preoccupanti, si segnala che “Si sono verificati casi di persone dichiaratesi minorenni che, nell’attesa del provvedimento di attribuzione della loro età, sono state trattenute, anche a seguito di udienza di convalida del Giudice di Pace, all’interno del centro di identificazione ed espulsione di Trapani. Durante l’udienza di convalida, in caso di dubbio circa la loro età, si è stabilito in ogni caso di trattenerli all’interno del centro di identificazione ed espulsione, in locali separati dal resto della struttura destinata al trattenimento delle persone maggiorenni”<sup>64</sup>.

Per spiegare queste debolezze persistenti si possono richiamare, tra gli altri aspetti, i margini di autonomia riconosciuti alle regioni nell’erogazione del servizio sanitario (il protocollo non rientra tra i livelli essenziali di assistenza), ma ancora più in generale, un coordinamento inter-istituzionale (tra team multidisciplinari, aziende sanitarie, Tribunali dei minorenni, Questori ed enti locali) che è ancora insufficiente e che, inevitabilmente, compromette quella cooperazione, quel supporto e quella formazione continua senza la quale le garanzie normative non possono ricevere un’implementazione adeguata ed effettiva<sup>65</sup>.

Per concludere, non v’è dubbio che molto è stato fatto, ma certamente molto resta ancora da fare perché il dettato secondo cui, nel contesto delle migrazioni, “children should be treated first and foremost as children”,<sup>66</sup> così diffuso nei documenti e nei report internazionali, conosca finalmente una concreta trasposizione nella realtà.

---

<sup>62</sup> Defence for children International Italia, La Legge 47/2017: Un sistema di analisi e azione - rapporto sul 2021. Un sistema di analisi e azione - ricognizione rapida applicata alle regioni Sicilia, Puglia, Marche e Liguria, 2022, p. 85, disponibile qui [https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/dci\\_-\\_crhd\\_assesment\\_2022.pdf](https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/dci_-_crhd_assesment_2022.pdf)

<sup>63</sup> Defence for children International Italia, La Legge 47/2017: Un sistema di analisi e azione, cit., p. 34.

<sup>64</sup> Ibidem. La difformità delle prassi a livello giudiziario e amministrativo è rilevata pure da Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza, I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. 12° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia, 2022, p. 154.

<sup>65</sup> Questo aspetto è ben sottolineato proprio da INMP, Primo rapporto nazionale sull’attuazione del protocollo per la determinazione dell’età dei minori stranieri non accompagnati, cit., p. 37.

<sup>66</sup> Council of Europe, Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019).