

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



49

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

b) Minori richiedenti asilo e accoglienza in frontiera

L'art. 22 della CRC invita gli Stati ad adottare le misure necessarie affinché il minore richiedente asilo o rifugiato possa beneficiare della protezione necessaria alla fruizione dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione. In particolare se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al minore richiedente asilo o rifugiato dovrebbe essere accordata la medesima protezione di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privo del suo ambiente familiare.

L'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951⁶² definisce rifugiato chiunque si trovi fuori del proprio Paese di origine e non può o non vuole ritornarvi a causa di un fondato timore di persecuzione per le sue opinioni politiche, per la sua nazionalità, per la sua razza, per la sua religione o per la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale, persecuzione contro la quale il suo governo non può o non vuole fornirgli un'adeguata protezione.

La Convenzione di Ginevra, così come la legislazione interna in materia⁶³, vieta l'espulsione o il respingimento verso un Paese dove il richiedente correrebbe il rischio di subire una persecuzione per i motivi indicati nell'art. 1 della suddetta Convenzione.

In base a una recente Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea⁶⁴, a seconda che un eventuale rimpatrio rischi di comportare persecuzione o danno grave, il Governo del Paese ospitante può decidere di riconoscere al richiedente lo status di rifugiato o di concedere la c.d. protezione sussidiaria (che dà diritto a un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari).

Tuttavia, nonostante le garanzie accordate dalla normativa sopra citata, sono ancora pochi i minori che effettivamente chiedono il riconoscimento dello status di rifugiato in Italia, anche a causa di un'inadeguata informazione in frontiera e nei Centri di accoglienza circa la possibilità di chiedere asilo in Italia e circa gli altri diritti dei minori non accompagnati in Italia, fra cui il divieto di espulsione.

Nell'aprile 2005, con l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini, DPR 303/2004, sono

entrate in funzione le Commissioni territoriali⁶⁵, individuate nei pressi dei principali punti di arrivo sul territorio nazionale di migranti richiedenti asilo. Inoltre è stata istituita una procedura semplificata per i richiedenti trattenuti nei centri di identificazione perché privi di documenti. Il succitato regolamento ha posto il divieto di trattenimento nei centri di identificazione dei minori non accompagnati, ma non anche dei minori figli di richiedenti asilo.

Si evidenzia invece che l'art. 37 della CRC considera la detenzione dei minori un provvedimento di ultima risorsa e vieta la detenzione illegittima e arbitraria. Le Linee guida dell'UNHCR⁶⁶ inoltre escludono la detenzione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e raccomandano che la detenzione dei nuclei familiari con minori sia applicata soltanto in mancanza di alternative e in considerazione del «superiore interesse del minore». Ciò rende necessario che ogni decisione di detenzione venga adottata dopo una valutazione specifica del caso e sia reclamabile innanzi a una autorità indipendente.

Un rapporto pubblicato nel febbraio 2006⁶⁷ ha invece evidenziato l'uso sistematico della detenzione dei richiedenti asilo e migranti irregolari giunti alla frontiera marittima negli ultimi anni, tra i quali centinaia di minori. Nel Rapporto si afferma che, secondo le denunce pervenute, dal gennaio 2002 all'agosto 2005 almeno 890 minori, accompagnati e non, sono stati trattenuti, per tempi anche lunghi, nei diversi centri di detenzione per migranti e richiedenti asilo esistenti in Italia («Centri di temporanea accoglienza», «Centri di permanenza temporanea e assistenza», «Centri di identificazione» e «Centri di accoglienza») e che, alla luce della prassi applicata alla frontiera, è assai probabile che essi rappresentino soltanto una parte dei minori detenuti nello stesso periodo dopo l'arrivo. In un comunicato stampa del 25 febbraio 2006, il Ministero dell'Interno ha dichiarato che nel corso del 2005 sono stati affidati ai servizi sociali 1.270 minori stranieri soli sbarcati sulle coste siciliane. C'è un'ele-

⁶² Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

⁶³ Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato, art. 33, D.Lgs. 286/98 e successive modifiche, art. 19.

⁶⁴ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁶⁵ Presso le prefetture-uffici territoriali del governo di Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani sono istituite le Commissioni territoriali competenti a decidere in merito al riconoscimento dello status di rifugiato. Dette Commissioni sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'ACNUR.

⁶⁶ *Guidelines on protection and care of refugee children (1994), Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum (1997), Revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers (1999).*

⁶⁷ Amnesty International, *Invisibili - I diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima italiana*, presentato alla stampa il 23 febbraio 2006.

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



50

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

vata probabilità che molti di questi minori siano stati tratti in un centro di detenzione prima di essere affidati, in violazione dell'art. 37 della CRC. Secondo la nota ministeriale, inoltre, «può accadere (...) che, in occasione di sbarchi massicci, diversi minori siano assistiti inizialmente nei centri di prima accoglienza per il tempo strettamente necessario ad accertarne l'effettiva minore età». È rilevante notare che la denominazione «centro di prima accoglienza» viene generalmente utilizzata dal Ministero dell'Interno anche per strutture come quella di Lampedusa e che analoga definizione viene utilizzata dalla Corte dei Conti per le strutture di Bari Palese, Crotone S. Anna, Caltanissetta Pian del Lago, Trapani Salinagrande e altri centri chiusi in cui vengono detenuti i richiedenti asilo e i migranti irregolari dopo l'arrivo¹⁶⁸. Questi centri generalmente non sono accessibili alle ONG che si occupano del monitoraggio dei diritti umani¹⁶⁹. Secondo il medesimo rapporto di ricerca, i ragazzi dall'età incerta arrivati alla frontiera italiana, compresi quelli che avrebbero potuto essere minorenni, hanno corso in più occasioni il rischio di una detenzione prolungata e di un'espulsione illegittima verso Paesi di origine e di transito ove la loro incolumità non è garantita. Tale situazione è stata causata in alcuni casi da una mancata individuazione dei minori tra i migranti e i richiedenti asilo adulti appena arrivati o da uno scorretto giudizio sulla loro età e, in particolare, dalla mancata concessione del «beneficio del dubbio» – raccomandata dal Comitato ONU e dall'UNHCR – ai ragazzi la cui minore età sia incerta.

I minori non accompagnati richiedenti asilo vengono segnalati al Comitato per i minori stranieri, al solo fine del censimento, ma non rientrano nella competenza di detto organo, cosicché il rintraccio dei familiari viene attivato solo su iniziativa degli operatori del privato sociale.

Inoltre, alle Associazioni sono pervenute segnalazioni che le interviste effettuate ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato dai membri delle Commissioni Territoriali avvengono in violazione delle Linee guida in materia dell'UNHCR del 1997 e delle Linee guida a cura della Commissione Nazionale per il diritto di asilo del 2004: in particolare le Commissioni sembrano focalizzare l'attenzione, attraverso metodi investigativi, sulle modalità del viaggio e dell'ingresso

nel territorio dello Stato, piuttosto che sull'effettiva vicenda personale del minore, rilevante ai fini della decisione.

Le istituzioni italiane non pubblicano né trasmettono all'UNHCR dati sui minori non accompagnati che hanno presentato domanda di asilo in Italia¹⁷⁰, né rendono pubbliche le decisioni emesse dalle Commissioni Territoriali, ma è certo che almeno la Commissione Territoriale di Roma dal momento della sua istituzione (aprile 2005) abbia riconosciuto lo status di rifugiato a soli quattro minori non accompagnati, su circa trenta casi esaminati, ai quali invece è stata accordata la protezione sussidiaria. La legge non prevede la possibilità di chiedere un riesame in via gerarchica per chi accede alla procedura non semplificata.

Infine c'è un'ampia discrezionalità delle Questure in merito al rilascio del titolo di viaggio per stranieri ai minori non accompagnati titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari che non possono ottenere il passaporto del loro Governo: la Questura di Roma per esempio, durante un incontro con le associazioni di settore¹⁷¹, ha dichiarato che li rilascerà solo dietro richiesta del tutore per un viaggio specifico. Considerando che nella prassi il titolo di viaggio è necessario anche per la conversione alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari in uno per motivi di lavoro, tale pratica appare discriminatoria per i minori nei confronti degli adulti che si trovano nella medesima condizione.

Pertanto il Gruppo di lavoro raccomanda:

1. l'adozione di una legge organica in materia di asilo, che stabilisca norme sul riconoscimento dello status di rifugiato nel pieno rispetto della Convenzione di Ginevra e delle altre Convenzioni internazionali, inclusa la CRC, e le Linee Guida dell'UNHCR del 1997, e che preveda, tra l'altro, l'istituzione di sezioni specializzate delle Commissioni Territoriali, con competenze specifiche su metodi di intervista, forme di persecuzione nei confronti dell'infanzia e sul rintraccio dei familiari. Fino all'emanazione della suddetta legge, l'immediata applicazione da parte delle Commissioni Territoriali attualmente esistenti di metodi di intervista adeguati e di criteri di valutazione che tengano conto delle forme di persecuzione specifica nei con-

¹⁶⁸ Corte dei Conti, *Programma di controllo 2004. Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione*.

¹⁶⁹ Cfr. Amnesty International, *Italia: Presenza temporanea di diritti permanenti. Il trattamento dei cittadini stranieri detenuti nei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA)*, giugno 2005; Consorzio Italiano di solidarietà (ICS), *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, 2005; Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH), *Right to asylum in Italy: access to procedures and treatment of asylum seekers*, 15 giugno 2005.

¹⁷⁰ I dati relativi all'Italia non sono inclusi nelle statistiche dell'UNHCR sui minori non accompagnati richiedenti asilo, perché «non disponibili, incompleti o non sufficientemente comparabili». Cfr. UNHCR, *Trends in Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Industrialized Countries, 2001-2003*, Luglio 2004.

¹⁷¹ Incontro avvenuto in data 9.3.2006 tra i rappresentanti di Save the Children Italia, Gr e Casa dei Diritti Sociali e i referenti della Sala Profughi dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma.

Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



51

- fronti dei minori; sviluppo di un sistema dettagliato e integrato di raccolta dei dati sui minori non accompagnati richiedenti asilo;
2. l'immediata cessazione dei trattenimenti nei Centri di detenzione dei minori non accompagnati, che avvengono in violazione dell'art. 2 DPR 303/2004, e predisposizione di un'adeguata accoglienza di tali minori in frontiera, che preveda procedure per la determinazione dell'età rispettose della dignità e integrità dei minori, le quali tengano conto non soltanto della loro apparenza fisica, ma anche della maturità psicologica; concessione del «beneficio del dubbio» ai ragazzi soli la cui minore età sia incerta, evitandone sempre la detenzione e l'espulsione;
 3. l'emanazione da parte del Ministero dell'Interno di una Circolare esplicativa in merito al rilascio del titolo di viaggio per i minori non accompagnati titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.