

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



89

I DIRITTI DELL'INFANZIA e DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

### b) Minori richiedenti asilo e accoglienza in frontiera

20. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di prestare attenzione alla condizione di vulnerabilità dei minori richiedenti asilo, rifugiati, e migranti in Italia, coinvolti in conflitti armati, rafforzando i suoi sforzi per:

- a) identificare questi minori nella primissima fase;
- b) fornire loro un'assistenza multidisciplinare culturalmente valida per il loro recupero fisico e psicologico e la loro reintegrazione sociale;
- c) raccogliere sistematicamente dati sui minori rifugiati, richiedenti asilo e migranti sotto la propria giurisdizione, che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria;
- d) formare regolarmente le autorità che lavorano per e con i minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti, che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria.

(CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, punto 20)

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



90

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

L'articolo 1 della Convenzione di Ginevra<sup>28</sup> 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 ad 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 materia<sup>29</sup>, 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. Una Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea<sup>30</sup> stabilisce che, a seconda che un eventuale rimpatrio rischi di comportare persecuzione o danno grave, il Governo del Paese ospitante possa riconoscere al richiedente lo status di rifugiato o concedere la c.d. protezione sussidiaria (che dà diritto ad un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari).

L'Italia non si è ancora dotata di una legge organica in materia di asilo, sebbene questo tema sia presente nei documenti programmatici dell'attuale Governo. I minori richiedenti asilo presenti in Italia provengono, tra l'altro, anche dall'Afghanistan, Eritrea, Etiopia, Somalia e Iraq. Il DPR 303/2004, istitutivo delle Commissioni Territoriali, ha posto il divieto di trattenimento nei centri di identificazione o di permanenza temporanea dei minori non accompagnati, in linea con l'articolo 37 della CRC, ma non anche di minori giunti all'interno di nuclei familiari di richiedenti asilo. Tali disposizioni non hanno tuttavia evitato che minori, accompagnati o meno, continuino a transitare dai diversi centri di detenzione presenti in Italia. Il 31 gennaio 2007 la Commissione De Mistura<sup>31</sup> ha presentato al Governo un rapporto sulla situazione dei CPT, CPTA, CID, rilevando per quello che concerne i minori che «la situazione degna di maggiore attenzione è risultata quella

del centro di Lampedusa, nel quale nel 2006 sono transitati 18.115 stranieri, di questi 1.554 sono risultati minori». Sempre nel gennaio 2007 il Ministero dell'Interno ha pubblicato per la prima volta i dati relativi agli sbarchi di minori sulle coste meridionali italiane: 1.335, su complessivi 22.016 arrivi di immigrati<sup>32</sup>. «I minori rappresentano, secondo le statistiche ufficiali, quasi il 7% degli arrivi via mare [...] nonostante per anni i documenti ufficiali e le dichiarazioni delle autorità abbiano omesso ogni riferimento agli arrivi di minori non accompagnati via mare da Nord Africa e Medio Oriente, in realtà sono risultati, dalle testimonianze e dalla documentazione raccolta, essere assai numerosi»<sup>33</sup>. A questi vanno aggiunti tutti i sedicenti minori che, ad un accertamento dell'età mediante la sola radiografia del polso, risultano maggiorenni. A tal proposito la Commissione De Mistura ha rilevato che nell'esito della prova radiologica non è indicata la presenza né l'entità di un range di errore; non vengono disposti ulteriori accertamenti al fine di operare una comparazione tra più strumenti diagnostici e l'esame non avviene con il coinvolgimento di psicologi e mediatori culturali, ritenendo che vi sia «un rischio concreto che un certo numero di minori possa essere erroneamente destinatario di misure di espulsione o respingimento ed essere pertanto trattenuto nei CPTA».

È stata rilevata poi una preoccupante prassi per cui nei confronti di alcune famiglie straniere giunte al porto di Ancona senza documenti idonei da Paesi a rischio sono stati presi provvedimenti di separazione dei minori dai loro genitori<sup>34</sup>. I nuclei familiari (molto spesso richiedenti asilo), per evitare tale separazione, preferirebbero essere riammessi in Grecia<sup>35</sup>. È stato inoltre segnalato il respingimento verso la Grecia di alcune decine di minori non accompagnati, tra cui alcuni afgani, dal porto di Venezia<sup>36</sup>. I minori soli - identificati come tali - vengono generalmente trasferiti in strutture di accoglienza dedicate. In particolare, i minori non accompagnati (anche richiedenti asilo) che giungono via mare, secondo la prassi attualmente prevalente, non vengono ulteriormente detenuti dopo la permanenza presso il centro di Lampedusa. Mentre si ri-

<sup>28</sup> Convenzione relativa allo status dei rifugiati, Ginevra, 28 luglio 1951.

<sup>29</sup> Convenzione di Ginevra, art. 33 D.lgs. 286/98 e successive modificazioni, art. 19.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Istituita dal Ministero dell'Interno il 6 luglio 2006, con «l'incarico di procedere anche attraverso appositi sopralluoghi, ad un'indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e di situazione della vivibilità di tutte le strutture destinate al trattenimento temporaneo ed all'assistenza degli immigrati irregolari, nonché all'ospitalità dei richiedenti asilo, tenute ad assicurare la tutela della dignità della persona e il rispetto dei diritti fondamentali».

<sup>32</sup> Rapporto Commissione De Mistura disponibile sul sito [www.interno.it/assets/files/1/200715132855.pdf](http://www.interno.it/assets/files/1/200715132855.pdf)

<sup>33</sup> Amnesty International *Fuori dal buio: un anno dalla parte dei minori migranti. Aggiornamento al rapporto Invisibili - I diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima italiana* pubblicato il 23 febbraio 2007.

<sup>34</sup> Comunicato stampa congiunto UNHCR - Save The Children Italia, disponibile all'indirizzo [www.unhcr.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=596&Itemid=217](http://www.unhcr.it/index.php?option=com_content&task=view&id=596&Itemid=217)

<sup>35</sup> Rapporto citato in nota 32.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



91

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

leva che «(l)a maggior parte dei nuclei familiari con minori, anche assai piccoli, non di rado neonati, che raggiungono le coste meridionali subiscono una detenzione sistematica, essenzialmente nei CPA e nei CID, luoghi la cui natura detentiva le autorità appaiono spesso riluttanti ad ammettere e che la stessa attenzione dell'opinione pubblica non sembra cogliere fino in fondo – per quanto la limitazione della libertà personale, per la maggior parte dei casi, sia dato indubitabile»<sup>37</sup>.

Il Decreto legislativo 140/2005, in materia di richiedenti asilo, prevede che l'accoglienza dei minori non accompagnati sia effettuata ad opera dell'Ente Locale. La Commissione De Mistura «ha riscontrato che il percorso dei minori non accompagnati che vengono assegnati ad istituti specializzati non è sempre sufficientemente monitorato. [...] Gli *standard* internazionali richiedono che i minori siano accolti presso luoghi che dispongano di personale appositamente formato e, dalle informazioni attualmente disponibili, non si può affermare che questo accada sempre»<sup>38</sup>. Esiste un rischio elevato di fughe e conseguente irreperibilità di questi minori sul territorio. Secondo quanto dichiarato dal portavoce dell'Assessore Regionale alla Famiglia della Regione Sicilia, nel corso del 2006 oltre 900 minori non accompagnati sono infatti fuggiti dai centri di accoglienza siciliani. «A spingere i bambini ad allontanarsi dai centri è la mancanza di mediatori culturali. In Sicilia solo 15 comunità su 218 sono attrezzate per l'accoglienza e l'inserimento sociale dei minori non accompagnati che hanno un'età tra i 14 e i 18 anni. La Giunta ha dunque approvato lo stanziamento di 6 milioni di euro da destinare alla realizzazione di tre Centri di accoglienza e orientamento (Cao) dove saranno presenti psicoterapeuti, mediatori culturali ed insegnanti. I Cao potranno ospitare in tutto 220 bambini per un periodo massimo di 90 giorni» continua la nota<sup>39</sup>. Si evidenzia come il numero dei posti previsti sia inadeguato rispetto agli effettivi arrivi di minori non accompagnati in Sicilia. La Commissione De Mistura ha infine auspicato che vi sia «un'efficace attività di orientamento e di accesso alla procedura di

asilo» per i minori, così come si rileva che «dalle segnalazioni e informazioni disponibili risulta invece ancora del tutto insufficiente l'assistenza legale da parte di esperti in diritti dei minori»<sup>40</sup>. I dati ufficiali delle domande di asilo in Italia non sono disaggregati per età, dunque non è possibile rilevare l'incidenza di tale lacuna sul numero dei richiedenti asilo minorenni. Inoltre si rileva come per i minori non accompagnati l'avvio della pratica tesa al riconoscimento dello *status* di rifugiato richieda tempi molto lunghi, poiché per la validità dell'istanza occorre che essa sia confermata dal tutore ai sensi del DPR 303/2004, la cui nomina comporta anche diversi mesi di attesa.

Per affrontare tali ultime problematiche il Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro della Giustizia, ha emanato una **direttiva, in vigore dal 9 marzo 2007**, sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo che prevede da una parte l'obbligo in capo a pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, venuti a conoscenza della presenza sul territorio di un minore straniero non accompagnato, di fornirgli tutte le pertinenti informazioni sulla sua facoltà di chiedere asilo e di invitarlo ad esprimere la propria opinione al riguardo, garantendo l'assistenza di un mediatore culturale; dall'altra l'onere in capo alla Questura che riceve l'istanza di affidare il minore ai Servizi Sociali del Comune in cui si trova il minore. La Direttiva - seppur apprezzabile per il richiamo all'obbligatorietà di un intervento immediato di informazione, mediazione e protezione per i minori potenziali richiedenti asilo - di fatto non risolve il problema della lunghezza della procedura, se non prevedendo che nelle more della nomina del tutore al minore venga rilasciata documentazione attestante la sua qualità di richiedente asilo; non sembra rispondere neanche alla rilevata esigenza di *standard* minimi di qualità delle case di accoglienza per minori, limitandosi a prevedere l'inserimento dei minori non accompagnati richiedenti asilo nel Sistema centrale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati, che tuttavia dispone per il 2007 di soli 350 posti riservati alle categorie più vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati. Tra questi un rilevante numero proviene da Paesi in situazioni di conflitto e/o è stata arruolato o ha subito il rischio di essere arruolato come bambini soldato, per i quali il Comitato raccomanda di prestare particolare attenzione, attuando un complessivo sistema di sostegno e assistenza psicologica attento all'età e adeguato alle differenze di genere.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Nel momento in cui una delegazione della Sezione Italiana di Amnesty International ha visitato il centro "S. Anna" a Isola Capo Rizzuto (Crotone), il 24 gennaio 2007 (quindi un periodo dell'anno particolarmente calmo dal punto di vista degli arrivi), all'interno dello stesso risultavano alloggiate, tra le 174 persone presenti (tra CID e CPA): due donne eritree in gravidanza; due donne, di cui una eritrea ed una etiopica, ognuna delle quali con un bambino di un mese; una famiglia eritrea con un bambino di 11 mesi; una famiglia dell'Azerbaijan con una minore di 15 anni.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Lancio Ansa del 6 marzo 2007.

<sup>40</sup> Rapporto citato in nota 32.



## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



92

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Continuano invece a pervenire segnalazioni<sup>42</sup> sul fatto che alcune interviste effettuate ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato dai membri delle Commissioni Territoriali avvengano in violazione delle Linee Guida in materia dell'UNHCR del 1997 e delle stesse Linee Guida a cura della Commissione Nazionale per il diritto di asilo del 2004, che prevedono modalità di ascolto specifiche per i minori e criteri di valutazione del rischio di persecuzione che tengano conto delle forme specifiche di persecuzione nei confronti dell'infanzia. I dati circa i provvedimenti emessi dalle Commissioni Territoriali rispetto ai minori non sono stati però pubblicati. La legge non prevede la possibilità di chiedere un riesame in via gerarchica per chi accede alla procedura non semplificata e nulla dispone in merito al rintraccio dei familiari. È apprezzabile invece l'entrata in vigore del Decreto legislativo 5/2007 nella parte in cui prevede il diritto senza limitazioni per i minori non accompagnati riconosciuti rifugiati a ricongiungere i genitori.

Infine, non vi sono mutamenti nella 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.

### 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; un sistema dettagliato ed integrato di raccolta dati sui minori non accompagnati richiedenti asilo; procedure standardizzate in merito al rilascio del titolo di viaggio per i beneficiari della protezione sussidiaria. Fino all'emanazione della suddetta legge, l'immediata applicazione da parte delle Commissioni Territoriali di metodi di intervista adeguati e di criteri di valutazione che tengano conto delle forme di persecuzione specifica nei confronti dei minori;
2. l'immediata cessazione dei trattenimenti dei minori non accompagnati nei CPT, CPTA, CID; revisione del sistema di detenzione sistematica dei nuclei familiari con minori

all'arrivo via mare: è necessaria una valutazione caso per caso dell'interesse del minore in ogni decisione implicante la detenzione e le autorità dovrebbero garantire che *tutti i casi in cui il miglior modo per tutelare tale interesse sia l'alloggio dell'intero nucleo presso luoghi di accoglienza aperti*, questo sia realizzato senza indugio;

3. l'immediata cessazione dei respingimenti dei minori richiedenti asilo. L'adozione di norme che vietino comunque il respingimento dei minori non accompagnati o, in subordine, la disposizione di procedure per il respingimento che prevedano adeguate garanzie di protezione del minore;
4. lo sviluppo di un sistema di monitoraggio delle case di accoglienza del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati che si riferisca a *standard* minimi di qualità per le case di accoglienza per i minori richiedenti asilo, tra cui dovrebbero figurare la presenza di mediatori culturali e di operatori legali specializzati nel diritto minorile e dell'immigrazione. Previsione di misure speciali per l'accoglienza di minori richiedenti asilo e rifugiati vittime di tortura e/o di un conflitto armato, che garantiscano sostegno e assistenza psicologica adeguate all'età e che tengano conto delle differenze di genere.

<sup>42</sup> Segnalazioni raccolte da Save the Children Italia.