

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



115

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:

- identificare questi minori nella primissima fase;
- fornire loro un'assistenza multidisciplinare culturalmente valida per il loro recupero fisico e psicologico e la loro reintegrazione sociale;
- raccogliere sistematicamente dati sui minori rifugiati, richiedenti asilo e migranti sotto la propria giurisdizione, che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria;
- 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/OPACITTA/CO/1, punto 20)

L'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951⁷³⁰ definisce rifugiato chiunque si trovi fuori del proprio Paese di origine e non possa o non voglia ritornarvi a causa di un fondato timore di persecuzione per le sue opinioni politiche,

⁷³⁰ Convenzione relativa allo status di rifugiati, Ginevra, 18 luglio 1951.

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 Costituzione⁷³¹ prevede che chiunque ha il diritto di cercare ed ottenere protezione in Italia se nel suo Paese non può godere delle libertà fondamentali assicurate dalla Carta costituzionale, disponendo in materia una riserva di legge.

Nel corso del 2007 si sono registrati dei progressi nella produzione legislativa in materia di asilo, soprattutto grazie all'adozione di **due Decreti Legislativi** (Dlgs. 251/2007 e Dlgs. 25/2008), derivanti dall'obbligo dell'Italia di recepire le Direttive dell'Unione Europea in materia di qualifica di rifugiato e di procedure ai fini del riconoscimento della protezione internazionale⁷³². Entrambi i decreti hanno apportato degli elementi migliorativi rispetto alle Direttive europee, avvalendosi il Governo della facoltà di disporre norme più favorevoli, tra cui, a livello generale, spicca l'introduzione dell'effetto sospensivo del ricorso avverso il diniego dello status di rifugiato. Infatti la possibilità di permanere nel territorio durante il periodo del ricorso è un importante strumento di tutela da un rinvio forzato nel Paese di origine delle persone a rischio di persecuzione la cui domanda di asilo sia stata erroneamente rifiutata in prima istanza. Sono inoltre apprezzabili la previsione del diritto al ricongiungimento familiare anche per il minore beneficiario della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 29 bis T.U. 286/1998 in materia di immigrazione⁷³³, la previsione della nomina del tutore entro 48 ore dalla segnalazione⁷³⁴ e le disposizioni riguardanti il rilascio del titolo di viaggio⁷³⁵, sebbene le associazioni di settore chiedano che tale disposizione venga accompagnata da chiare norme regolamentari attuative, al fine di evitare il perdurare della eccessiva discrezionalità amministrativa in materia.

L'Italia però è ancora sprovvista di una legge organica in

⁷³¹ Art. 10 comma 3 Cost.

⁷³² Rispettivamente il 19 febbraio 2008 e il 2 marzo 2008, sono entrati in vigore i Decreti Legislativi: Dlgs. 251/2007 «in tema di attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e sul contenuto minimo della protezione riconosciuta» di recepimento della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, disponibile sul sito www.governo.it/Governo/Provvedimenti/dettaglio.asp?d=37198; Dlgs. 25/2008 «in tema di procedure ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale» di recepimento della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, disponibile sul sito www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/o8o25d.htm

⁷³³ Art. 22 Dlgs. 251/2007.

⁷³⁴ Art. 26 Dlgs. 25/2008.

⁷³⁵ Art. 24 Dlgs. 251/2007.

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



116

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

materia di asilo e, nonostante fossero pendenti diversi disegni di legge in materia nel corso della XV Legislatura, questa si è chiusa senza aver dotato l'Italia di tale normativa. Persistono quindi delle lacune e delle criticità, che non sono state risolte dall'adozione dei menzionati decreti di attuazione delle Direttive europee, criticità che investono anche i minori.

Il citato Decreto Legislativo 251/2007 in materia di *qualifica di rifugiato*, ad esempio, non prevede, in violazione dell'art. 3 CRC e dell'art. 28 T.U. 286/1998 in materia di immigrazione, che la valutazione rispetto al riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione internazionale nei confronti di un minore debba prevedere come considerazione preminente il superiore interesse del minore, il quale invece è preso in considerazione solo rispetto alla decisione in merito all'accoglienza e all'eventuale rintraccio dei familiari.

Tra le principali questioni ancora irrisolte vi è inoltre la previsione dei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), di cui all'art. 21 Dlgs. 25/2008, la cui natura, anche giuridica, appare ambigua. Le associazioni ne denunciano infatti la somiglianza ai centri di identificazione, il cui carattere detentivo dovrebbe invece, secondo le dichiarazioni del Governo, essere "superato". A tale proposito il fatto, in sé positivo, che sia vietato il trattenimento presso questi centri dei minori non accompagnati⁷³⁶ giustifica il timore delle associazioni rispetto alla possibile natura detentiva di tali strutture. Desti inoltre preoccupazione il fatto che non siano invece previste limitazioni per il trattenimento dei nuclei familiari con minori, in apparente contrasto con l'art. 37 CRC, il quale prevede che la detenzione dei minori sia posta in essere solo come ultima risorsa e vieta la detenzione illegittima ed arbitraria. Al momento della stesura del presente Rapporto, è in discussione il regolamento di attuazione del Dlgs. 25/2008, in cui verranno meglio specificate le caratteristiche e le modalità di gestione dei CARA.

Per quanto riguarda l'**accoglienza in frontiera**, nel corso del 2007 si segnalano alcuni miglioramenti rispetto ai minori giunti in Italia via mare⁷³⁷, ed in particolare rispetto alla divulgazione dei **dati** relativi agli arrivi dei minori **presso la frontiera marittima**. All'inizio del 2007, per la prima volta, il Ministero dell'Interno ha reso noti i dati rispetto agli arrivi dei minori via mare negli anni precedenti, che hanno mostrato l'alta percentuale di minori (oltre il 7%) tra i migranti

e i richiedenti asilo giunti in Italia via mare nel 2005 e 2006⁷³⁸. Questa percentuale risulta ulteriormente aumentata (10,6 %) nei dati pubblicati dal medesimo Ministero relativamente al 2007⁷³⁹. Si segnala inoltre l'abbreviarsi dei **tempi di permanenza** di migranti e richiedenti asilo a Lampedusa e il progressivo superamento, nei confronti dei minori non accompagnati, della prassi di far seguire un ulteriore periodo di detenzione in altro centro (generalmente del Sud Italia) a quello applicato a Lampedusa: l'insieme dei due elementi ha prodotto una drastica riduzione dei tempi di detenzione dei minori non accompagnati dopo l'arrivo⁷⁴⁰. Le prassi tuttora applicate però non impediscono che un numero non quantificabile di minori, accompagnati o meno, venga ancora trattenuto presso i centri di identificazione, di permanenza temporanea o di "accoglienza". Ciò è dovuto soprattutto alla mancata applicazione del principio del beneficio del dubbio, ossia l'applicazione delle norme relative ai minori in tutti i casi in cui la maggiore età non sia determinata o determinabile con certezza, nella fase dell'identificazione successiva all'arrivo via mare o nel momento del primo contatto con le autorità di pubblica sicurezza. Rispetto a questo tema è apparso come un importante passo in avanti l'emanazione nel luglio 2007, da parte del Ministro dell'Interno, della Circolare⁷⁴¹ che indica alle Questure e agli altri organi competenti di **presumere la minore età** ogni qual volta, dopo gli accertamenti medici tesi a determinare l'età, permanga un dubbio rispetto alla minore età dell'interessato. La Circolare richiede inoltre che sino a quando «non siano disponibili i risultati degli accertamenti in argomento, all'immigrato dovranno essere comunque applicate le disposizioni relative alla protezione dei minori». Nonostante queste indicazioni, la prassi risulta ancora disomogenea, anche a causa del margine di flessibilità dei risultati degli esami medici effettuati, che generalmente presentano tutti un *range* di errore che può variare da +/- 2 anni a +/- 1 anno⁷⁴² a se-

⁷³⁶ Art. 26 Dlgs. 25/2008.

⁷³⁷ Amnesty International - Sezione Italiana *Non più invisibili, in attesa di buone leggi. Un bilancio di 16 mesi di attività della Sezione Italiana di Amnesty International per i minori migranti detenuti all'arrivo via mare* 19 giugno 2007, disponibile sul sito www.amnesty.it

⁷³⁸ I dati relativi all'accoglienza in frontiera nel 2007 e in particolare agli arrivi via mare nel 2005 e nel 2006 sono stati resi noti con comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 29 dicembre 2007, consultabile sul sito

www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/notizia_23488.html

⁷³⁹ Si veda comunicato del Ministero dell'Interno del 29 dicembre 2007 alla pagina www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/0865_2007_12_29_libia_meno_sbarchi.html_89209861.html

⁷⁴⁰ Amnesty International - Sezione Italiana *Non più invisibili, in attesa di buone leggi. Un bilancio di 16 mesi di attività della Sezione Italiana di Amnesty International per i minori migranti detenuti all'arrivo via mare* cit.

⁷⁴¹ Circolare del Ministero dell'Interno, Prot. 1727/2/7 «Identificazione di migranti minorenni», disponibile on-line www.serviziocentrale.it/pdf/Circolari/minori11lug2007.pdf

⁷⁴² Tale dato emerge dalle perizie medico-legali effettuate su richiesta di alcune Organizzazioni Non Governative.

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



117

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

conda del metodo utilizzato. Permane inoltre il problema della **manca di una procedura unica sul territorio nazionale** rispetto alla fase dell'accertamento dell'età, il che comporta un'eccessiva discrezionalità amministrativa in materia. Tali criticità non vengono risolte con le nuove disposizioni in materia di cui all'art. 19 Dlgs. 25/2008, sebbene le previsioni in questione siano apprezzabili in particolare laddove richiedono il consenso informato del minore e dispongono che in casi di rifiuto da parte dello stesso di sottoporsi agli esami, tale rifiuto non possa essere motivo di impedimento all'accoglimento della domanda di protezione internazionale.

Peraltro, nonostante il Dlgs. 187/2000 stabilisca il principio di giustificazione per l'**esposizione medica alle radiazioni**, secondo il quale l'esposizione alle radiazioni di persone nell'ambito di procedure medico legali se non comportano un beneficio diretto per la salute della persona devono essere giustificate in modo particolare⁷⁴³, continuano a pervenire segnalazioni alle Organizzazioni Non Governative che la lastra al polso sia ancora diffusamente utilizzata quale unico metodo per accertare l'età. Secondo quanto risulta ad alcune Organizzazioni Non Governative⁷⁴⁴, anche laddove vengono utilizzati altri metodi (esame della dentatura, visita pediatrica, esame dei genitali, etc.), questi non sono mai combinati tra loro, ma si sceglie di adottarne uno solo, spesso in funzione della disponibilità del Pronto Soccorso dove viene condotto il presunto minore.

I minori soli, una volta identificati come tali, vengono generalmente trasferiti in strutture di accoglienza dedicate. Il Dlgs. 140/2005, in materia di **accoglienza dei richiedenti asilo**, prevede che l'accoglienza dei minori non accompagnati sia effettuata ad opera dell'ente locale. La Direttiva del Ministero dell'Interno e della Giustizia entrata in vigore il 9 marzo 2007 prevede che i minori non accompagnati richiedenti asilo vengano inseriti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, che tuttavia nel 2007 disponeva di soli 350 posti destinati in generale alle categorie vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati. La situazione che desta particolare preoccupazione è quella della Sicilia dove dall'inizio del 2007 al 14 maggio dello stesso anno sono arrivati 445 minori⁷⁴⁵. In mancanza di posti dedicati nel Sistema di Protezione i minori vengono accolti nelle strutture del territorio rivolte all'in-

fanzia in generale, che a volte sembrano non assicurare adeguati *standard* di qualità. È indicativa in tal senso la notizia riportata da un'agenzia di stampa relativa ad un'indagine che ha condotto all'arresto di tre persone ad Agrigento accusate di contattare i minori stranieri accolti presso una comunità con l'aiuto degli operatori di quest'ultima, e di promettere loro la fuga per ricongiungersi con i propri parenti nel Nord Italia al fine di sequestrarli per chiedere un riscatto⁷⁴⁶. È essenziale ricordare che tra i minori non accompagnati che arrivano in Sicilia vi sono anche minori che provengono da Paesi in situazione di conflitto e/o sono stati arruolati o hanno subito il rischio di essere arruolati come bambini soldato, per i quali il Comitato ONU raccomanda di prestare particolare attenzione, attuando un complessivo sistema di sostegno e assistenza psicologica attento all'età e adeguato alle differenze di genere.

I **dati ufficiali delle domande di asilo** in Italia non sono disaggregati per età, ma il Comune di Roma ha recentemente reso pubblici i dati relativi ai minori intervistati presso la Commissione territoriale di Roma: «La **Commissione territoriale di Roma** sul riconoscimento dello status di rifugiato tra gennaio e dicembre 2007, ha esaminato 63 domande d'asilo provenienti da minori stranieri non accompagnati, riconoscendo in 57 casi lo status di rifugiato e in 6 la protezione umanitaria. Nella maggioranza assoluta delle audizioni si trattava di minori provenienti dall'Afganistan (46), seguiti dall'Eritrea (3), Iran, Iraq, Russia, Sierra Leone, Somalia, Turchia (1)»⁷⁴⁷.

Destano infine interesse i dati forniti dal **Comitato Minoristi Stranieri**, che al 31 dicembre 2007, tra gli altri, ha censito su 5.631 minori non identificati⁷⁴⁸, 1.056 minori che si sono dichiarati palestinesi, 427 iracheni, 234 eritrei, 111 somali. Quasi la metà dei minori non identificati sono presenti in Sicilia (45,7%). Sarebbe estremamente utile sapere quanti di loro, provenienti in generale da territori che giustificerebbero una richiesta individuale di protezione internazionale, hanno chiesto ed ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero della protezione sussidiaria.

⁷⁴³ Art. 4 Dlgs. 187/2000, www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/00187dl.htm.

⁷⁴⁴ Save the Children Italia, Progetto «Orizzonti a Colori».

⁷⁴⁵ Polchi V. *Sbarchi, boom di minorenni in La Repubblica*, 6 luglio 2007.

⁷⁴⁶ Lancio Prima, agenzia di stampa nazionale, del 29 gennaio 2008.

⁷⁴⁷ Programma Integrale «Minori stranieri non accompagnati: giovanissimi in cerca di futuro», www.programmaintegrale.it

⁷⁴⁸ Per «minori non identificati» si intendono quelli sprovvisti di un valido documento di riconoscimento.

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



118

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Alla luce di queste considerazioni il Gruppo CRC esprime la propria preoccupazione e raccomanda:

1. Al **Parlamento** l'adozione di una legge organica in materia di asilo che: stabilisca norme sul riconoscimento dello *status* di rifugiato nel pieno rispetto delle Convenzioni Internazionali, e delle Linee Guida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) del 1997 in materia di minori non accompagnati, preveda una formazione specifica dei componenti delle Commissioni Territoriali su metodi di intervista dei minorenni, forme di persecuzione specificamente rivolte ai minori, preveda un sistema dettagliato ed integrato di raccolta dati sui minori non accompagnati richiedenti asilo;
2. Al **Ministero dell'Interno** la revisione del sistema di trattamento sistematico ai soli fini dell'identificazione dei nuclei familiari con minori all'arrivo via mare: le autorità competenti dovrebbero garantire che in tutti i casi in cui il miglior modo per garantire l'interesse superiore del minore sia l'alloggio dell'intero nucleo presso centri di accoglienza aperti, questo sia realizzato senza indugio;
3. Al **Ministero dell'Interno e al Ministero della Solidarietà Sociale**, in merito all'accoglienza, lo sviluppo di un sistema di monitoraggio delle case di accoglienza dedicate ai minori stranieri non accompagnati e ai minori richiedenti asilo e rifugiati che si riferisca a *standard* minimi di qualità, quali la presenza di mediatori culturali e di operatori legali specializzati nel diritto minorile e dell'immigrazione e asilo; la 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 ed assistenza psicologica adeguata all'età e che tengano conto delle differenze di genere.