

MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

1. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI - IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE E ALL'ACCOGLIENZA

66. Il Comitato esprime preoccupazione per la mancanza, all'interno dell'Italia, di un approccio comune e di natura olistica nei confronti dei minori non accompagnati, tra cui l'assenza di linee guida complete e di un quadro legislativo in materia. Teme inoltre che le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori e concessione di permessi di residenza per minori non accompagnati non siano applicate in maniera uniforme nelle diverse Regioni dell'Italia. Pur prendendo atto degli sforzi compiuti da parte del Comitato per i minori stranieri al fine di migliorare le condizioni dei minori temporaneamente ospitati in Italia, il Comitato rileva che la competenza di tale organo è limitata ai minori che non fanno richiesta di asilo. Ulteriore fonte di preoccupazione è il progressivo utilizzo dell'approccio medico per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, il quale mette a rischio l'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

67. Il Comitato raccomanda che, in riferimento al commento generale n. 6, l'Italia introduca una legislazione completa che garantisca assistenza e protezione a tali minori. In particolare, raccomanda che l'Italia istituisca un'autorità nazionale specifica e permanente per il monitoraggio delle condizioni dei minori non accompagnati, che ne identifichi le esigenze, faccia fronte ai problemi dell'attuale sistema ed elabori linee guida in materia, ivi comprese misure di accoglienza, identificazione, valutazione delle esigenze e strategia di protezione. Il Comitato raccomanda inoltre che l'Italia adotti una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati che si basi su un approccio multidisciplinare e che rispetti il principio del beneficio del dubbio.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 66- 67

Nel **2012** sono arrivati in Italia via mare 13.267 migranti, di cui 1.999 minori non accompagnati (MNA)¹. Il numero di adulti si è ridotto considerevolmente (di circa 5 volte) rispetto all'anno precedente, mentre quello dei MNA si è circa dimezzato. Rispetto agli anni precedenti, è cambiata

la provenienza dei MNA: la maggior parte (541) sono originari dell'Afghanistan, della Somalia (437) e dell'Egitto (392). I MNA tunisini, che nel 2011 erano arrivati in Italia in più di 1.000, nel 2012 sono stati soltanto 98. I minori accompagnati sono per la maggior parte (178) afgani e siriani (56)². Una diminuzione si rileva non solo negli arrivi, ma anche nelle presenze dei MNA in Italia. Al 31 dicembre 2012 risultavano essere 7.575 i minori stranieri non accompagnati segnalati alla DG Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali³, di cui 1.754, alla stessa data, risultavano essere irreperibili. La maggior parte dei MNA segnalati (7.135) sono ragazzi con un'età compresa tra i 16 (1.895) ed i 17 anni (4.236) e sono stati collocati in strutture per minori (6.428). Il maggior numero di MNA presenti proviene dal Bangladesh (1.384), dall'Egitto (969), dall'Albania (679) e dall'Afghanistan (626), Paese da cui proviene il maggior numero di MNA che si sono resi irreperibili (567). Il Lazio e la Sicilia sono le Regioni in cui risultano essere stati segnalati più MNA (rispettivamente 1.474 e 1.427)⁴. Si rileva positivamente che, nonostante i MNA richiedenti protezione internazionale non rientrino nella competenza della DG Immigrazione, a partire dal 28 febbraio 2013, viene disaggregato il dato relativo ai MNA segnalati che hanno formalizzato la domanda di protezione internazionale. In merito ai dati relativi ai MNA comunitari, si evidenzia che l'Organismo Centrale di Raccordo (OCR) del Ministero dell'Interno⁵ ha riferito che dai dati parziali in loro possesso – che si riferisco-

² Dati forniti a Save the Children, in qualità di partner del Progetto Præsidium, dal Ministero dell'Interno-Dipartimento Pubblica Sicurezza.

³ A fine agosto 2012 il Comitato per i minori stranieri ha cessato le proprie attività; il suo ruolo e le sue funzioni sono stati trasferiti alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (art. 12 comma 20 del Decreto Legge 95/2012, convertito con modificazioni, nella Legge 135/2012).

⁴ Fonte: Report Minori Stranieri non Accompagnati DG Immigrazione al 31.12.2011 disponibile on line al link www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/E9268A95-5406-439A-B513-29AD15B4ABAO/0/REPORTMSNA_28_02_2013.pdf. I dati aggiornati vengono pubblicati mensilmente/bimestralmente.

⁵ Nota informativa inviata dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, Organismo Centrale di raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati, in seguito alla richiesta di informazioni da parte del Gruppo CRC sui minori stranieri non accompagnati comunitari.

¹ Per "minori non accompagnati" s'intendono minori che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o altri adulti per loro legalmente responsabili.



no soltanto ai minori di nazionalità rumena – è stata segnalata dal 2009 ad oggi la presenza di 623 minori (331 di sesso femminile e 292 di sesso maschile), la maggior parte tra i 15 e i 17 anni. I rimpatri effettuati dall'OCR sono stati 7. Sfuggono ad una rilevazione numerica anche i c.d. “**minori in transito**”, ovvero i minori stranieri (principalmente afgani) che transitano in Italia, diretti verso altri Paesi europei, senza entrare in contatto con le Istituzioni⁶. Destano massima preoccupazione i casi di illegittima riammissione in Grecia di minori non accompagnati intercettati a bordo di traghetti arrivati nei porti di Bari, Brindisi, Ancona e Venezia⁷. Infine, sulle coste siciliane si ripetono sistematici episodi di rimpatri collettivi, in cui i cittadini egiziani e tunisini, tra cui anche potenziali richiedenti asilo, vengono costretti a fare ritorno nel proprio paese senza alcuna tutela e in violazione delle più basilari garanzie giuridiche. Non può escludersi che tra questi possano esservi dei minori, data l'impossibilità, anche per le organizzazioni umanitarie, di contattare i cittadini stranieri prima che vengano forzatamente rimpatriati⁸.

Nonostante il numero di arrivi e presenze di MNA sia diminuito e nonostante gli impegni presi pubblicamente da parte del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali⁹, **anche nel 2012 non si è provveduto ad una riforma del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**. Si sono pertanto registrate nel corso del 2012 le stesse problematiche già rilevate nel precedente Rapporto CRC¹⁰.

6 Si tratta di un fenomeno che si rileva principalmente nella città di Roma, e, in particolare, nei pressi della Stazione Ferroviaria “Ostiense”. Sulla base delle informazioni raccolte dalla Fondazione L'Albero della Vita, i ragazzi afgani restano il tempo necessario per organizzare il prosieguo del loro viaggio, vivendo in condizioni di forte rischio, in termini di sicurezza, di tutele igienico-sanitarie, di sfruttamento e abusi. Nel 2012 sono stati 350 (di cui oltre 120 direttamente inviati al centro notturno A28) i minori in transito intercettati dallo Sportello Orientamento della stessa Fondazione. Sono per la maggior parte ragazzi di 16 anni, che hanno una scolarizzazione dai 6 ai 10 anni, diretti prevalentemente verso il Nord Europa.

7 Human Rights Watch, “*Restituiti al mittente: Le riconsegne sommarie dall'Italia alla Grecia dei minori stranieri non accompagnati e degli adulti richiedenti asilo*” www.youtube.com/watch?v=bBqkNs7n7OY, gennaio 2013.

8 Save the children, *Sbarchi sulle coste italiane: a Siracusa e Agrigento ci è stato impedito di incontrare i migranti in arrivo*, 29 marzo 2013, disponibile al link www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/Single?id_press=568&year=2013

9 In occasione della presentazione del 5° Rapporto CRC (Roma, 5 giugno 2012).

10 Per maggiori informazioni, si veda 5° Rapporto CRC, pag. 110.

Non tutti i luoghi in cui i minori non accompagnati vengono portati nell'immediatezza del loro arrivo o rintraccio sul territorio¹¹ sono idonei alla loro accoglienza, soprattutto per un periodo prolungato¹². L'isola di Lampedusa, in particolare, continua ad essere un “porto non sicuro”¹³ e il CPSA ha ancora una capienza ridotta a 250 posti, di cui soltanto 50 riservati a donne e minori insieme. Tra fine novembre 2012 e gennaio 2013 sono stati quasi mille i migranti, tra cui un centinaio di MNA, principalmente somali ed eritrei provenienti dalla Libia che, nonostante la denuncia di diverse Organizzazioni¹⁴, sono rimasti per giorni in condizioni del tutto inadeguate in attesa di essere trasferiti.

La mancanza di chiarezza circa la competenza e la responsabilità, anche economica, rispetto al collocamento dei MNA in comunità per minori¹⁵ ha determinato il verificarsi di altre situazioni molto gravi: ci sono Comuni che hanno affidato le comunità del loro territorio ad accogliere MNA, comunità che hanno rifiutato di accogliere MNA nonostante avessero posti disponibili e altre che, pur continuando ad accogliere MNA, non sono in grado di garantire standard minimi di accoglienza¹⁶. È stato inoltre rilevato nella frontiera Sud un ricorso strumentale all'utilizzo dell'esame radiografico del polso, al fine di ridurre il numero di MNA da collocare con conse-

11 Commissariati delle Forze dell'Ordine o, in caso di arrivo via mare, Centri di Primo Soccorso e Accoglienza – ove presenti.

12 Cfr. Save the Children, “*Minori in arrivo via mare – Rapporto di monitoraggio delle comunità per minori in Sicilia, Puglia e Calabria*”, dicembre 2012.

13 Nel comunicato stampa del 30.09.2011 OIM, UNHCR e Save the Children hanno espresso pubblicamente la loro preoccupazione per le conseguenze di tale provvedimento. “*Lampedusa dichiarata porto non sicuro. A rischio il salvataggio in mare*”, disponibile al link www.unhcr.it/cms/view.php?dir_pk=26&cms_pk=1068

14 Save the Children, “*Lampedusa: condizioni inaccettabili per donne, neonati e minori non accompagnati stipati al CPSA dopo gli ultimi sbarchi*”, 28 novembre 2012. www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/Single?id_press=533&year=2012; CNCA, “*Lampedusa: inaccettabile la situazione in cui versano neonati, minorenni e donne*”, (30 novembre 2012. www.cnca.it/comunicazioni/comunicati-stampa/1758-lampedusa-inaccettabile-la-situazione-in-cui-versano-neonati-minorenni-donne); Save the Children, “*Lampedusa: situazione di nuovo al collasso*”, 12 dicembre 2012 www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/Single?id_press=539&year=2012.

15 La normativa italiana prevede infatti che i minori non accompagnati non possano essere espulsi (art. 19, T.U. Immigrazione) né trattenuti in Centri per migranti adulti (art. 9, D.L. 92/2008 convertito in Legge 125/2008).

16 Si veda in proposito Save the Children, “*Minori in arrivo via mare*” op. cit.



guente trasferimento degli stessi in Centri per adulti¹⁷.

La maggior parte delle Strutture di Accoglienza Temporanea che erano state attivate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in qualità di Soggetto attuatore del Piano per l'accoglienza dei MNA nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa, sono state chiuse e i bambini e gli adolescenti sono stati trasferiti in comunità per minori; alcune (le più piccole) hanno chiesto, e in alcuni casi già ottenuto, l'accreditamento da parte della Regione. In alcune città persiste tuttavia una situazione di carattere emergenziale¹⁸. Con la chiusura dell'Emergenza Nord Africa¹⁹, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato individuato quale amministrazione competente in via ordinaria, a partire dal 1 gennaio 2013, a coordinare le attività già di competenza del Soggetto attuatore per i minori stranieri non accompagnati, ma "fatte salve le competenze attribuite in via ordinaria ad altre amministrazioni". Di conseguenza, diversamente da quanto avvenuto nel corso dell'Emergenza Nord Africa²⁰, quanto concerne il collocamento dei MNA e la copertura degli oneri dell'accoglienza non viene deferito al livello centrale, ma resta in capo alle Amministrazioni Locali a vario titolo competenti (Questura, Prefettura, Comuni) con conseguen-

te aggravio di spesa a loro esclusivo carico. In proposito si rileva anche che se, da un lato, è stata sicuramente positiva e apprezzabile la creazione di un Fondo per i minori stranieri non accompagnati, occorre però rilevare come tale Fondo, oltre a non essere pluriennale, sia stato dotato di poche risorse per il 2012 e incerte per il 2013²¹. Il Ministero dell'Interno mantiene, infine, la competenza, anche economica, rispetto all'accoglienza dei MNA richiedenti protezione internazionale²².

Nel corso del 2012 non vi sono stati rilevati cambiamenti in materia di accertamento dell'età e di nomina del tutore, così come auspicato dal Gruppo CRC nel precedente Rapporto. Per quanto concerne l'accertamento dell'età si rileva, in particolare, con preoccupazione, non solo la mancata formale adozione a livello nazionale del c.d. Protocollo Ascone²³, ma anche l'uso sempre più diffuso e sistematico dell'accertamento medico dell'età tramite radiografia del polso. Rispetto alla nomina dei **tutori** preoccupa invece non solo il ritardo nella nomina, con conseguenti gravi pregiudizi per l'esercizio dei diritti dei MNA specialmente se richiedenti protezione internazionale, ma anche l'inadeguatezza delle persone incaricate di svolgere tale incarico a causa della mancanza di formazione specifica²⁴.

17 Fonte: Save the Children. Sono stati 60 i minori non accompagnati che erano stati erroneamente identificati come adulti e trasferiti in Centri per adulti in Sicilia, Puglia e Calabria tra gennaio e fine settembre 2012, seguiti dall'Organizzazione nel riconoscimento dei loro diritti.

18 Si fa particolare riferimento alla situazione nella città di Roma dove vi sono strutture che hanno una capienza superiore ai 80 posti, attivate di propria iniziativa e senza alcuna legittimazione da parte del Comune, in cui non vengono garantiti standard di accoglienza adeguati e sussistono dubbi rispetto alla minore età dei migranti accolti. Si veda in proposito: Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio e Save the Children, "Rapporto di monitoraggio delle strutture aperte in Lazio nell'ambito dell'emergenza Nord Africa", maggio 2012. In merito a tale vicenda è attualmente in corso un'indagine giudiziaria. Inoltre, nonostante si tratti di migranti per i quali sia stata accertata in precedenza la minore età da una struttura ospedaliera pubblica, si sta provvedendo a una nuova valutazione dell'età da parte delle forze dell'ordine senza uno specifico ordine della magistratura. Fonte: Asgi e Save the Children.

19 Ordinanza di Protezione Civile n. 33 del 28 dicembre 2012.

20 Come descritto nel 5° Rapporto CRC, il Soggetto attuatore era responsabile del reperimento di posti in accoglienza sull'intero territorio nazionale qualora le Autorità di sbarco o rintraccio di MNA avessero rilevato indisponibilità di posti a livello distrettuale; fino al 31.12.2012 il Soggetto attuatore era autorizzato a contribuire al rimborso ai Comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di MNA rientranti nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa fino a concorrenza della somma di 24.065.420,16 euro, destinata alla copertura finanziaria di tale accoglienza (art. 11, Ordinanza di Protezione Civile n. 24 del 9.11.2012).

21 Il Fondo è stato istituito con Decreto Legge 95/2012, convertito con modificazioni, nella Legge 135/2012 e dotato di 5 milioni di euro per il 2012. La Legge 228/2012 (c.d. Legge di stabilità) ha incluso tale Fondo in un elenco di spese per le quali è previsto uno stanziamento complessivo di 16 milioni di euro che dovranno però essere ripartiti con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al momento della stesura del presente Rapporto non è pertanto possibile sapere né la cifra precisa dello stanziamento né quando verrà stabilita.

22 Il Ministero ha dichiarato di avere una disponibilità di 2.500.000 euro per il rimborso che i Comuni possono richiedere alle Prefetture per le spese sostenute per l'assistenza del minore richiedente asilo solo a partire dalla formalizzazione della domanda di protezione e fino all'inserimento in SPRAR (nota 1424 del 18.2.2013 del Capo Dip. Libertà Civili e Immigrazione – Ministero dell'Interno).

23 Si veda www.giustizia.it/giustizia/it/mg_16_1.wp?previousPage=mg_16&contentId=NEW54576.

24 Nonostante non vi sia un'indicazione normativa in tal senso, i Giudici Tutelari tendono a nominare come tutori dei MNA i Sindaci dei Comuni in cui i MNA si trovano. Nei casi in cui decidano di incaricare soggetti diversi dal Sindaco, la scelta ricade spesso su degli Avvocati. Come rilevato, in particolare, dall'Unione Nazionale Camere Minorili, le nomine sono riconducibili alla conoscenza personale dell'avvocato ed alla sua sensibilità; in altri casi i magistrati attingono agli elenchi dei difensori d'ufficio (per la materia penale) del Tribunale per i Minorenni. Gli addetti ai lavori, pertanto, lamentano la mancanza di "albi" e/o "elenchi" appositi riservati ai tutori e l'assenza di una formazione specifica degli stessi.



Si rileva, invece, in positivo, il fatto che dopo un anno e mezzo dall'entrata in vigore della modifica alla norma sulla **conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età**²⁵ sono stati più di mille i MNA che hanno potuto restare regolarmente in Italia al compimento dei 18 anni: sono stati infatti 1.260 i pareri favorevoli emessi per la maggior parte (396) a favore di ragazzi del Bangladesh e dell'Albania (228), ma anche egiziani (168), tunisini (118) e kosovari (103). Le richieste di parere sono state avanzate principalmente da Comuni del Lazio (305) e dell'Emilia Romagna (260) e si sono basati principalmente (710) sulla necessità di far continuare un percorso scolastico avviato dai MNA²⁶.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al Governo e, in particolare, al Ministero dell'Interno, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Autonomie Locali,

di cessare immediatamente le pratiche di respingimento collettivo dalle coste siciliane e di riammissione verso la Grecia dai porti dell'Adriatico, garantendo l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in un sistema nazionale per la protezione e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, finanziato con uno specifico fondo pluriennale, che tenga conto delle disponibilità dei posti in accoglienza su tutto il territorio nazionale e che sia collegato a meccanismi di monitoraggio degli standard di accoglienza volti anche ad evitare che i Comuni possano ricorrere all'uso di strutture inadeguate invocando presunte emergenze e ricorrendo a decisioni non fondate su alcuna base giuridica;

2. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Interno e d'intesa con la Conferenza Stato-Regio-

ni, di adottare a livello nazionale procedure omogenee per l'accertamento dell'età basate su metodi di indagine multidisciplinari e a tal fine individuare le strutture idonee a svolgere tali accertamenti medici, chiarendo che vi si deve ricorrere solo in caso di dubbio fondato sull'età e solo qualora non sia possibile determinare altrimenti l'età del soggetto, rispettando inoltre il divieto di ricorrere a una seconda valutazione dell'età senza un specifico e individuale ordine della magistratura;

3. Al Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza di assicurare che entro la fine del 2013 il Parlamento, il Governo e il Ministero di Giustizia approvino una Legge che istituisca presso le sedi giudiziarie albi e/o elenchi riservati ai tutori volontari nonché la stipula di protocolli di intesa che li rendano operativi, e che preveda la formazione inter-disciplinare dei tutori dei minori stranieri non accompagnati.

²⁵ Art. 32 T.U. Immigrazione, come modificato dalla Legge 129/2011: un minore non accompagnato affidato o comunque sottoposto a tutela può restare regolarmente in Italia da maggiorenne se è arrivato in Italia da almeno tre anni e ha intrapreso un percorso di inserimento sociale di almeno due anni; in mancanza di questi requisiti, occorre un parere positivo da parte della DG Immigrazione.

²⁶ Dati forniti dalla DG Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Gruppo CRC ai fini della stesura del presente Rapporto.