

23 febbraio 2006

Public

amnesty international

Invisibili

Campagna per i diritti dei minori migranti nei centri di detenzione in Italia

***INVISIBILI – I DIRITTI UMANI DEI MINORI MIGRANTI E
RICHIEDENTI ASILO DETENUTI ALL'ARRIVO ALLA
FRONTIERA MARITTIMA ITALIANA***

1. Aspetti generali e introduttivi

1.1. Fattori di rischio multipli per i diritti umani dei minori in detenzione per immigrazione

I milioni di minori che ogni anno attraversano le frontiere internazionali del mondo rappresentano uno dei gruppi maggiormente vulnerabili del crescente numero di persone che si spostano da un paese all'altro in cerca di protezione o di migliori condizioni di vita¹. I minori viaggiano da soli o all'interno di nuclei familiari. Possono essere stati vittime di persecuzioni² e di altre gravi violazioni dei diritti umani,³ aver vissuto un conflitto bellico⁴, essere stati costretti a usare le armi⁵, essere stati vittime di sfruttamento lavorativo⁶ o di traffico di esseri umani⁷.

I migranti internazionali, ossia le persone che vivono in un paese diverso da quello di loro residenza, sono oltre 175 milioni nel mondo⁸; una parte rilevante di essi è stata costretta a partire senza avere il tempo di organizzare il viaggio e decidere dove andare. Nel 2004, circa 19 milioni e 200.000 persone rientravano nella competenza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), perché fuggite dalla persecuzione, da altre gravi violazioni dei diritti umani o da conflitti bellici⁹, perché ritornate alle loro case dopo l'esilio o perché prive di nazionalità. Coloro che dopo la fuga sono riusciti a *chiedere o hanno trovato* asilo in un altro paese - definiti, rispettivamente, *richiedenti asilo e rifugiati* - sono diminuiti; rimangono in questa condizione al momento 9 milioni e 200.000¹⁰ persone. Gli altri vivono ancora nel paese dei loro persecutori, in cui ha luogo il conflitto da cui sono fuggiti e vengono definiti *sfollati interni*. Metà degli individui rientranti nelle competenze dell'UNHCR ha meno di 18 anni.

I rifugiati, i richiedenti asilo e le persone costrette a migrare a causa delle loro condizioni economiche, hanno diritti umani come tutte le persone. Il Patto per i diritti civili e politici, il Patto per i diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sui diritti dell'infanzia e la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione, garantiscono un insieme di diritti che devono essere assicurati senza discriminazioni di alcun tipo a ogni individuo, a prescindere dallo status legale o da altre condizioni. Strumenti specifici come la Convenzione relativa allo status di rifugiato, del 1951, e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie contengono inoltre particolari garanzie applicabili ai rifugiati e ai lavoratori migranti. Nonostante questo, una volta nel nuovo paese di residenza i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti, si trovano spesso a vivere in condizioni precarie, senza poter fruire di servizi di base e di un adeguato standard di vita, rischiando di non avere accesso a eque procedure di asilo o a un ricorso in caso di espulsione, o di essere soggetti a serie minacce alla loro integrità fisica e mentale nel posto di lavoro, nella comunità o mentre si trovano in detenzione.

Le politiche italiane in materia di migrazioni sembrano sempre più orientate a scoraggiare i migranti dal raggiungere il territorio italiano, anche se ciò significa adoperare strumenti che contravvengono al diritto internazionale e agli standard dei diritti umani. All'interno dei confini dell'Unione Europea¹¹, la situazione di migranti e rifugiati migranti è segnata da una lunga serie di violazioni dei diritti umani, tra cui la detenzione, in spregio degli standard internazionali, il ritorno forzato verso paesi in cui sono a rischio di tortura o altre gravi violazioni dei diritti umani, discriminazioni nell'accesso ai diritti economici, sociali e culturali. A ciò si aggiunge il rischio di divenire vittime di discriminazione, razzismo e xenofobia, fenomeni esacerbati dal linguaggio di alcuni politici e organi di informazione.

In questo quadro accade di frequente che le politiche sull'immigrazione ignorino lo specifico bisogno di protezione dei gruppi vulnerabili. Tra questi ultimi vi sono i minori, che spesso diventano oggetto di pratiche come l'applicazione di routine della detenzione. Questi minori sono vulnerabili per molti motivi: perché minori, perché migranti, perché individui in detenzione. La loro vulnerabilità multipla guida l'analisi e informa la struttura di questo rapporto.

1.2. Standard e norme internazionali rilevanti per l'Italia

In relazione alla loro vulnerabilità multipla, i minori detenuti in quanto migranti sono protetti da un insieme di garanzie legali internazionali. Queste includono salvaguardie basate sul loro status di minori, sulla loro situazione di migranti e richiedenti asilo o sulla loro condizione di detenuti. Questi standard emergono dagli strumenti regionali e internazionali rilevanti per il paese in cui essi si trovano e devono essere applicati scrupolosamente dalle autorità, nell'ambito degli obblighi assunti verso tutti gli individui che rientrano nella loro competenza.

Tra gli standard generali in materia dei diritti umani, particolarmente importanti per il focus di questo rapporto sono quelli relativi alla privazione della libertà. La Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 contiene un divieto esplicito della detenzione illegittima o arbitraria, che è stato successivamente sancito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici nel 1966. Questo Patto, di cui l'Italia è Stato parte, stabilisce inoltre che gli individui privati della libertà per arresto o detenzione hanno il diritto di ricorrere a un tribunale per contestare la legittimità della loro detenzione. Altrettanto rilevanti sono le garanzie incluse nelle *Regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei reclusi*¹² e nel *Corpo dei principi delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o reclusione*¹³. Adottati, rispettivamente nel 1955 e nel 1988, da organismi delle Nazioni Unite, riguardano i diritti delle persone detenute o reclusi in qualsiasi modo o condizione.

L'Italia è stata tra i primi paesi a ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia¹⁴. La Convenzione dettaglia i diritti di tutti gli individui che hanno meno di 18 anni, inclusi i rifugiati, i richiedenti asilo o i migranti. Essa contiene, inoltre, i principi che le istituzioni devono seguire nell'applicare tali diritti, come il principio di non discriminazione (articolo 2), il principio del "superiore interesse" del minore (articolo 3), il diritto all'ascolto (articolo 12) e il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo nei termini più ampi possibili (articolo 6).

L'articolo 37 (b) della Convenzione sui diritti dell'infanzia stabilisce che i minori debbano essere protetti dalla privazione illegittima o arbitraria della libertà. Il paragrafo stabilisce che gli stati "vigilano" affinché nessun minore "sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria". L'arresto, la detenzione o la reclusione di un minore devono essere conformi alla legge, essere utilizzate solo in quanto misura di "provvedimento di ultima risorsa" e avere la durata più breve possibile.

L'articolo 37 (c) stabilisce che il minore in detenzione deve essere trattato con umanità e rispetto per la sua dignità e "in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età".

Il paragrafo (d) sancisce inoltre il diritto dei minori detenuti a un rapido accesso all'assistenza legale o ad altra assistenza adeguata e il diritto a contestare la legalità della privazione della libertà innanzi a un tribunale o ad altra autorità competente, indipendente e imparziale, nonché il diritto a una sollecita decisione sul caso.

I criteri minimi per la protezione dei minori privati della libertà sono delineati nelle *Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà* del 1990¹⁵ e nelle *Regole sugli standard minimi delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia*

minorile del 1995¹⁶ (dette “Regole di Pechino”), nella parte applicabile ai minori non accusati di reati. Queste regole discendono dai principi generali a tutela dei diritti umani e sono intese a prevenire gli effetti pregiudizievoli della detenzione.

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, estremamente rilevante per la prevenzione e il perseguimento dei maltrattamenti, è stata ratificata dall'Italia nel 1998 senza la successiva introduzione del reato di tortura nel codice penale nazionale, come richiesto dalla Convenzione. L'Italia ha inoltre firmato il Protocollo opzionale del 2002 a questa Convenzione, il quale contiene disposizioni specifiche per la prevenzione della tortura e dei maltrattamenti, tra cui quella che richiede l'istituzione di un sistema indipendente di monitoraggio e ispezione dei luoghi di detenzione. L'Italia, tuttavia, non ha ancora ratificato il Protocollo opzionale e così manca ancora di un organismo di controllo indipendente, richiesto anche dai “principi di Parigi” sulla creazione di una istituzione nazionale sui diritti umani, emanati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1993¹⁷.

Accanto agli obblighi che ha contratto in materia di tutela dei diritti dei detenuti, minori compresi, l'Italia deve conformarsi a molteplici regole miranti a proteggere le persone in fuga da persecuzioni, avendo ratificato la Convenzione sullo status di rifugiato del 1951. Questo trattato vincola le autorità italiane a rendere effettive le fondamentali garanzie per i diritti dei rifugiati in esso contenute, incluso il diritto di non essere rinviiati in un paese in cui rischiano la persecuzione per i motivi indicati nella Convenzione stessa (cosiddetto principio di *non refoulement*). Tra l'altro, la Convenzione sui rifugiati proibisce agli Stati di imporre sanzioni ai rifugiati sulla sola base della loro presenza irregolare sul territorio. E' a partire da questo principio che si sono sviluppate le regole elaborate dall'UNHCR in materia di detenzione dei richiedenti asilo, le *Linee guida riviste sui criteri e gli standard relativi alla detenzione dei richiedenti asilo*, emanate dall'agenzia nel 1999. Queste linee guida definiscono la detenzione dei richiedenti asilo come “intrinsecamente indesiderabile” e stabiliscono che essa sia limitata a circostanze eccezionali e decisa caso per caso. Tale principio si applica, a maggior ragione, ai gruppi vulnerabili, tra cui i minori richiedenti asilo, accompagnati e non. Con specifico riferimento ai minori, l'UNHCR¹⁸ ha inoltre emanato le *Linee guida sulla protezione e la cura dei minori rifugiati*¹⁹ e le *Linee guida sulle pratiche e le procedure riguardanti i minori non accompagnati richiedenti asilo*²⁰. Questi documenti individuano precise limitazioni alla pratica della detenzione applicata ai minori. Le Linee guida del 1994, in particolare, sottolineano che la detenzione possa essere “molto dannosa per i minori rifugiati” e deve quindi “essere usata solo in quanto provvedimento di ultima risorsa e per la durata più breve possibile”. Le Linee guida inoltre raccomandano che misure di protezione e assistenza siano tali da assicurare il rispetto degli standard internazionali ogniqualevolta dei minori si trovino in detenzione. Le Linee del 1997 sottolineano invece che “i minori non dovrebbero essere tenuti in detenzione. Ciò è particolarmente importante in caso di minori non accompagnati”. “Ogni sforzo dev'essere compiuto” - affermano le Linee guida - “affinché essi vengano rilasciati dalla detenzione e collocati in altro alloggio appropriato. Se ciò risulta impossibile, deve essere realizzata una sistemazione in locali adatti per i bambini e per le loro famiglie. L'approccio basilare di un tale programma dovrebbe essere di *assistenza* e non di *detenzione*”.

A oltre cinquant'anni dalla ratifica della Convenzione sui rifugiati e nonostante l'inclusione del diritto di asilo tra i principi fondamentali della propria costituzione, l'Italia è ancora carente di una legislazione organica in materia di asilo e le previsioni interne applicabili in tale materia sono molto al di sotto della maggior parte degli standard menzionati.

L'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 18 dicembre 1990²¹. Per quanto i

diritti di tutti i migranti siano protetti da altri fondamentali strumenti di tutela dei diritti umani, l'Italia è apparsa sinora riluttante a riconoscere le particolari condizioni dei lavoratori migranti che vivono nel paese e dei membri delle loro famiglie, compresi i minori, per i quali questo trattato prevede espressamente il diritto al nome, alla registrazione della nascita e alla cittadinanza (articolo 29).

A livello regionale l'Italia è membro del Consiglio d'Europa ed è vincolata dalla Convenzione Europea sui diritti umani e le libertà fondamentali del 1950. Oltre a vietare il rinvio forzato di persone verso un paese in cui esse siano a rischio di tortura e trattamenti crudeli inumani e degradanti, la Convenzione Europea vieta la privazione della libertà che non sia conforme a procedure prescritte dalla legge e in casi specifici, che includono, tra le altre cose, l'arresto legittimo o la detenzione di una persona allo scopo di prevenire un ingresso non autorizzato nel paese, o per dare effetto a un ordine di espulsione. Questo trattato sancisce inoltre il diritto di ogni persona di essere informata circa le ragioni della privazione della libertà e di contestare la legittimità del provvedimento davanti a un tribunale. Il Consiglio d'Europa ha emanato diverse raccomandazioni che fanno riferimento anche ai minori migranti e richiedenti asilo in detenzione. Queste includono la *Raccomandazione del 2001 del Commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa sui diritti degli stranieri che desiderano entrare in un paese membro del Consiglio d'Europa e sull'applicazione di ordini di espulsione*, come anche le *Linee guida su tutte le fasi del procedimento di rinvio forzato* adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel maggio 2005.

In quanto Stato membro dell'Unione Europea, l'Italia è infine vincolata dalle norme emanate a tale livello. Nelle materie dell'asilo e dell'immigrazione, integrate nel Trattato delle Comunità europee e oggetto delle competenze attribuite alle istituzioni dell'Unione Europea a partire dal Trattato di Amsterdam del 2004, forza vincolante è riconosciuta a regolamenti, direttive e decisioni, che prevalgono sulla legislazione nazionale. Per i minori richiedenti asilo un particolare rilievo assume la *Direttiva europea recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri* del 27 gennaio 2003. Tale Direttiva è per molti aspetti insoddisfacente, ad esempio in relazione all'accoglienza materiale di richiedenti asilo alla frontiera e in detenzione; essa tuttavia contiene alcuni obblighi specifici relativi al diritto dei richiedenti asilo a essere informati sulle condizioni di accoglienza e sulla protezione dei soggetti vulnerabili, tra cui i minori. Altrettanto rilevanti sono alcune disposizioni della *Direttiva europea recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* del 1° dicembre 2005, in particolare quelle riferite alle garanzie procedurali, di rappresentanza legale e di assistenza previste per i minori non accompagnati e quelle riguardanti l'accertamento dell'età.

Se rispettato, l'insieme degli standard internazionali e regionali assicurerebbe un adeguato trattamento dei minori migranti e richiedenti asilo ed eviterebbe, nella maggior parte dei casi, che un periodo di detenzione sia applicato a dei minori a scopo esclusivo di controllo dell'immigrazione.

1.3. Preoccupazioni di Amnesty International per i diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti dopo l'arrivo alla frontiera marittima italiana

Negli ultimi anni Amnesty International (AI) ha emanato diversi rapporti sulla situazione delle persone sottoposte a detenzione per motivi legati al controllo della migrazione: essi riguardano, tra gli altri, la Gran Bretagna²², la Spagna²³, l'Australia²⁴, gli Stati Uniti²⁵, la Grecia²⁶ e l'Italia²⁷, Stati le cui politiche in materia sono al di sotto degli standard internazionali dei diritti umani. Ognuno di questi rapporti include preoccupazioni

specificamente riguardanti la situazione dei minori in detenzione e denunce circa lo spregio dei loro diritti fondamentali all'interno dei centri di detenzione.

La detenzione generalizzata dei richiedenti asilo e dei migranti che si trovano in una situazione di irregolarità sul territorio è sempre più applicata nei paesi dell'Unione Europea, spesso a spese dei diritti fondamentali di queste persone ed in particolare dei gruppi più vulnerabili, tra cui i minori. La vulnerabilità multipla dei minori in detenzione per immigrazione ha alcune specifiche caratteristiche in Italia. Queste discendono soprattutto dalla mancanza di una normativa organica sull'asilo, dall'assenza di un meccanismo indipendente di monitoraggio dei luoghi di detenzione, dall'assenza di meccanismi di salvaguardia dei diritti dei detenuti e dalle mancanze delle politiche applicate alla frontiera dal governo italiano, le quali includono l'uso generalizzato della detenzione di richiedenti asilo e migranti irregolari.

In Italia, i minori migranti e richiedenti asilo vengono detenuti per motivi legati al controllo dell'immigrazione soprattutto dopo l'arrivo alla frontiera marittima. Tali pratiche hanno anche riguardato molti giovani il cui status di minori non è stato adeguatamente verificato dalle istituzioni sulla base di un procedimento scientifico, sicuro, equo e sensibile alla situazione dei minori e delle ragazze. La detenzione all'arrivo alla frontiera marittima non è stata applicata caso per caso, ma di routine, senza considerare se fosse legittima, necessaria, proporzionata allo scopo da raggiungere e rispettosa del diritto a una revisione del caso da parte di una autorità imparziale e indipendente. La detenzione di minori migranti e richiedenti asilo ha avuto luogo in strutture collettive dalle quali negli ultimi anni sono emerse denunce e testimonianze di violazioni e di inadeguatezza.

Il trattamento di minori migranti e richiedenti asilo in detenzione mette in dubbio l'impegno dell'Italia nel rispetto dei diritti umani. Questo rapporto mira a rendere evidente questo problema, mettendo in luce la situazione di questi minori e richiamando l'universalità dei loro diritti umani, a cui spetta una considerazione primaria in ogni fase del processo migratorio.

1.4. Metodologia e fonti della ricerca

Secondo le *Linee guida riviste sui criteri e gli standard relativi alla detenzione dei richiedenti asilo* emanate dall'UNHCR, la detenzione è la "restrizione all'interno di un luogo rigidamente delimitato o recintato, incluse le prigioni, i campi chiusi, le strutture di detenzione o le zone transito degli aeroporti, in cui la libertà di movimento è sostanzialmente ridotta, e l'unica possibilità di abbandonare tale area limitata è allontanarsi dal territorio". In linea con tale definizione AI ritiene che la privazione della libertà dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo nei diversi centri previsti dalla legge italiana costituisca detenzione.

Questo rapporto prende in considerazione le pratiche di detenzione applicate in anni recenti a minori migranti e richiedenti asilo all'arrivo alla frontiera marittima italiana ed esamina le caratteristiche di tali prassi alla luce degli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani. AI ha, in particolare, esaminato la situazione di minori migranti e richiedenti asilo detenuti nell'immediatezza e subito dopo l'arrivo alla frontiera marittima, essendo questa la fase del processo migratorio durante la quale la maggior parte dei minori sono stati detenuti. La coerenza dell'analisi ha inoltre suggerito di rivolgere l'attenzione al trattamento dei minori nelle ore immediatamente successive all'arrivo.

Punti cruciali dell'analisi sono:

- il trattamento dei minori nell'immediatezza dell'arrivo;
- le modalità di trasferimento *verso* e *tra* luoghi di detenzione;

- la legittimità della detenzione;
- le caratteristiche legali e strutturali dei luoghi di detenzione;
- le condizioni della detenzione e il trattamento dei minori detenuti;
- gli aspetti specifici della detenzione dei minori non accompagnati;
- il rischio di detenzione ed espulsione illegale dei ragazzi soli dall'età incerta.

Al ha raccolto decine di denunce e testimonianze provenienti da migranti, richiedenti asilo e rifugiati che risiedono in Italia dopo aver trascorso un periodo di detenzione all'arrivo. Sono stati ascoltati:

- minori non accompagnati;
- minori giunti all'interno di nuclei familiari;
- componenti adulti dei nuclei familiari con minori;
- altri adulti detenuti nei centri e testimoni del trattamento dei minori.

Le storie riportate sono state raccolte presso i minori o i loro genitori, tranne che per un numero limitato di casi, rispetto ai quali la fonte delle testimonianze è espressamente citata²⁸. I nomi attribuiti ai minori non sono quelli autentici e la nazionalità non viene menzionata, come anche il momento dell'arrivo e della detenzione, per proteggere la sicurezza degli interessati.

Sono state ascoltate le testimonianze di operatori di Organizzazioni non governative (ONG) che hanno conosciuto le condizioni di diversi minori nel momento immediatamente successivo al periodo di detenzione; tra essi, gli operatori dei centri diurni, delle comunità di accoglienza per minori e dei centri di accoglienza per nuclei familiari. Sono state anche raccolte molteplici dichiarazioni di persone che, a diverso titolo, hanno avuto accesso alle strutture di detenzione negli ultimi mesi, tra cui parlamentari, avvocati, operatori di ONG, giornalisti e altri professionisti. È stata svolta una missione di ricerca che ha toccato le città di Palermo, Trapani, Agrigento, Caltanissetta e Crotone e che ha incluso interviste ad avvocati, rappresentanti di ONG, singoli attivisti e professionisti che hanno avuto accesso continuativo o ripetuto ai centri di detenzione della Sicilia e della Calabria.

È stato tenuto un incontro con il capo del dipartimento Libertà civili e immigrazione del ministero dell'Interno, competente a emanare le direttive generali in materia di asilo e immigrazione, incluse quelle riguardanti i centri di detenzione, e con il direttore dell'Area III - Centri di permanenza temporanea della Direzione centrale dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, la quale fa capo al medesimo dipartimento. Sono stati inoltre richiesti incontri alle autorità territoriali competenti per la gestione e per la vigilanza dei centri di detenzione, nei quali si riscontrava una maggiore presenza di minori, oltre che ai giudici tutelari dei relativi territori. Una parte di queste richieste è stata accolta. In particolare, a Crotone Al ha incontrato il prefetto, il vice questore, il capo di gabinetto della questura e un funzionario dell'Ufficio immigrazione della questura e a Trapani un funzionario della prefettura.

Il lavoro di ricerca ha tenuto conto delle posizioni espresse dai rappresentanti delle autorità competenti in documenti formali e dichiarazioni pubbliche e delle raccomandazioni e informazioni contenute nei rapporti di organizzazioni intergovernative ed enti di ricerca. È stata portata avanti una costante raccolta e analisi delle notizie provenienti dagli organi di informazione nazionali e locali.

Il rapporto si è infine giovato del parere di esperti del settore e delle informazioni provenienti da ONG e coordinamenti operanti in Italia nel campo della tutela dei diritti di rifugiati, migranti e minori stranieri, tra cui l'Associazione Antigone, l'ARCI, l'Associazione di studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), la Caritas Italiana, il Centro Astalli - *Jesuit Refugee Service*, il Consiglio italiano rifugiati (CIR), il Consorzio italiano di solidarietà

(ICS), il Coordinamento romano minori stranieri, Medici contro la tortura, Medici senza frontiere-Missione Italia (MSF), Save The Children-Italia, il Servizio rifugiati e migranti della Federazione delle Chiese evangeliche in Italia e alcuni dei gruppi afferenti alla Rete antirazzista siciliana.

2. Politiche migratorie e strategie di “contrasto” applicate alla frontiera marittima italiana: clima politico, quadro legale e rischi per i diritti umani

Negli ultimi 35 anni il numero di migranti presenti in Italia è passato da 140.000 nel 1970, agli oltre 2 milioni e 700.000 stimate per il 2005²⁹. Si tratta di una presenza che è cresciuta gradualmente negli anni e che è diventata una componente integrante della società³⁰. Secondo i dati del 2004, le persone straniere che hanno avuto un permesso di soggiorno motivato dalla necessità di protezione internazionale – ossia i rifugiati e i titolari di protezione umanitaria – erano circa 15.500, 3.000 in più che nel 2003. Non esistono, tuttavia, dati istituzionali sui richiedenti asilo residenti nel paese³¹. Nel 2004 l'organo competente al riconoscimento dello status di rifugiato ha esaminato circa 8.800 casi³², mentre le richieste di asilo pervenute nello stesso anno sono state circa 10.000³³.

I lavoratori migranti e i loro familiari residenti in Italia provengono per la maggior parte da Albania, Romania, Marocco e Cina, mentre le principali aree di origine delle persone che hanno avuto accesso alla procedura di asilo sono rappresentate da paesi dell'Africa sub-sahariana e occidentale³⁴. La maggior parte dei minori migranti non accompagnati che vivono in Italia sono originari di Romania, Moldova e Marocco, mentre i minori non accompagnati richiedenti asilo, secondo le associazioni e gli avvocati attivi nel settore, arrivano dall'Afghanistan e dal Corno d'Africa e, in misura minore, dall'Africa occidentale e dal Kurdistan iracheno. Il loro numero esatto non viene dichiarato pubblicamente dalle istituzioni competenti.

2004	Rifugiati e titolari di protezione umanitaria	Apolidi	TOTALE
Permessi di soggiorno	15.674	886	16.560

Fonte: UNHCR, Population and geographical data section

2004	Numero complessivo	Riconoscimenti status di rifugiato	Riconoscimenti di protezione umanitaria	Respinte per irreperibilità richiedenti asilo	Respinte nel merito	Altro
Domande di asilo esaminate	8842	780	2.889	2.298	2.790	85

Fonte: Nostra elaborazione su dati Corte dei Conti (Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2004)

In considerazione dell'aumento, relativamente uniforme, dell'immigrazione in l'Italia, le attuali fondamenta sociali e politiche delle procedure restrittive applicate negli ultimi anni alla frontiera marittima vanno ricercate altrove.

2.1. Arrivi via mare – dibattito e criminalizzazione

Nel suo Quinto rapporto al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite³⁵ nell'aprile 2004, il governo italiano ha dichiarato che “sulla base della propria esperienza come paese di emigrazione” l'Italia ha compreso che gli arrivi di migranti sono “una fonte di nuova vitalità per alimentare lo sviluppo economico e rendere possibile l'incontro di mondi

diversi, che è benefico per la crescita delle nazioni e l'apertura culturale". Nell'ottobre dello stesso anno il ministro dell'Interno Pisanu ha affermato che per i paesi di arrivo l'immigrazione "è certamente una opportunità da cogliere e governare con saggezza, prestando attenzione tanto alle esigenze del proprio sistema produttivo quanto ai problemi della integrazione di chi viene in Europa solo per lavorare e per vivere in pace"³⁶. Le recenti politiche italiane in materia di migrazione, in particolare quelle relative alla detenzione e alla espulsione di richiedenti asilo e migranti irregolari dopo l'arrivo, contraddicono questo approccio, e sembrano, piuttosto, ispirate da due fattori: un'eccessiva preoccupazione per gli arrivi via mare e la tendenza a criminalizzare i richiedenti asilo e i migranti che arrivano irregolarmente.

Nel corso degli ultimi quindici anni, seppur rappresentando soltanto il 10% degli ingressi irregolari³⁷, gli arrivi via mare sono stati oggetto di una sproporzionata attenzione da parte delle autorità, dei mezzi di informazione e dell'opinione pubblica. Nel dibattito pubblico questi arrivi sono stati, occasionalmente, messi in relazione alla situazione dei diritti umani dei paesi di origine³⁸. Altre volte, essi sono stati strumentalizzati dai politici dei diversi schieramenti: in questi casi sono stati presentati come misura dell'inefficacia di politiche dell'immigrazione³⁹. Parallelamente, i migranti irregolari sono stati sempre più spesso descritti da istituzioni e mezzi di informazione come portatori di problemi sociali e illegalità, nonostante le pratiche di molti governi in carica a partire dal 1990 abbiano incluso ampi provvedimenti di "regolarizzazione"⁴⁰, aventi il fine dichiarato di "regolarizzare la posizione di stranieri che sarebbero altrimenti stati condannati a vivere in uno stato di illegalità perpetua"⁴¹. Durante la sua visita in Italia nel giugno 2005 il Commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa ha incoraggiato l'Italia a non criminalizzare i migranti irregolari⁴².

Nel 2004 e nel 2005, le autorità italiane hanno ripetutamente affermato l'esistenza di un nesso logico tra l'ingresso irregolare alla frontiera marittima, la permanenza irregolare e la criminalità. Secondo il ministro dell'Interno Pisanu "l'immigrazione clandestina è la patologia di questo grande e positivo fenomeno"⁴³ e, "pur tenendo presente che il maggior numero di immigrati clandestini in Italia, come in Europa, arriva via terra e per aereo e non via mare, si riconosce in tutta Europa che l'Italia è particolarmente esposta ai flussi migratori clandestini via mare, la forma di immigrazione clandestina più povera, più disperata e la più soggetta a forme spietate di sfruttamento, dalla partenza, ai trasferimenti e all'arrivo, quando questi poveri extracomunitari vengono consegnati nella migliore delle ipotesi al mercato turpe del lavoro nero"⁴⁴.

La realtà non conferma questa tesi. In base alla stessa legge italiana, infatti, l'ingresso irregolare non implica necessariamente la presenza irregolare e viceversa. Al contrario, diverse misure legislative hanno consentito ai migranti irregolari di acquisire un permesso di soggiorno attraverso la "regolarizzazione" della loro posizione amministrativa. E se a un ingresso *irregolare* può seguire una residenza *regolare*, è possibile e frequente anche *il caso opposto*: secondo quanto più volte ribadito dai livelli centrali della polizia⁴⁵, la maggior parte dei migranti che si trovano in Italia privi di permesso di soggiorno sono entrati regolarmente, con un visto o in regime di esenzione. Essi sono irregolari perché rimasti nel territorio oltre la scadenza del visto o del permesso di soggiorno (sono *overstayers*), in alcuni casi dopo una permanenza regolare di anni.

L'attenzione al controllo della frontiera marittima ha portato all'adozione di pratiche di detenzione ed espulsione che hanno in alcuni casi prodotto violazioni degli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani. E' sorprendente notare che, nonostante le autorità italiane riconoscano che il cosiddetto "fenomeno degli sbarchi" sia in realtà composto per lo più da "naufraggi o (...) situazioni a grave rischio, vuoi per le cattive condizioni meteorologiche, vuoi per la fragilità dei natanti", diversi documenti istituzionali sembrano considerare gli arrivi alla frontiera marittima come una minaccia alla sicurezza nazionale,

includendo esplicitamente la loro diminuzione tra i risultati rilevanti delle politiche italiane in questo campo⁴⁶.

2.2. Progressivo deterioramento della legislazione nazionale su immigrazione e asilo

Il primo intervento legislativo nel campo dell'immigrazione risale al 1986⁴⁷, mentre la prima legge di carattere generale è del 1990⁴⁸. Una legislazione organica è stata adottata soltanto nel 1998⁴⁹ e, dopo un'applicazione progressivamente più restrittiva, è stata modificata nel 2002⁵⁰. I differenti aspetti dell'ingresso dei migranti in Italia per lavoro e studio sono attualmente regolati dal Testo unico sull'immigrazione del 1998, come modificato nel 2002 dalla legge 189/02 (comunemente nota come legge Bossi-Fini). Manca ancora una legge organica sull'asilo e la complessiva disciplina della materia è contenuta nell'articolo 1 della legge n. 39/90 sull'immigrazione, come modificata nel 2002 dalle norme della stessa legge Bossi-Fini, applicabili a partire dal 21 aprile 2005: poco più di 3.000 parole, che lasciano indefiniti diversi aspetti della protezione dei rifugiati.

Il Testo unico del 1998 prevede che "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti". Esso inoltre stabilisce che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato "gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente".

Un principio strategico, alla base del Testo unico sull'immigrazione del 1998 e delle sue modifiche del 2002, è la determinazione numerica di "quote massime" degli ingressi annuali dei migranti, attraverso la linea di azione comunemente nota come "politica dei flussi"⁵¹. Il meccanismo che ne risulta per fare ingresso regolare nel paese è estremamente complesso e richiede che i datori di lavoro in Italia presentino alle istituzioni una "richiesta nominativa", ossia la dichiarazione di voler assumere un cittadino straniero residente all'estero. Secondo il governo italiano questo sistema è congegnato per "governare un flusso strutturato e programmato di lavoratori stranieri che possano integrarsi nella società italiana"⁵². La Relatrice Speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti ha recentemente evidenziato che in Italia "le speciali procedure di regolarizzazione provano che c'è un'estesa e insoddisfatta domanda di manodopera, che non può essere risolta attraverso il sistema del contratto nominativo basato su quote massime"⁵³.

Il Testo unico sull'immigrazione del 1998 ha previsto, con poche eccezioni⁵⁴, che coloro che entrano o risiedono irregolarmente in Italia devono essere espulsi verso il loro paese di origine⁵⁵ e ha istituito i centri di detenzione, definiti Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), per il trattenimento di migranti in attesa di "espulsione" o "respingimento alla frontiera" per un massimo di 30 giorni. Questo periodo di tempo è stato raddoppiato dalle norme della legge Bossi-Fini nel 2002. La detenzione in un CPTA deve essere confermata da un giudice ordinario, che è competente anche per gli appelli contro l'ordine di espulsione.

A partire dal 2000, diverse disposizioni della normativa sull'immigrazione sono state applicate restrittivamente: tra queste, le norme relative alla possibilità per i minori non accompagnati di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro o per studio al compimento dei 18 anni, possibilità che è stata considerevolmente limitata. In materia di asilo, il limite di tempo di 45 giorni valido sino al 2005 per la procedura di asilo, non è stato rispettato nella maggioranza dei casi⁵⁶. Vi è stata, parallelamente, una crescente applicazione di una procedura "speciale", seguendo la quale la Commissione centrale per il riconoscimento

dello status di rifugiato – competente sino al 21 aprile 2005 per la decisione sulle domande di asilo – si è recata nei luoghi di frontiera per esaminare in pochi giorni centinaia di casi.

Nel 2002, le deficienze di queste prassi sono state confermate e accresciute dalla citata legge Bossi-Fini, la quale ha modificato sia le norme in materia di immigrazione del Testo unico del 1998, che l'articolo 1 sull'asilo della legge sull'immigrazione del 1990. Le nuove procedure sembrano, per molti aspetti, una conferma legale di pratiche già applicate. Secondo la relazione introduttiva alla proposta governativa che ha portato all'adozione della legge Bossi-Fini, "la linea guida seguita dal provvedimento" era quella di "giustificare l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per soggiorni duraturi solo in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa sicura e lecita (...) collegando il contratto di lavoro ad un impegno del datore di lavoro nei confronti del lavoratore e dello Stato e rendendo sempre possibile il rientro volontario nel paese di origine, mediante una garanzia dei mezzi necessari." Era indispensabile, nelle intenzioni di chi formulava le nuove norme, occuparsi di quello che veniva definito come "il problema di fondo", ossia "l'immigrazione clandestina", da affrontare "in vario modo, ma, comunque, con determinazione"⁵⁷. Le nuove norme generalizzano il carattere forzato dell'espulsione e la detenzione dei migranti irregolari a scopo di espulsione; la permanenza e il reingresso irregolare sul territorio dopo un'espulsione diventano reati penali con previsione dell'arresto obbligatorio in flagranza e giudizio direttissimo; vengono limitati i casi di ricongiungimento familiare, sia per i migranti che per i richiedenti asilo. Esse inoltre confermano e dettagliano la prassi che limita la trasformazione dei permessi dei minori non accompagnati al compimento del 18° compleanno. Secondo la Relatrice Speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti, tale riforma "ha reso gli sforzi di combattere l'immigrazione illegale una priorità strategica in tema di migrazione, ma ha imposto severe restrizioni all'ingresso di migranti e limitato una serie di diritti per i migranti già nel paese"⁵⁸. Associazioni ed esperti hanno rilevato che le norme della legge Bossi-Fini hanno prodotto in questi anni "il numero più grande di eccezioni di incostituzionalità" (657 all'epoca) mai ricevute da una legge della repubblica Italiana"⁵⁹. Due successive sentenze della Corte Costituzionale – la 222 e la 223 del 2004 – hanno dichiarato illegittime alcune parti delle nuove norme, tra cui quella relativa all'arresto obbligatorio in flagranza per chi contravviene all'ordine di espulsione.

La legge Bossi-Fini non ha introdotto norme organiche in materia di asilo, ma ha modificato le disposizioni esistenti in materia e, in parte, la prassi applicata. L'obiettivo delle nuove norme è impedire "che l'asilo sia impropriamente utilizzato per aggirare le disposizioni sull'immigrazione"⁶⁰. Esse hanno decentrato il riconoscimento dello status di rifugiato principalmente verso aree "di frontiera" rispetto all'arrivo dei richiedenti asilo⁶¹. La legge ha inoltre previsto la detenzione generalizzata durante l'intera procedura per tutti i richiedenti asilo giunti irregolarmente, all'interno di strutture chiamate Centri di identificazione. Gli organi competenti all'esame delle domande sono, attualmente, sette Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, coordinate da una Commissione nazionale. Talvolta esse sono state collocate all'interno dei Centri di identificazione, i quali, a loro volta, sono in molti casi situati nelle medesime strutture funzionanti come CPTA.

2.3. Rischi per i diritti umani dei migranti e dei richiedenti asilo alla frontiera marittima meridionale

La criminalizzazione degli arrivi via mare e l'insoddisfacente, quanto lacunoso, quadro legale della materia creano condizioni di rischio per i diritti umani di richiedenti asilo e migranti irregolari al loro arrivo e nel momento immediatamente successivo. Tali rischi riguardano in particolare – ma non esclusivamente⁶² - le persone che arrivano alla

frontiera marittima meridionale. Questo stato di cose si ripercuote pesantemente sulla vulnerabilità dei minori richiedenti asilo e migranti che giungono via mare.

Secondo i dati ufficiali, circa 80.000 tra migranti e richiedenti asilo hanno raggiunto l'Italia via mare tra l'inizio del 2001 e il giugno 2005, dopo aver affrontato un viaggio che un alto dirigente della guardia di finanza ha definito generalmente "connotato dall'utilizzo di piccole imbarcazioni in stato di precaria navigabilità e stivate oltre ogni ragionevole misura di sicurezza"⁶³.

MIGRANTI ARRIVATI IN BARCA ALLA FRONTIERA MARITTIMA MERIDIONALE				
	Puglia	Calabria	Sicilia	Numero complessivo di persone
2001	8.546	6.093	5.504	20.143
2002	3.372	2.122	18.225	23.719
2003	137	177	14.017	14.331
2004	almeno 18	almeno 23	almeno 12.398	almeno 13.635
2005 al 15 giugno	n.d.	n.d.	n.d.	almeno 7.543

Fonte: Min. Interno per 2001/2002/2003/2004; dichiarazione ufficiale del ministro dell'Interno del 14 agosto 2005 per i dati 2004 e 2005⁶⁴

Le persone giunte via mare non sono in grado, generalmente, di raggiungere autonomamente la costa e vengono soccorse individualmente in mare oppure il loro precario mezzo di trasporto viene trainato a riva con l'intervento dei mezzi delle capitanerie di porto e delle altre forze competenti per il soccorso. Dopo questa fase di salvataggio, che è rimasta viva nei ricordi delle persone che hanno riportato la loro storia ad Amnesty International⁶⁵, si apre una fase successiva durante la quale i diritti di richiedenti asilo e migranti sono messi a rischio da pratiche di detenzione ed espulsione che risultano al di sotto degli standard internazionali in materia di diritti umani.

In anni recenti il governo italiano ha dedicato una grande quantità di denaro al tema dell'immigrazione: esso, per la maggior parte, è stato speso in attività cosiddette di "contrasto" all'immigrazione irregolare. Nel 2004, dei 206 milioni di euro spesi complessivamente nel settore dalle diverse amministrazioni competenti – principalmente dal ministero dell'Interno – almeno 76 milioni di euro sono stati utilizzati per la gestione dei centri di detenzione (CPTA e altri) per migranti⁶⁶. Nel 2003 oltre 12.700.000 euro sono stati spesi per le operazioni di espulsione per via aerea e via nave⁶⁷. Un'altra cospicua somma di denaro, 43 milioni di euro in due anni⁶⁸, provenienti dal programma di finanziamento AENEAS dell'Unione Europea, è stata stanziata per costruire in Libia "strutture utili ai fini del contrasto di flussi irregolari di popolazione migratoria verso il territorio italiano"⁶⁹.

L'entità dei fondi pubblici destinati al controllo dell'immigrazione non è comparabile con quella stanziata per la protezione dei diritti umani di migranti e richiedenti asilo in Italia, che sono risultati a rischio, come AI ha più volte denunciato. Questi rischi, alla frontiera marittima, riguardano soprattutto:

- il respingimento verso paesi di origine e di transito in cui vi è rischio di persecuzione e di altre violazioni gravi dei diritti umani;
- la violazione del divieto di espulsioni collettive;
- un accesso discriminatorio alla procedura di asilo;
- procedure di identificazione inique e inadeguate;

- modalità illegittime di rinvio forzato;
- condizioni di detenzione al di sotto degli standard internazionali relativi ai detenuti;
- detenzione generalizzata dei richiedenti asilo;
- mancato rispetto degli obblighi, dei divieti e degli standard relativi alle persone vulnerabili.

3. L'Italia e i minori invisibili: minori stranieri e migranti secondo la legge e i dati disponibili

3.1. Legislazione italiana e minori migranti: protezione universale o disciplina eccezionale?

La legge italiana in materia di immigrazione e asilo contiene alcune disposizioni riguardanti i minori stranieri (sia migranti che nati in Italia), in parte relative ai minori non accompagnati⁷⁰.

Il Testo unico sull'immigrazione e le norme in materia di asilo stabiliscono che:

- tutti i minori migranti "presenti" sul territorio – anche privi di permesso di soggiorno – hanno diritto all'istruzione⁷¹ e alle cure mediche⁷²; è inoltre specificamente prevista la tutela della gravidanza e della maternità delle donne immigrate (e quindi le cure mediche per le puerpere e i neonati), a parità di trattamento con chi ha cittadinanza italiana⁷³.
- i minori possono essere coinvolti in procedure di espulsione e trattenuti in strutture di detenzione soltanto in caso di espulsione dei loro genitori e ai fini della tutela dell'unità familiare⁷⁴: è necessaria, a tal fine, la richiesta di almeno uno dei genitori o, in alternativa, il parere favorevole del tribunale per i minorenni;
- i minori non accompagnati non possono essere espulsi e non possono essere detenuti, né nelle strutture di detenzione per migranti irregolari in attesa di espulsione, né in quelle per i richiedenti asilo.

Il diritto minorile interno tutela specificamente i minori privi di cure parentali, prevedendo procedure miranti a garantire loro una rappresentanza legale⁷⁵ oltre che cure adeguate all'interno di nuclei familiari o di strutture private⁷⁶. Queste garanzie sono applicabili senza discriminazioni a tutti i minori presenti sul territorio dello Stato. Tuttavia, le politiche applicate recentemente in materia di minori non accompagnati hanno optato per collocare le disposizioni su questo tema all'interno della legislazione sull'immigrazione (regole sul permesso di soggiorno rese necessarie dal divieto di espulsione), piuttosto che nell'ambito del diritto minorile italiano, che tutela i diritti di tutti i minori indistintamente.

Nella legislazione interna mancano quasi del tutto norme mirate a tutelare i minori migranti nell'immediatezza dell'arrivo alla frontiera o in relazione alla loro permanenza in strutture di detenzione.

Queste politiche sono state caratterizzate da un approccio progressivamente più restrittivo. Il Testo unico sull'immigrazione e le sue circolari applicative emanate dal 2000 in poi⁷⁷ prevedono una procedura "speciale" di segnalazione della presenza del minore non accompagnato al Comitato minori stranieri⁷⁸. Quest'ultimo è un organismo del ministero del Lavoro e degli Affari sociali che è responsabile di valutare la percorribilità di un "rimpatrio assistito" del minore non accompagnato, sulla base di indagini svolte nel suo paese di origine. Quando il rimpatrio assistito non appare un provvedimento adeguato, il Comitato autorizza la permanenza del minore sul territorio (cosiddetta decisione di "non

luogo a provvedere” al rimpatrio). Durante questa procedura, che può durare anche a lungo, al minore viene rilasciato un permesso temporaneo per “minore età”. Le regole applicative delle circolari del 2000 hanno anche limitato la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per “minore età” in permesso per studio o lavoro, al momento in cui il minore diventa maggiorenne.

Nel 2002 la legge Bossi-Fini ha confermato questa impostazione e dettagliato le restrizioni alla conversione del permesso. Le norme che ne conseguono, attualmente in vigore, richiedono, per la conversione ai 18 anni del permesso dei minori non accompagnati in permesso per studio, lavoro o “attesa occupazione”, il verificarsi di tre condizioni: che non sia intervenuta una decisione di rimpatrio assistito da parte del Comitato; che il minore sia arrivato in Italia prima di compiere 15 anni; che abbia seguito “per un periodo non inferiore a due anni [...] un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato”⁷⁹. Una eccezione a questa regola (ossia la possibilità di convertire il permesso di soggiorno in mancanza dei requisiti menzionati) è prevista per i minori per i quali sia stato disposto un formale affidamento da parte dell’autorità giudiziaria. Questo provvedimento deve essere adottato, dal Tribunale per i minorenni, per i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare, tuttavia, nella prassi, la sua effettiva adozione dipende da diversi fattori. Questi includono la tempestiva segnalazione del caso all’autorità giudiziaria da parte di un’assistente sociale o di altra persona coinvolta, e la rapidità della procedura. Quest’ultima, in particolare, incide sulla possibilità che una decisione venga presa prima che il minore diventi maggiorenne.

Per i ragazzi la cui situazione non risponde a tutti i requisiti richiesti dalla legge e che non hanno beneficiato, durante la minore età, di un provvedimento di affidamento, queste norme determinano la perdita del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni. In quel momento il loro soggiorno sul territorio diventa irregolare e gli stessi diventano soggetti a tutte le norme riguardanti i migranti irregolari, senza alcuna eccezione derivante dal fatto che erano minori quando sono arrivati.

Le caratteristiche delle politiche in materia di minori migranti non accompagnati e neodiciottenni sono state oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale⁸⁰ e dei Tribunali amministrativi e civili⁸¹, di rappresentanti di enti pubblici locali, di ONG internazionali, nazionali e locali⁸², di avvocati, operatori sociali e altri professionisti che operano a stretto contatto con i minori.

3.2. I minori vengono detenuti per immigrazione in Italia?

L’assunto che non vi siano minori nei centri di detenzione per migranti è stato ribadito più volte ad AI dalle istituzioni centrali e locali, durante lo svolgimento della ricerca che ha portato a questo rapporto. Un concetto simile si deduce anche dalla lettera con cui, il 2 febbraio 2005, è stato rifiutato ad AI l’ingresso ai luoghi di detenzione rilevanti per la ricerca. Stando a quanto indicato in tale comunicazione, in alcuni centri (CPTA) i minori non ci sarebbero perché la legge lo vieta, in altri (CDI) non vi sarebbero stati all’epoca della nostra richiesta perché la legge che lo avrebbe in seguito consentito non era ancora applicabile⁸³.

AI non può confermare queste dichiarazioni e, alla luce delle segnalazioni giunte e delle notizie pubbliche acquisite, non considera la mancanza di dati ufficiali sui bambini nei centri di detenzione come un’indicazione della loro assenza fisica da tali luoghi, ritenendola piuttosto un motivo di preoccupazione. AI ha ricevuto denunce e segnalazioni circa la presenza dei minori all’interno della maggior parte dei centri di detenzione funzionanti in Italia negli ultimi anni e, in tutti i diversi “tipi” di centri esistenti, le cui differenze operative risultano soltanto in parte orientate dalle previsioni legislative in materia.

In Italia inoltre mancano dati ufficiali pubblici che offrano un quadro aggiornato e completo degli ingressi e delle presenze di minori stranieri in Italia. Ciò è anche dovuto al fatto che, per anni, gli organismi centrali responsabili in materia di immigrazione piuttosto che considerare il numero delle *persone* hanno contato i loro permessi di soggiorno. I minori stranieri (sia migranti che nati in Italia), con meno di 14 anni non hanno un permesso di soggiorno autonomo, ma sono iscritti sul permesso dei genitori, se questi ultimi ne hanno uno. Negli altri casi essi sono rimasti fuori dal conto. Non esiste, inoltre, computo dell'ingresso dei minori stranieri – salvo che essi arrivino per ricongiungimento familiare, studio o adozione – né delle loro nascite. Solo recentemente sono stati raccolti i dati dei bambini “residenti”, cioè iscritti alle anagrafi comunali, ma anche questi non includono né i bambini irregolari né quelli che, pur essendo iscritti sul permesso di soggiorno dei genitori, non sono stati iscritti all'anagrafe.

Le diverse amministrazioni competenti pubblicano utili statistiche di settore, che tuttavia contengono dati in larga parte non comparabili. Spicca la mancanza di statistiche sui minori richiedenti asilo e rifugiati, sia accompagnati sia non accompagnati⁸⁴.

	2001	2002	2003	2004
Minori stranieri iscritti all'anagrafe della popolazione residente⁸⁵	284.224	n.d.	412.432	n.d.
Permessi di soggiorno rilasciati a minori di età compresa tra i 14 e i 17 anni⁸⁶	67.718	62.431	n.d.	n.d.
Alunni stranieri nelle scuole⁸⁷	147.406	181.767	232.766	282.683
Minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato minori stranieri⁸⁸	7.823	n.d.	8.194	7.841 a giugno
Ingressi di minori stranieri nei CPA del circuito penale⁸⁹	1.974	1.952	1.990	2.279

Fonte: vedi note

Oltre a incidere considerevolmente sulla stima complessiva dei migranti residenti in Italia, tali lacune riguardano informazioni che potrebbero aiutare a creare politiche che riflettano la realtà sulla quale intendono intervenire: una realtà, quella dei minori migranti, che, secondo stime attendibile di fonte non governativa, riguarda oltre 490.000 individui⁹⁰.

In questo quadro va riportata, in particolare, la pressoché totale mancanza di dati ufficiali pubblici sui minori che sono stati tenuti in detenzione nei centri per migranti all'arrivo in Italia. Tale omissione acquista un significato specifico, poiché riguarda minori che si trovano in una situazione la quale richiederebbe una serie di specifiche salvaguardie. Il fatto che le autorità responsabili a riguardo non conoscano, o non dichiarino pubblicamente, il loro numero e le loro condizioni (età, nazionalità, etc.) implica una evidente mancanza di trasparenza, sia nella gestione dei centri che rispetto alla tutela dei minori che si trovano al loro interno.

Al ha richiesto i dati sui minori in detenzione alle istituzioni territorialmente competenti per i centri rispetto ai quali erano pervenute il maggior numero di segnalazioni; le richieste sono state inviate a prefetture e questure⁹¹, rispettivamente responsabili della

gestione delle strutture e dell'identificazione dei migranti detenuti, ma non hanno avuto risposta⁹².

Ad AI sono pervenute segnalazioni e denunce credibili e in buona parte documentate, relative a oltre 890 individui che hanno trascorso un periodo di detenzione tra il gennaio 2002 e l'agosto 2005: sono minori riconosciuti come tali dalle autorità o ragazzi soli il cui status di minori è stato da essi affermato o era ragionevolmente evidente e non è stato escluso né accertato dall'autorità sulla base di una procedura di determinazione dell'età condotta in maniera scientifica, sicura, equa e attenta ai bisogni dei minori e delle donne.

La maggior parte dei casi segnalati riguarda bambini molto piccoli, giunti sul territorio all'interno di nuclei familiari di richiedenti asilo eritrei, somali, etiopi e curdi con cittadinanza turca o irachena; tra questi bambini vi sono anche diversi neonati, venuti alla luce poco prima di attraversare il mare, durante il viaggio o appena dopo l'arrivo. I minori non accompagnati la cui età risulta riconosciuta dalle autorità sono quasi tutti richiedenti asilo provenienti da paesi del Corno d'Africa, come Eritrea ed Etiopia. Un numero ingente di ragazzi soli – la cui minore età è stata da essi affermata o era ragionevolmente evidente e non è stata esclusa né accertata dall'autorità sulla base di una procedura di determinazione dell'età condotta in maniera scientifica, sicura, equa e attenta ai bisogni dei minori e delle donne – proviene invece dal Nord Africa e dal Medio Oriente. Considerata la scarsa trasparenza nella gestione dei dati e dei centri, AI ritiene che i numeri relativi alle segnalazioni ricevute rappresentino solo una parte dei minori che sono stati detenuti.

A tali segnalazioni e denunce vanno ad aggiungersi i dati contenuti in rapporti di enti e organizzazioni diverse, tra cui, in ordine cronologico, i seguenti:

- il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa ha riscontrato la presenza di 8 minori non accompagnati nel centro Regina Pacis (Lecce) durante una visita non annunciata avvenuta nel febbraio 2000⁹³;
- un rapporto di ricerca del Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica dell'Università della Calabria⁹⁴ afferma che, secondo l'Ufficio sanitario della questura di Crotona, nel centro S. Anna di Crotona sono passati 1.078 minori nel 2001 e 411 nel 2002; il medesimo rapporto afferma che, secondo i dati forniti dal centro L'orizzonte (Lecce) all'interno di questo hanno trascorso un periodo di permanenza, tra il 1998 e il gennaio 2003, 5.470 minori;
- un rapporto di Medici senza frontiere-Missione Italia sui CPTA⁹⁵ riporta che nel centro S. Anna di Crotona tra il 2 maggio e il 23 giugno 2003 sono passati 45 minori; nel centro Borgo Mezzanone di Foggia tra gennaio e giugno 2003 ve ne sono stati 70; nel centro di Bari Palese nella sola estate del 2003 ne sono passati 45;
- un recente rapporto sul diritto d'asilo in Italia del Consorzio italiano di solidarietà (ICS)⁹⁶ riporta la presenza, a inizio 2004, di tre minori non accompagnati eritrei nel centro Borgo Mezzanone di Foggia;
- la *Federation International des Droits de l'Homme* afferma, in un rapporto sul trattamento dei richiedenti asilo in Italia⁹⁷, che nei primi 11 mesi del 2004 dal centro di Lampedusa sono passati circa 560 minori.

Il quadro complessivo che emerge dalle informazioni ricevute e dai dati citati è quello di una presenza rilevante che non viene segnalata nelle statistiche pubbliche sui cosiddetti "sbarchi", né in quelle relative alle domande di asilo presentate e riconosciute né in quelle relative ai "trattenimenti" nei CPTA. Questa appare, oggi, come una

preoccupante invisibilità statistica: le autorità coinvolte dovrebbero il prima possibile rendere pubblico il loro numero e le decisioni adottate nei loro confronti.

3.3. Numeri nascosti dietro una porta chiusa: mancanza di trasparenza dei centri di detenzione

Al ha diverse volte ricordato che un monitoraggio indipendente dei luoghi di detenzione è essenziale per prevenire i maltrattamenti e altre violazioni dei diritti dei detenuti: un obbligo che acquisisce un significato specifico quando riferito a soggetti vulnerabili come i minori. Accanto al lavoro degli organismi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, l'azione di monitoraggio dovrebbe essere condotta da una istituzione nazionale indipendente, creata sulla base dei cosiddetti "principi di Parigi" adottati nel 1993 dalle Nazioni Unite; il mandato di questo organismo dovrebbe includere la possibilità di ascoltare le vittime di abusi. A oltre dieci anni dall'adozione di questi principi da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'Italia non ha ancora istituito un ente di questo tipo. L'istituzione di un meccanismo nazionale indipendente di ispezione dei luoghi di detenzione è anche richiesta dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura come uno dei fondamentali strumenti ma, pur avendolo firmato, l'Italia non lo ha ratificato.

In questo contesto, la funzione svolta dalle ONG e dai singoli difensori dei diritti umani per il monitoraggio indipendente circa il rispetto dei diritti dei detenuti acquista una ulteriore importanza e altrettanto importante appare il principio secondo il quale, se per gli stati la difesa dei diritti umani è un obbligo, per le persone e per le associazioni esso è comunque un diritto, riconosciuto e valorizzato da atti delle Nazioni Unite e dall'Unione Europea. Una dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1999 ha infatti affermato il diritto di individui e di gruppi di impegnarsi nella promozione dei diritti umani, riconoscendone il diritto di chiedere, ottenere e conservare informazioni su come tali garanzie vengano rese effettive nel sistema nazionale⁹⁸. Di questo lavoro fa parte l'attività di ricerca, che ha il fine ultimo di rafforzare "la comprensione, la tolleranza, la pace e le relazioni amichevoli" tra nazioni e tra gruppi diversi.

Questi principi sono stati recepiti nel 2004 dall'Unione Europea con l'adozione di *Linee guida sui difensori dei diritti umani*⁹⁹, le quali definiscono le garanzie e le caratteristiche del ruolo di questi ultimi, svolto anche "documentando le violazioni" e contrastando "le culture dell'impunità al servizio della copertura di violazioni sistematiche e ripetute". Sulla base di questi principi e all'interno della propria missione di difesa attiva dei diritti umani e di ultraquarantennale ricerca sulle violazioni, Al ha avviato il lavoro che ha portato a questo rapporto, ritenendo che il controllo indipendente sui luoghi di detenzione per stranieri sia un supporto e non un intralcio per le istituzioni, le quali hanno la responsabilità ultima della gestione. Il Consiglio d'Europa, in una raccomandazione del Commissario per i diritti umani emanata nel 2001¹⁰⁰, chiede ai Governi di garantire la "massima trasparenza" nella gestione dei centri di detenzione per stranieri assicurando l'accesso anche alle ONG e, nelle linee guida recentemente adottate dal suo Comitato dei ministri in materia di rinvio forzato di cittadini stranieri¹⁰¹ raccomanda di assicurare il contatto tra detenuti e ONG; questo principio è contenuto anche nel 7° Rapporto generale del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura¹⁰² e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e affermato – con specifico riferimento all'Italia – dalla Relatrice Speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti¹⁰³.

Il governo Italiano sembra, nei suoi documenti ufficiali, condividere questo approccio. Nel Rapporto sottoposto nel 2004 al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite esso afferma l'intenzione di garantire la "massima trasparenza possibile" nella gestione dei CPTA¹⁰⁴. Questo impegno viene ribadito nelle osservazioni al rapporto della Relatrice

speciale per i diritti dei migranti nelle quali il Governo afferma che le direttive ministeriali in vigore mirano a “garantire la massima trasparenza” nella gestione dei centri in modo che la qualità dei servizi offerti ai detenuti sia “accresciuta e standardizzata”¹⁰⁵.

L’esperienza di AI non permette purtroppo di confermare tali dichiarazioni. Nel gennaio 2005, presentando obiettivi e metodi del proprio lavoro di ricerca, AI ha chiesto al dipartimento Libertà civili e immigrazione del ministero dell’Interno – competente per la materia – di poter accedere ai centri in cui avviene la detenzione di minori migranti e richiedenti asilo dopo l’arrivo sul territorio. La risposta è stata repentina e chiarissima: no. I motivi, secondo quanto affermato nella lettera firmata il 2 febbraio 2005 dal capo dipartimento, consisterebbero nel fatto che la legge italiana prevede due tipi di centri, i Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) per persone colpite da ordine di espulsione e i Centri di identificazione (CDI) per i richiedenti asilo: nei primi i minori non ci sarebbero perché la legge lo vieta, mentre i secondi, all’epoca, non sarebbero risultati esistenti, essendo la loro operatività prevista a partire dal 21 aprile 2005. Alla luce delle informazioni raccolte e analizzate in questo rapporto non possiamo confermare nessuna di queste dichiarazioni. Infatti la presenza di minori nei CPTA non può affatto considerarsi esclusa, mentre i luoghi di detenzione per migranti e richiedenti asilo appena arrivati in Italia esistevano anche prima del 21 aprile 2005, come anche riferito in documenti delle stesse autorità.

A seguito del “parere negativo”, AI ha avuto un incontro con il capo dipartimento, nell’ambito del quale si intendeva illustrare ulteriormente i contenuti e i metodi della ricerca, al fine di ottenere una revisione della decisione, ma il divieto d’accesso ci è stato rapidamente ribadito. Il 15 marzo del 2005 la Segretaria Generale di AI Irene Khan ha scritto al ministro dell’Interno Giuseppe Pisanu, chiedendo di considerare gli standard sulla trasparenza dei luoghi di detenzione raccomandati dai citati principi delle Nazioni Unite e del Consiglio d’Europa e di permettere l’accesso ai centri ai ricercatori di AI. Non si conosce l’opinione del ministro dell’Interno a riguardo, non avendo egli risposto alla lettera della Segretaria Generale di AI, né avendo mai risposto alle molteplici richieste di incontro avanzate dalla Sezione Italiana. Non è peraltro possibile considerare una risposta a tali articolate e argomentate richieste le laconiche accuse rivolte ad AI dal ministro dell’Interno, anche tramite comunicati stampa emessi nel corso dell’anno¹⁰⁶.

Non potendo considerarsi vincolante il “parere negativo” del dipartimento né decisivo il silenzio del ministro in relazione all’ingresso dei ricercatori di AI nei centri di detenzione per migranti, e seguendo la legge italiana, che assegna ai prefetti competenti per provincia la gestione dei centri, sono state inviate puntuali richieste di accesso a questi ultimi, relativamente alle province in cui erano all’epoca situate o in progetto strutture di detenzione per migranti e richiedenti asilo appena giunti sul territorio. Sono arrivate alcune risposte le quali, seppur con formulazioni lievemente differenti nella motivazione, hanno confermato il diniego di accesso, salvo che in tre casi, riguardanti province in cui – secondo quanto affermato – tali centri non erano *ancora* operativi all’epoca della risposta.

Il diniego all’accesso ai luoghi di detenzione esistenti opposto ad AI dalle autorità italiane non appare in linea né con gli standard sulla trasparenza, né con il rilievo attribuito a quest’ultima nei rapporti sottoposti dal Governo agli organismi intergovernativi, e contrasta con i principi che valorizzano l’opera dei difensori dei diritti umani. Tale diniego, se considerato congiuntamente alle analoghe restrizioni opposte nel corso del 2004 e del 2005 all’UNHCR, a membri del Parlamento e ad altre figure istituzionali, ad avvocati, a ONG locali e internazionali, a rappresentanti delle istituzioni locali e a giornalisti e se osservato alla luce dei diritti fondamentali oggetto della nostra ricerca – quelli dei bambini in detenzione –, suscita un interrogativo che preoccupa AI e tutti i difensori dei diritti umani: perché chiudere le porte, se dentro va tutto bene?

4. Legittimità e condizioni della detenzione

4.1. Basi legali per l'istituzione, la gestione e la supervisione dei centri di detenzione

“Tali tipologie di strutture [“Centri Polifunzionali di Assistenza e Controllo all’Immigrazione”] sono costituite da locali destinati a una duplice diversificata finalità. Ospitano cittadini extracomunitari irregolari ai fini della accoglienza e/o assistenza (CDA) ovvero dell’identificazione per l’esecuzione dell’espulsione (CPTA) o durante il periodo di tempo necessario all’esame delle loro richieste di asilo in Italia (CDI). Inoltre all’interno di dette strutture vi sono locali destinati al normale svolgimento dell’attività lavorativa da parte degli operatori del settore: forze di polizia, addetti dell’ente gestore, personale medico e paramedico, avvocati e Giudice di Pace, ministri di culto.”

“Nella programmazione e nella gestione delle emergenze si integreranno diverse tipologie di centri polifunzionali: alle strutture fisse di accoglienza, sarà sempre presente la possibilità di affiancamento di strutture mobili costituite da veri e propri campi tenda o da elementi mobili prefabbricati ubicati in località e regioni determinate dalle esigenze e dalle emergenze momentanee.”

“I centri polifunzionali dovranno essere delimitati da una recinzione di opportune caratteristiche con la funzione di impedire contatti con l’esterno, a meno di uno o più accessi regolamentati dal servizio di sorveglianza. [...] La zona riservata agli alloggi degli ospiti dovrà essere organizzata in modo da non permettere contatti tra gli ospiti e le aree riservate esclusivamente al personale addetto del centro, o contatti diretti con eventuali visitatori esterni. L’orientamento delle varie sezioni del centro dovrà essere quanto più possibile tale da evitare introspezioni ravvicinate degli alloggi.”

Ministero dell’Interno, Linee guida antincendio e altri rischi per centri polifunzionali per gli immigrati, 21 febbraio 2005

I centri di detenzione per migranti e richiedenti asilo in Italia non sono sottoposti né alla legislazione né alla competenza istituzionale né alle garanzie previste dalla legge italiana per le carceri¹⁰⁷. Tali centri hanno diverse denominazioni, a dispetto delle quali risultano spesso confusi e sovrapposti, al punto che, talvolta, più centri coesistono nello stesso luogo, avendo finalità non distinguibili. Le diverse definizioni attribuite ai centri esistenti includono: Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), Centri di accoglienza (CDA), Centri di identificazione (CDI) e Centri di temporanea accoglienza (CTA). Tuttavia, la differenza nominale appare legata ai provvedimenti che li hanno creati e ai capitoli di spesa che li finanziano, più che al loro scopo o alle condizioni di detenzione che li caratterizzano.

Le basi legali dell’istituzione di tali luoghi risulta per lo più contenuto in una *regolamentazione di urgenza* adottata con riferimento agli arrivi via mare, le cui principali caratteristiche sono:

- la commistione tra servizi di accoglienza e attività di detenzione;
- l’attribuzione di poteri speciali di allestimento e gestione ad organi del Ministero dell’Interno, tra cui i prefetti.

Entrambe queste caratteristiche, con i conseguenti effetti, derivano dall'uso ripetitivo del concetto di *emergenza* applicato all'arrivo dei migranti via mare, spesso non giustificato dall'entità effettiva di questo fenomeno. Questi concetti danno luogo ad un complesso sistema di *atti urgenti* che istituiscono i centri di detenzione, succedutisi negli ultimi dieci anni a partire dal decreto legge del 1995¹⁰⁸ che nell'estate di quell'anno assegnò ai prefetti della regione Puglia – particolarmente interessata all'epoca dall'arrivo di migranti via mare – tre miliardi di lire per istituire “tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza” dei migranti. Dopo essere stato reiterato due volte¹⁰⁹, questo decreto fu convertito nella legge nota come “legge Puglia”¹¹⁰, sulla base della quale vennero istituiti tre “centri di accoglienza” (CDA) nel territorio dei comuni di Brindisi, Lecce e Otranto. Questa legge, ancora in vigore, autorizza interventi analoghi “per fronteggiare situazioni di emergenza che si verifichino in altre aree del territorio nazionale” e assegna la competenza sull'attivazione e la gestione di tali strutture ai prefetti competenti¹¹¹. La legge Puglia è considerata la “prima sistemazione delle attività di soccorso e ricovero”¹¹² di migranti giunti via mare: il suo spirito, implicante una *commistione di accoglienza e detenzione sulla base dell'esistenza di un'emergenza*, sembra essere stato confermato nel 1998, quando il Testo unico sull'immigrazione ha previsto esplicitamente la detenzione dei migranti nei CPTA, nel cui nome si fondono esplicitamente la *permanenza temporanea* con l'*accoglienza*.

Oltre alla detenzione nei CPTA, le norme applicative del Testo unico sull'immigrazione del 1998 stabiliscono che, entro non meglio definiti *posti diversi* (“al di fuori”) *dai CPTA*, possano essere svolte attività di “accoglienza” e “assistenza” oppure relative a “esigenze igienico-sanitarie connesse al soccorso dello straniero” e “per il tempo strettamente necessario” al trasferimento dei migranti nei CPTA o all’erogazione di specifiche forme di assistenza di competenza dello Stato”¹¹³. Sebbene la *detenzione* all'interno di tali strutture indefinite non sia chiaramente autorizzata dalle norme sull'immigrazione e i fondi utilizzati siano quelli previsti dalla legge Puglia per il *soccorso* delle persone, ricadono in questa categoria la maggior parte dei centri di detenzione, tra quelli non definiti CPTA, in funzione tra il 1998 e il 2002; questi, talvolta, vengono chiamati Centri di temporanea accoglienza (CTA)¹¹⁴.

Questo approccio è stato radicalizzato nel marzo del 2002, quando il Governo ha dichiarato lo “stato di emergenza sul territorio nazionale”¹¹⁵ in relazione agli arrivi di immigrati: questa dichiarazione, che in genere viene adottata in circostanze straordinarie come ad esempio disastri naturali, consente così l'emanazione, da parte del ministero dell'Interno, di “ordinanze di protezione civile” in deroga “a ogni disposizione vigente” e ai consueti poteri degli organi dell'esecutivo¹¹⁶. Una di queste ordinanze¹¹⁷ dispone che vengano allestiti e ampliati sia i CPTA che i centri detti di “identificazione e primo soccorso”. Essa inoltre permette di *derogare ad un lungo elenco di leggi dello Stato*, tra cui alcune disposizioni in materia di appalti di lavori e servizi pubblici¹¹⁸, di contabilità dello Stato¹¹⁹ e di sicurezza nei cantieri¹²⁰.

Lo stato di emergenza “dichiarato” nel 2002 è stato esteso per i periodi successivi, senza soluzione di continuità; le ordinanze di protezione civile che ne sono seguite rappresentano la base legale di alcuni dei centri di detenzione, costruiti e progettati tra il 2002 e il 2005 (l'ultima ordinanza adottata, al momento in cui si scrive, risulta essere quella del 20 aprile 2005¹²¹).

A partire dalla fine del 2004 il Governo ha iniziato a definire ufficialmente “centri polifunzionali di *assistenza* e *controllo* all'immigrazione” [corsivo aggiunto] tutte le strutture esistenti, confermando una volta per tutte la *commistione* che ha caratterizzato la materia nei dieci anni precedenti. Seguendo un approccio che appare analogo a quello descritto, il regolamento adottato dall'Italia per l'attuazione della *Direttiva europea sugli standard minimi di accoglienza dei richiedenti asilo*¹²² ha infine stabilito che l'obbligo di accoglienza

alloggiativa per i richiedenti asilo previsto dalla Direttiva è da considerarsi soddisfatto dalla loro collocazione nei centri di detenzione, ogniqualvolta essa sia prevista dalla legge (ossia per la maggior parte dei casi). In particolare, mentre la Direttiva prevede un'eccezione all'applicazione degli standard sulle modalità di "accoglienza materiale" con riferimento ai richiedenti asilo detenuti, il testo del decreto legislativo citato – e quello della circolare che lo ha seguito – appare ulteriormente preoccupante. Esso, infatti, esclude i richiedenti asilo che si trovano nei centri di detenzione in Italia da *tutti* i servizi di accoglienza e dai diritti prescritti dalla Direttiva. Inoltre, queste regole applicative prevedono che, qualora i centri previsti nel sistema nazionale di accoglienza non siano disponibili, anche i richiedenti asilo già in possesso di un permesso di soggiorno (i quali evidentemente non ricadono nella categoria dei detenuti) possano essere alloggiati nei centri di identificazione ed in altre strutture simili. Questa appare una preoccupante trasposizione della legislazione europea nella legislazione italiana, che sembra voler "sovrascrivere" l'implementazione della direttiva con una mera continuazione di prassi già in atto.

Nel sistema italiano, i prefetti hanno ampie responsabilità¹²³ sui centri sottoposti alla loro competenza territoriale e sulle condizioni di vita dei detenuti. Essi sono tenuti a individuare le aree in cui costruirli, devono garantirne l'attivazione e hanno la responsabilità ultima per la loro gestione, che possono però affidare a organismi privati e ad enti locali. Secondo il Testo unico sull'immigrazione essi devono esercitare tale competenza in conformità con le istruzioni di natura organizzativa e amministrativo-contabile emanate dal ministero dell'Interno.

La maggior parte dei centri in Italia risultano gestiti¹²⁴, in convenzione con le prefetture, dalla Confederazione nazionale delle Misericordie d'Italia¹²⁵ e dalla Croce Rossa Italiana¹²⁶. In altri casi essi sono affidati a Comuni, ad associazioni di vario tipo, tra cui le Fiamme d'Argento (composta da Carabinieri in pensione) o a cooperative laiche.

La vigilanza nei centri di detenzione è affidata a polizia di Stato, carabinieri e guardia di finanza. Il prefetto ha un ruolo fondamentale anche in questa materia in quanto è, per legge, l'autorità provinciale di pubblica sicurezza, con "responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia" e che "sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia". Per far ciò il prefetto "dispone della forza pubblica", ne "coordina le attività" e "trasmette al ministro dell'Interno relazioni sull'attività delle forze di polizia" in riferimento a tali compiti¹²⁷. Il questore, anch'esso autorità provinciale di pubblica sicurezza, ha competenze soprattutto tecniche; ha infatti "la direzione, responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica"¹²⁸. Il personale di pubblica sicurezza operante per la vigilanza nei centri è composto sia da agenti dipendenti dai livelli territoriali (come questure e comandi provinciali dei carabinieri), sia da personale appartenente ad altri settori, tra cui i "reparti mobili". Questi ultimi sono composti prevalentemente da personale maschile e sono "istituiti per la tutela dell'ordine pubblico e per esigenze di pubblico soccorso"; dipendono direttamente dal dipartimento di Pubblica sicurezza del ministero dell'Interno, un'articolazione centrale che agisce "secondo le direttive e gli ordini" del ministro¹²⁹.

I luoghi di detenzione – denominati per semplicità "centri" quando risultano "stabili" – in cui è stata segnalata la presenza di una o più delle categorie di persone indicate all'inizio di questo paragrafo sono:

Sicilia

- Agrigento: centro di Contrada S. Benedetto [chiuso¹³⁰];

- Lampedusa (Agrigento): centro adiacente all'aeroporto;
- Licata (Agrigento): palestra di una scuola dismessa;
- Porto Empedocle (Agrigento): palazzetto dello Sport;
- Pozzallo (Ragusa): hangar industriale del porto;
- Caltanissetta: centro di Pian del Lago - sezioni CDA e CPTA;
- Siracusa: ostello;
- Trapani: centro di Salina Grande;
- Trapani: centro Serraino Vulpitta.

Calabria

- Crotona: centro S. Anna di isola Capo Rizzuto - sezioni CDA, CDI e CPTA;

Puglia

- Bari: centro di Palese;
- Foggia: centro di Borgo Mezzanone;
- Lecce: centro Lorizzonte [chiuso];
- Lecce: centro Regina Pacis di S. Foca.

Tutti i centri vengono attualmente definiti Centri polifunzionali di assistenza e controllo all'immigrazione: la distinzione tra Centri di accoglienza (CDA), Centri di permanenza temporanea e accoglienza (CPTA), Centri di identificazione (CDI) e Centri di prima accoglienza (CPA) esiste ancora nelle norme e nei regolamenti ma risulta sempre meno comprensibile nella prassi, alla luce della crescente coesistenza tra strutture con diverso status – dette in tal caso “sezioni” – nei medesimi luoghi.

4.2. Legittimità delle prassi recenti e attuali di detenzione alla luce della natura eccezionale della detenzione dei minori nel diritto internazionale

Al ritiene che la detenzione dei minori migranti vada il più possibile evitata, alla luce di quanto previsto dall'art. 37 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. I minori non accompagnati non devono mai essere detenuti e, rispetto agli adulti che hanno con sé bambini di cui sono genitori o affidatari, va presa in considerazione ogni appropriata alternativa alla detenzione. Nel caso in cui nessuna alternativa sia possibile, la detenzione dei bambini assieme ai loro genitori o affidatari può essere eccezionalmente consentita, ma solo se ciò corrisponde al loro “superiore interesse” e in particolare al rispetto del diritto all'unità familiare. In tali casi, in linea con quanto previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dagli standard in materia di diritti umani, la detenzione deve comunque essere considerata un “provvedimento di ultima risorsa”, non deve essere illegittima o arbitraria, deve avere la durata più breve possibile, deve essere attuata secondo condizioni tali da consentire lo sviluppo del minore e deve poter essere contestata innanzi a un'autorità imparziale e indipendente. In tutte le decisioni e le procedure che riguardano i minori, comprese quelle relative al loro status di migranti, le autorità devono garantire la loro partecipazione, quando resa possibile dalla loro maturità psicofisica.

La privazione della libertà dei minori migranti e richiedenti asilo deve conformarsi agli standard specifici che li riguardano. Secondo il disposto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, è opinione dell'UNHCR che i minori richiedenti asilo non debbano, in linea di principio, essere detenuti. Questo principio viene sviluppato sia nelle *Linee guida per la protezione e la cura dei minori rifugiati* del 1994, sia nelle *Linee*

guida sulle politiche e le procedure riguardanti i minori non accompagnati richiedenti asilo del 1997, secondo le quali i minori non accompagnati non devono, per regola generale, essere detenuti e “tutte le appropriate alternative alla detenzione devono essere considerate in casi di minori in compagnia dei loro genitori”. In particolare, i bambini ed i loro genitori o affidatari “non dovrebbero essere detenuti salvo che questo sia l’unico modo di mantenere l’unità familiare”. La natura eccezionale della detenzione dei minori è ribadita, con riferimento a tutti i minori migranti, dalle *Linee guida su tutte le fasi del procedimento di rinvio forzato*, adottate dal Consiglio d’Europa nel maggio 2005.

4.2.1. Analisi della legittimità e non-arbitrarietà della detenzione dei minori all’arrivo

La legislazione nazionale applicabile sino al 21 aprile 2005 non prevedeva la detenzione senza convalida giudiziaria per persone non accusate di reati oltre il limite di durata delle 12 ore del fermo di polizia, poi raddoppiate nel luglio 2005. La legislazione sull’immigrazione stabilisce un’eccezione implicita a questa regola, per le persone alle quali è stato notificato un ordine di espulsione o di respingimento alla frontiera che non risulta immediatamente eseguibile. Questa prima considerazione mette in crisi la legittimità dell’intera prassi di detenzione all’arrivo, applicata alla frontiera marittima per la generalità di migranti e richiedenti asilo, a prescindere dalla notifica di un provvedimento di espulsione o respingimento (cfr. Appendice).

La legislazione interna sull’immigrazione prevede inoltre che i minori non possano essere espulsi, “salvo il diritto a seguire il genitore o l’affidatario espulsi”¹³¹: quindi i minori non accompagnati non possono *mai* essere espulsi, né conseguentemente, *mai* essere detenuti in un CPTA. I minori accompagnati possono invece essere espulsi e detenuti in un CPTA solo quando i loro genitori o affidatari siano destinatari di un ordine di espulsione o respingimento, notificato e non immediatamente eseguibile, e soltanto in ossequio al loro diritto all’unità familiare; tale detenzione deve però essere espressamente richiesta da almeno uno dei genitori o decisa dal Tribunale per i minorenni¹³². Le norme sull’asilo, applicabili dal 21 aprile 2005, consentono la detenzione – per un tempo massimo, nella maggior parte dei casi, di 20 giorni – dei richiedenti asilo durante l’intera procedura, per analizzare o determinarne la nazionalità o identità quando sprovvisti di documenti o con documenti falsi, per valutare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo che non sono “immediatamente disponibili” e in pendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto a essere ammessi nel territorio dello Stato. Queste norme inoltre definiscono “obbligatoria” la detenzione dei richiedenti asilo quando la domanda è stata presentata da persone che hanno attraversato irregolarmente la frontiera o hanno tentato di farlo o che erano già state raggiunte da un ordine di espulsione. Tali norme prevedono un divieto assoluto di detenzione per i minori non accompagnati¹³³ ma non per i nuclei familiari, rispetto ai quali è prevista incidentalmente la salvaguardia dell’unità familiare¹³⁴.

Alla luce del quadro delineato, va notato che:

- nessuna disposizione interna ha mai previsto la detenzione dei minori non accompagnati, la quale, al contrario, risulta vietata;
- sino al 21 aprile 2005 nessuna disposizione interna ha previsto la detenzione all’arrivo sul territorio di minori migranti e richiedenti asilo, accompagnati e non, salvo che in caso di appartenenza a un nucleo familiare destinatario di ordine di espulsione o di respingimento notificato e non immediatamente eseguibile e sulla base di un’esplicita richiesta di un genitore o decisione del Tribunale per i minorenni;

- dal 21 aprile 2005 la legge consente la detenzione dei minori accompagnati richiedenti asilo, nei casi e nei modi previsti per gli adulti, e per un tempo massimo – nella maggior parte dei casi – di 20 giorni.

Risultano quindi non chiarite le basi legali nel diritto interno – e quindi la *legittimità* e *non arbitrarietà* richiesta dagli standard internazionali – della detenzione dei minori dopo l'arrivo sul territorio, in tutti i casi che esulano dalle ipotesi elencate, inclusi quelli relativi a:

- *minori non accompagnati, sia migranti che richiedenti asilo;*
- minori migranti appartenenti a nuclei familiari non destinatari di ordine di espulsione o respingimento notificati;
- minori migranti appartenenti a nuclei familiari destinatari di ordine di espulsione o respingimento notificati e non immediatamente eseguibili, rispetto alla cui individuale espulsione non risulta la richiesta del genitore o del Tribunale per i minorenni;
- tutti i minori accompagnati richiedenti asilo, prima del 21 aprile 2005;
- minori accompagnati richiedenti asilo dopo il 21 aprile 2005, quando la detenzione ha avuto luogo in casi, tempi e modi non previsti dalle nuove disposizioni; anche in caso di conformità con tali previsioni, questo caso di detenzione solleva comunque preoccupazioni dal punto di vista del rispetto degli standard internazionali sulla detenzione, in quanto la legge non prevede la necessità di una decisione scritta e motivata che valuti individualmente il caso e prenda in considerazione il “superiore interesse” del minore; inoltre nessuna disposizione prevede che un'autorità giudiziaria esamini la legittimità di questa detenzione, *ex ante* o *ex post*.

Le circostanze elencate coprono la maggior parte degli episodi di detenzione di minori migranti e richiedenti asilo all'arrivo alla frontiera marittima denunciati ad AI: in tutti questi casi la durata della detenzione superava il tempo permesso per il fermo di polizia. La legittimità di tale procedimento suscita fortissimi dubbi. AI ritiene che le autorità competenti dovrebbero rispondere a tali preoccupazioni il prima possibile, emendando sia la prassi, sia la legislazione vigente, in maniera tale da evitare ogni possibile ipotesi di detenzione che possa essere considerata *illegittima* o *arbitraria* alla luce della Convenzione sui diritti dell'infanzia e di tutti i più importanti strumenti internazionali a tutela dei diritti umani.

4.2.2. Detenzione di minori non accompagnati

AI ha ricevuto segnalazioni coerenti, credibili e nella maggior parte dei casi documentate, circa la detenzione, tra il gennaio 2002 e l'agosto 2005, di 28 minori non accompagnati, quasi tutti richiedenti asilo la cui età risultava riconosciuta dalle autorità; sono inoltre giunte segnalazioni credibili riguardanti almeno 275 ragazzi detenuti nello stesso periodo senza parenti o affidatari, il cui status di minori è stato da essi affermato o era ragionevolmente evidente e non è stato escluso né accertato con metodi affidabili dalle autorità. In questo secondo caso, alla detenzione dopo l'arrivo si è aggiunto un rischio di trattenimento nei CPTA dopo il rintraccio sul territorio e di espulsione illegale. Vista la specifica analisi che tali episodi meritano alla luce degli standard internazionali e del diritto interno applicabile, essi vengono trattati separatamente nel capitolo 5.

4.2.3. La detenzione dei nuclei familiari con minori viene applicata soltanto in casi estremi? E' necessaria e proporzionata allo scopo?

I nuclei familiari con bambini non sono sfuggiti alla politica di detenzione generalizzata di migranti e richiedenti asilo all'arrivo sul territorio applicata in questi anni, in particolare alla frontiera marittima. AI ha ricevuto segnalazioni in gran parte documentate riguardanti 588 bambini giunti sul territorio all'interno di nuclei familiari, che sono stati detenuti nei centri tra il gennaio 2002 e l'agosto 2005. Si ritiene, anche in considerazione della scarsa trasparenza nella gestione dei dati e degli stessi centri, che essi rappresentino solo una parte dei minori accompagnati che sono stati detenuti. Si tratta di bambini spesso piccolissimi, in alcuni casi neonati, di nuclei familiari di richiedenti asilo soprattutto eritrei, somali, etiopi e curdi di cittadinanza turca e irachena. Essi costituiscono la parte più consistente dei minori sottoposti a detenzione tra il gennaio del 2002 e l'agosto del 2005 e hanno quasi sempre condiviso – quanto a centri utilizzati, tempi di detenzione e modalità di trasferimento – il trattamento previsto per gli adulti. La detenzione dei nuclei familiari all'arrivo non sembra essere stata decisa caso per caso ma, piuttosto, applicata di routine e senza che alle persone detenute venissero notificati provvedimenti formali e motivati, come la legge richiede. AI ha raccolto diverse testimonianze di giovani madri, molte delle quali giunte in Italia da sole con i propri figli di età inferiore ai 5 anni, le quali hanno narrato e documentato la propria permanenza all'interno dei centri di detenzione, imposta ad esse stesse e ai bambini in casi e tempi analoghi a quelli dei loro compagni di viaggio adulti.

Non essendo chiaramente prevista dalla legge, l'obiettivo ufficiale di tale detenzione generalizzata "all'arrivo" è difficilmente individuabile e dunque la sua *necessarietà* è difficilmente valutabile. Secondo affermazioni spesso rinvenibili in documenti istituzionali e dichiarazioni ad AI da parte di alcune autorità competenti, la detenzione viene applicata a migranti irregolari e richiedenti asilo appena arrivati "in attesa di identificazione": dalle testimonianze e dalle denunce raccolte risulta tuttavia che i nuclei familiari – e anche i minori non accompagnati – siano rimasti nei centri anche oltre 10 giorni dopo essere stati identificati.

Riguardo ai richiedenti asilo (che costituiscono la grande maggioranza dei nuclei familiari detenuti), dalle denunce e testimonianze raccolte emerge che essi non siano stati lasciati liberi neanche dopo l'ammissione alla procedura di asilo successiva all'identificazione; hanno dovuto attendere in detenzione per molti giorni il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo previsto dalle norme applicabili sino al 21 aprile 2005, rimanendo dunque in stato di privazione della libertà *in attesa dei tempi della burocrazia* e non per motivi obiettivamente insuperabili. A tale proposito va anche notato che, sino al 21 aprile 2005, la detenzione non risulta invece essere stata applicata alla maggior parte dei richiedenti asilo entrati in Italia via terra, senza essere fermati dalle forze di polizia e presentatisi presso le questure per fare domanda di asilo. La detenzione risulta dunque un trattamento riservato soprattutto a quella parte di richiedenti asilo che viene individuata dalle autorità all'arrivo alla frontiera marittima.

Solo in pochissimi casi particolarmente gravi – generalmente legati a malattie o disabilità evidenti – risultano essere state ricercate soluzioni di accoglienza aperte, ma quasi mai in tempi utili da evitare *del tutto* la permanenza nei centri di detenzione. Appare perciò inopportuno definire questi casi sporadici come "ricerca di soluzioni alternative" alla detenzione.

Non possono, inoltre, essere considerati "alternativi alla detenzione" i periodi trascorsi in ospedale a seguito dell'arrivo, soprattutto nei casi in cui essi siano stati affrontati dai bambini e dalle loro madri in stato di oggettiva limitazione della libertà, come denunciato ad AI riguardo a tre casi, nei quali le persone coinvolte hanno denunciato di essere state sottoposte a restrizioni della libertà di movimento che equivalgono a detenzione.

Per tali motivi, e per la mancanza di atti notificati che giustifichino caso per caso i provvedimenti restrittivi, risulta impossibile affermare che la detenzione dei nuclei familiari

con bambini sia stata adottata solo in ipotesi eccezionali e dopo aver preso in considerazione, per ogni nucleo, tutte le appropriate alternative alla detenzione e averle ritenute non percorribili. Per i medesimi motivi, si ritiene che le prassi applicate ai bambini interni ai nuclei non abbiano attribuito alla detenzione dei minori la caratteristica di “provvedimento di ultima risorsa”, richiesto dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia.

4.2.4. Durata della detenzione: la più breve possibile?

Secondo quanto riferito ad AI sia dai diretti interessati che da testimonianze e segnalazioni coerenti, i tempi di detenzione dei minori accompagnati all’arrivo – quasi tutti richiedenti asilo – si aggirano intorno ai 20 giorni, spesso superandoli: questa durata è stata riferita, nelle testimonianze, sia all’epoca precedente che, per alcuni casi, a quella successiva all’entrata in vigore delle nuove norme che prevedono la detenzione dei richiedenti asilo. Per i minori non accompagnati i tempi più frequentemente riferiti sono lievemente maggiori, sino a un massimo, in un caso, di un mese e mezzo. L’analogia tra la durata della detenzione dei minori e quella applicata generalmente ai richiedenti asilo e migranti irregolari, secondo quanto coerentemente e ripetutamente riferito, non lascia supporre che sia stato rispettato il principio del minor tempo possibile, come richiesto dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia.

Diversi minori e i loro genitori hanno riferito ad AI che la risposta più spesso fornita dal personale del centro e dagli agenti di pubblica sicurezza alla loro domanda: “Perché dobbiamo stare qui?” è stata: “Per aspettare” il susseguirsi delle diverse tappe della procedura di identificazione e accesso alla procedura di asilo. Tuttavia il tempo della detenzione non sembra legato a quello obiettivamente necessario allo svolgimento efficiente degli adempimenti generalmente adottati come motivazione, ossia l’identificazione, l’accesso alla procedura di asilo e il rilascio del primo permesso di soggiorno.

4.2.5. Quale spazio per il diritto di contestare la legittimità della detenzione?

Ad AI non risulta che, nella maggior parte dei casi, ai nuclei familiari con bambini e ai minori non accompagnati detenuti dopo l’arrivo in Italia siano stati notificati provvedimenti che disponevano tale detenzione, con l’illustrazione di modi, tempi e strumenti di impugnazione. Né risulta che tali provvedimenti – a differenza di quelli a cui sono stati sottoposti i destinatari di un ordine di espulsione – siano stati convalidati dall’autorità giudiziaria. A ciò deve aggiungersi lo scarso contatto con l’esterno dei migranti nei centri di detenzione, il difficile accesso all’assistenza legale e l’assenza di un’istituzione di monitoraggio indipendente. Tutto ciò consente di escludere che, per lo meno nella maggior parte dei casi, i minori o i genitori abbiano potuto esercitare “il diritto di contestare la legalità della loro privazione di libertà dinanzi un tribunale o altra autorità competente, indipendente e imparziale” e che “una decisione sollecita” sia stata adottata a riguardo, come richiesto dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia¹³⁵.

4.2.6. Quale assistenza legale?

Il diritto all’assistenza legale è essenziale per assicurare l’esercizio del diritto di contestare la legittimità della detenzione innanzi a un’autorità indipendente.

Le denunce, le informazioni e le testimonianze ricevute da AI convergono nel suggerire la complessiva assenza, all’interno dei centri di detenzione, di informazioni sufficienti sui diritti di minori accompagnati e non accompagnati fornite ai minori stessi e alle loro famiglie.

Né la “Carta dei diritti e dei doveri” che dovrebbe essere distribuita ai detenuti nei CPTA, né l’opuscolo informativo relativo alla procedura di asilo predisposto dal ministero dell’Interno e distribuito nei centri ai richiedenti asilo¹³⁶ segnalano i diritti fondamentali del minore, eccetto – nel caso della Carta – il divieto di detenzione dei minori e la tutela dell’unità familiare. L’assistenza legale relativa all’asilo è svolta in alcuni centri da avvocati che operano nel quadro di una convenzione con la prefettura o con l’ente gestore. Talvolta è stato consentito l’ingresso di avvocati volontari ma, di regola, non è risultato invece possibile per i minori e i richiedenti asilo avere accesso alle liste degli avvocati del gratuito patrocinio e scegliere liberamente il proprio consulente legale. Ciò ha in alcuni casi avuto delle conseguenze gravose per il benessere dei minori.

Un ulteriore elemento che limita la possibilità dei minori di ricorrere a un’azione giudiziaria è la non rara mancata nomina di un tutore legale dei minori non accompagnati (argomento trattato nel cap. 5): l’autorizzazione del tutore è infatti necessaria per il compimento di ogni atto giuridicamente rilevante da parte del minore privo della rappresentanza legale dei propri genitori o affidatari e la sua mancanza rende il minore ulteriormente vulnerabile.

4.3. Il viaggio non è finito: rischio per i diritti umani dei minori all’arrivo sulla terraferma e durante i trasferimenti

L’arrivo di Selma a 20 giorni di vita, con sua madre, richiedente asilo

Quando Selma è nata, suo padre era già in carcere per “immigrazione illegale” in un paese dell’Africa e sua madre, che ha rischiato di essere arrestata per gli stessi motivi, è fuggita portandola con sé. Sono riuscite a raggiungere l’Italia dopo quattro giorni di mare molto agitato. *“Io e la bambina stavamo molto male quando siamo arrivate – racconta ad AI la madre di Selma – e anche le altre donne e i loro figli che viaggiavano sulla stessa barca con noi stavano male. I nostri bambini erano tutti neonati ed è un miracolo se siamo riuscite a portarli vivi sino in Italia”*. All’arrivo Selma, che aveva 20 giorni di vita, pesava poco più di tre chili. È stata subito ricoverata assieme a sua madre e alle altre compagne di viaggio con i loro bambini in un ospedale poco lontano dal punto di arrivo, dove è rimasta per sei giorni. La madre di Selma ha raccontato ad AI che lei e le altre donne sono state costrette a restare con i bambini nella piccola stanza d’ospedale che avevano loro assegnato e dalla quale potevano uscire a turno soltanto per andare in bagno. *“Il personale dell’ospedale ci diceva che non dovevamo uscire dalla camera senza il loro permesso, perché la polizia non voleva, perché non avevamo i documenti; quindi non potevamo neanche fare una passeggiata nel corridoio. La camera non era grande e non c’erano culle per i bambini, che dovevamo tenere nei letti con noi. Era quasi peggio del viaggio, piangevamo sempre e non parlavamo neanche tra noi”*. Immediatamente dopo le dimissioni dall’ospedale la piccola Selma e sua madre sono state fatte viaggiare per oltre 20 ore su un pullman diretto verso un altro centro di detenzione. Nello stesso pullman c’erano le compagne di viaggio con cui avevano condiviso la camera in ospedale e i loro neonati: *“Prima della partenza mi hanno dato tre paia di pannolini, ma niente da mangiare né acqua, né per me né per la bambina. Faceva freddo, mia figlia piangeva sempre e non sapevo come calmarla. Per fortuna i poliziotti erano gentili con noi”*. Dopo un mese di detenzione nel nuovo centro, Selma e la sua mamma hanno avuto un alloggio in un centro di accoglienza per nuclei familiari.

L’arrivo di Myriam e Tomas a pochi anni di età, con la loro madre, richiedente asilo

Miryam e Tomas hanno viaggiato tre giorni in mare, tra le braccia della loro mamma. Quest'ultima ha narrato che al momento in cui la barca, grazie ai soccorsi, ha raggiunto la riva, i bambini, troppo piccoli per rendersi conto del pericolo corso e scampato, piangevano per la fame e per la sete. *“Non avevano mangiato per i tre giorni del viaggio – racconta –, il cibo pesa e i trafficanti non ci avevano permesso di portarlo. Durante il viaggio uno dei trafficanti aveva buttato in mare il biberon di Tomas, così anche dargli da bere era diventato difficile”*. La donna ha raccontato ad Al che dopo essere stati condotti sulla riva, tutti i migranti della barca – compresi Myriam e Tomas – hanno dovuto aspettare che la polizia terminasse i controlli e chiedesse a ognuno le generalità: *“Sulla spiaggia gli agenti ci hanno prima perquisito e poi chiesto i nomi. Noi eravamo in fila e gli agenti seduti a un tavolino. Questa cosa è durata ore. Solo dopo l'intervista ci hanno dato da mangiare e ci hanno portati nel centro; eravamo così stanchi, sporchi di urina e di vomito, perché ci hanno trattati così?”*.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia¹³⁷ obbliga le autorità a prendere in considerazione il “superiore interesse” dei minori ogniqualvolta esse adottino una decisione che li riguardi, direttamente o indirettamente. Questo punto fermo deve orientare sia i singoli provvedimenti applicati ai minori migranti all'arrivo, sia la sistematicità con la quale essi vengono adottati. L'interesse dei bambini migranti deve ricevere un'attenzione primaria sia quando questi si trovino da soli sotto la responsabilità di funzionari del paese ospitante, sia quando il loro benessere venga in qualche modo influenzato da una decisione adottata nei confronti del nucleo familiare a cui appartengono. La Convenzione stabilisce inoltre che, quando sono privati della libertà i minori devono essere trattati “con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana e in maniera da tener conto delle esigenze” della loro età¹³⁸. In considerazione della specifica vulnerabilità dei bambini richiedenti asilo e rifugiati, la Convenzione sui diritti dell'infanzia obbliga gli Stati ad adottare le misure adeguate, affinché questi possano beneficiare della protezione e dell'assistenza umanitaria necessarie per usufruire dei diritti loro riconosciuti¹³⁹, inclusi quello di “godere del miglior stato di salute possibile”¹⁴⁰ e di non subire “sanzioni motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni” dei loro genitori.

Le preoccupazioni di Al circa l'effettiva tutela dei minori migranti dopo l'arrivo alla frontiera marittima comprendono il momento in cui essi toccano la terraferma e riguardano anche i giorni immediatamente successivi, spesso caratterizzati da controlli e trasferimenti verso e tra centri di detenzione.

La fase immediatamente successiva all'arrivo di migranti e richiedenti asilo via mare è spesso lunga e complessa. Dopo essere stati tratti in salvo al largo e condotti a riva dai mezzi di soccorso, o essere stati intercettati sulla costa dalle forze di pubblica sicurezza, i migranti vengono sottoposti a una “prima” identificazione. Tale operazione, secondo quanto riferito, viene in alcuni casi anticipata sulla nave, talvolta svolta “sulla riva”, altre volte all'interno del primo luogo di detenzione in cui essi vengono condotti e dal quale vengono spesso trasferiti in un secondo centro.

Questo percorso forzato può svilupparsi lungo diverse “tappe” geografiche. Tra le segnalazioni giunte ad Al la maggior parte riguardano:

- migranti giunti a Lampedusa, autonomamente o perché soccorsi al largo e lì trainati dai mezzi di soccorso, detenuti nel centro sull'isola per periodi variabili e quindi trasferiti in altri centri presenti in Sicilia (come Trapani Salinagrande, Caltanissetta Pian del Lago) o dell'Italia peninsulare del Sud (tra cui Crotone S. Anna, Bari Palese, Foggia Borgo Mezzanone);

- migranti giunti presso le coste meridionali della Sicilia (in provincia di Agrigento, Ragusa, Siracusa o Trapani) autonomamente o trainati dai mezzi di soccorso, trattenuti in strutture occasionalmente destinate allo scopo per periodi brevi – come quelle di Porto Empedocle, Licata, Pozzallo, Siracusa – e poi trasferiti in altri centri della Sicilia o dell'Italia peninsulare del Sud;
- migranti giunti presso altre isole della Sicilia (Pantelleria e Linosa), poi trasferiti a Lampedusa e, dopo il consueto periodo di detenzione, nuovamente trasferiti in centri della Sicilia o dell'Italia peninsulare del Sud;
- migranti giunti presso le coste meridionali della Calabria e conseguentemente trasferiti e detenuti nel centro di Crotone o trasferiti in altri centri dell'Italia peninsulare del Sud.

Al ha ricevuto ripetute e coerenti segnalazioni circa diversi aspetti del trattamento subito dai minori migranti nell'immediatezza dell'arrivo sulla terraferma che non appaiono in linea con gli standard internazionali. Questi riguardano, tra l'altro:

- controlli all'arrivo e sequestro di beni personali nei confronti di minori non accompagnati, svolti con modalità che non appaiono in linea con il "rispetto della dignità" e degli specifici bisogni, anche psicologici, del minore;
- trasferimento non immediato di bambini molto piccoli presso luoghi di accoglienza idonei;
- lunghe attese dei bambini durante le operazioni di identificazione;
- degenze in ospedale non in linea con gli standard dell'accoglienza dei rifugiati e che sollevano dubbi in relazione alla legittimità della limitazione della libertà personale.

Inoltre, molteplici e coerenti segnalazioni si concentrano sulle condizioni dei trasferimenti verso e tra centri di detenzione, effettuati con mezzi diversi, tra cui traghetti di linea, aerei militari e pullman privati, e sotto la vigilanza di agenti di pubblica sicurezza. Al ha ricevuto segnalazioni ripetute e coerenti riferite a modalità di trasferimento attuate tra il gennaio 2002 e l'agosto 2005, che non appaiono in linea con gli standard di trattamento contenuti nella Convenzione sui diritti dell'infanzia.

Tali segnalazioni riguardano, tra l'altro:

- mancata informazione verso i minori o i loro genitori circa la destinazione finale del viaggio;
- inadeguatezza e insufficienza di cibo e acqua forniti per la tratta da affrontare, in molti casi superiore alle 12 ore;
- inadeguatezza delle modalità e dei tempi di trasferimento in considerazione delle condizioni fisiche dei bambini alla fine del viaggio;
- inadeguatezza delle modalità e dei tempi di trasferimento per neonati e donne in stato di gravidanza;
- difficoltà dei migranti trasferiti nel comunicare bisogni essenziali dei bambini agli agenti di pubblica sicurezza che vigilano durante i trasferimenti;
- mancanza di personale femminile tra gli agenti impegnati durante i trasferimenti.

Il 16 giugno 2005 la segreteria provinciale catanese di uno dei maggiori sindacati italiani di polizia ha scritto alla sua segreteria generale, in riferimento agli agenti impegnati in Sicilia in relazione agli "sbarchi". Secondo la missiva¹⁴¹, i migranti giunti nella regione "vengono regolarmente raggruppati dalle forze dell'ordine e accompagnati presso i centri di prima accoglienza presenti in Calabria e in Puglia"; in relazione a ciò, la lettera

sottopone ai destinatari “alcune problematiche afferenti la sicurezza del personale che opera i trasferimenti dei clandestini presso i predetti centri, nonché la possibilità di poter fornire un esercizio che abbia i requisiti dell’efficienza e della dignità, sia per i poliziotti, sia per i cittadini extracomunitari”. Tra le altre cose, chi scrive riferisce: “Molti colleghi che rappresentiamo raccontano episodi in cui durante il servizio di trasferimento, in piena autostrada, sono stati costretti a soccorrere donne e bambini in tenerissima età colpiti da malore pur non avendo le necessarie competenze e conoscenze. Oltre a ciò bisogna considerare la difficoltà a comprendere persone che parlano una lingua diversa dall’italiano e dall’inglese”. La lettera chiede alla segreteria generale del sindacato di intervenire presso il ministero “al fine di ottenere un adeguamento del numero della forza di scorta ai clandestini e fornire, almeno quando si tratta di grossi numeri, personale sanitario e femminile”.

L’insieme delle testimonianze e informazioni citate evidenzia un aspetto preoccupante e poco conosciuto del trattamento dei minori dopo l’arrivo. Al ritiene necessario che anche le fasi meno visibili – come quelle immediatamente successive all’arrivo e quelle inerenti ai trasferimenti verso e tra centri di detenzione – siano attentamente gestite e monitorate dalle istituzioni competenti, al fine di garantire che i diritti fondamentali dei minori, tra cui quello alla dignità e all’integrità psicofisica, non ne vengano pregiudicati. Al ritiene inoltre che gli spostamenti non necessari e gratuiti tra centri di detenzione di persone che hanno chiesto asilo o di migranti irregolari dovrebbero essere evitati.

4.4. Condizioni di detenzione e trattamento dei minori

Un periodo di detenzione o arresto è vissuto in maniera molto diversa da un adulto e da un minore, e può essere particolarmente arduo per un bambino o adolescente alla fine di un lungo viaggio di migrazione forzata o irregolare, talvolta dopo aver già subito una detenzione senza imputazione o processo nel paese di origine. Gli standard sulle condizioni di detenzione e di trattamento applicabili ai minori devono dunque essere rispettati dai governi, anche per evitare che la privazione della libertà rappresenti un trauma o un ostacolo allo sviluppo psicofisico dei più giovani.

Al considera *detenuti* tutti gli individui ristretti nei centri di detenzione in Italia, siano essi migranti irregolari o richiedenti asilo in attesa di essere ascoltati dalle Commissioni territoriali, secondo le ipotesi previste dalle nuove norme in materia: ad essi sono applicabili gli standard internazionali sul trattamento dei detenuti, compresi quelli contenuti nelle *Regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei reclusi* e nel *Corpo dei principi delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o reclusione*; a questi si aggiungono, per i minori, gli specifici standard di trattamento previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dalle *Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà*.

Riguardo alle condizioni di detenzione, il *Corpo dei principi*, applicabile a tutte le persone private della libertà personale, incluse quelle detenute senza accusa, riafferma il fondamentale principio secondo il quale tutti i detenuti devono essere trattati in modo umano e nel rispetto dell’“intrinseca dignità” dell’individuo. Secondo le *Regole minime*, “(t)utti gli alloggi destinati all’uso da parte dei detenuti e in particolare tutti gli alloggi notturni dovranno rispondere a requisiti di igiene che abbiano il dovuto riguardo per il clima e in particolare la cubatura dell’aria, la superficie minima, l’illuminazione, il riscaldamento e la ventilazione”. Le *Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà* aggiungono che a ogni minore detenuto deve essere assicurato un luogo per dormire “adeguato” e “separato”, il quale deve risultare “pulito”, oltre che “tenuto in ordine” e soggetto al sufficiente ricambio per assicurare la pulizia. Inoltre, il design delle strutture

di detenzione per minori deve aver opportuno riguardo per “il bisogno dei minori di privacy, di stimoli sensoriali, di opportunità di incontro fra pari e di attività fisica e ricreativa”.

Con specifico riferimento ai minori richiedenti asilo, una rilevante indicazione è contenuta nelle *Linee guida dell'UNHCR sulle politiche e le procedure riguardanti i minori non accompagnati richiedenti asilo*, secondo le quali “(s)e i bambini richiedenti asilo vengono detenuti negli aeroporti, in centri di trattenimento per immigrati o all'interno di carceri, essi non devono essere tenuti in condizioni carcerarie. Ogni sforzo dev'essere compiuto affinché vengano rilasciati dalla detenzione e collocati in un altro alloggio appropriato. Se ciò risulta impossibile, deve essere realizzata una sistemazione in locali adatti per i bambini e per le loro famiglie. L'approccio basilare di un tale programma dovrebbe essere di “assistenza” e non di “detenzione”. Le strutture non dovrebbero essere collocate in aree isolate dove risorse comunitarie culturalmente appropriate e l'accesso al supporto legale potrebbero essere non disponibili”.

Accanto alle garanzie sulle condizioni di detenzione, gli standard internazionali definiscono il trattamento dei minori detenuti, stabilendo un insieme di diritti essenziali che vanno ad aggiungersi al diritto alla dignità e all'integrità fisica e mentale.

Questi includono:

- il diritto a essere separati dagli adulti, salvo che si tratti di adulti del medesimo nucleo familiare e che ciò sia consigliabile per il benessere del minore;
- il diritto all'assistenza legale;
- il diritto all'assistenza medica;
- il diritto ad avere contatti con l'esterno;
- il diritto all'istruzione.

Questi diritti essenziali sono sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dettagliati dalle *Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà*, le quali contengono linee guida circa il diritto alle cure mediche e all'istruzione. Quest'ultima dovrebbe preferibilmente essere fornita all'esterno dei luoghi di detenzione, come riaffermato, con specifico riguardo ai minori richiedenti asilo, dalle *Linee guida dell'UNHCR*.

Il principio secondo il quale i minori devono essere alloggiati separatamente dagli adulti è invece una regola chiave dal punto di vista della prevenzione dei maltrattamenti, come ricordato dagli *Standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura* del 2003. Tale importante organismo di monitoraggio ha affermato che “sistemare minori e adulti che non siano parenti insieme porta inevitabilmente con sé la possibilità di supremazia e abuso”. Ulteriori obblighi rilevanti per il trattamento dei minori richiedenti asilo discendono dalla *Direttiva europea sugli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo*. La Direttiva obbliga gli Stati membri a informare i richiedenti asilo di tutti i mezzi di accoglienza di cui possono usufruire e sulle organizzazioni che forniscono assistenza sociale e legale. Essa inoltre prevede garanzie specifiche per i minori che sono vittime di tortura, di traffico e di altre forme di violenza, oltre che per i minori non accompagnati. A questi ultimi, in particolare, deve essere garantita la rappresentanza legale; devono inoltre essere alloggiati, dal momento in cui sono ammessi al territorio, o con parenti adulti, o con un nucleo familiare affidatario o in centri di accoglienza adatti alla loro minore età.

La detenzione di Eron, 16 anni, minore non accompagnato richiedente asilo

Eron ha attraversato molti confini, assieme a due coetanei, prima di affrontare il mare su una piccola barca con altre 180 persone. La sua etnia è perseguitata nel suo paese di origine ed Eron non poteva rischiare di affrontare un periodo di arresto e una detenzione arbitraria come era successo a suo fratello. Per questo è fuggito e ha raggiunto l'Italia. Eron ha raccontato ad AI di essere stato condotto, dopo l'arrivo sul territorio italiano, in un grande fabbricato: *“Non so cosa fosse, sembrava una scuola. Avevano messo dei materassini a terra e ci hanno fatto dormire lì. Non potevamo uscire perché gli agenti erano vicino alle porte”*. Dopo il primo giorno trascorso così, Eron ha dovuto viaggiare per diverse ore su un pullman, assieme agli altri richiedenti asilo arrivati con lui, per essere trasferito in un altro centro di detenzione del Sud Italia, dove racconta di essere rimasto per un mese. *“Lì mi hanno fatto dormire in una roulotte, con due uomini adulti. Faceva molto freddo, era inverno, ci avevano dato una coperta militare per ciascuno ma era troppo corta e dovevamo dormire sempre rannicchiati per coprirci tutti. Certe notti era così gelido che abbiamo dormito insieme per sentire meno il freddo”*. Dopo quel mese difficile Eron è riuscito a trovare accoglienza in un centro per minori dove ancora vive. Ha un regolare permesso di soggiorno e frequenta un corso di formazione adatto alla sua età.

La detenzione di Lily, 6 mesi, con sua madre, richiedente asilo

Lily è stata molto fortunata: è rimasta nel centro di detenzione con sua madre 12 giorni. La loro situazione burocratica era un po' diversa da quella degli altri e il tempo di attesa per avere il permesso di soggiorno valido e poter lasciare il centro è stato più breve. Tuttavia la mamma di Lily ricorda molto bene quel periodo: *“Non potevamo uscire dal centro, ci dicevano che dovevamo stare lì, nel container. Insieme a me e a Lily c'era una coppia con un bambino, per fortuna ci conoscevamo già da prima, altrimenti sarebbe stato ancora più imbarazzante. Nel container non c'erano né una culla né un seggiolone, e così dovevo tenere Lily sempre in braccio, quando era sveglia”*. Era piena estate: *“Dovevamo stare lì, era caldissimo ma cosa potevamo fare? Siccome nel centro non c'erano alberi, noi facevamo così: mettevamo il letto fuori, dove cadeva l'ombra del container, e lo giravamo man mano che girava l'ombra. Così Lily non prendeva troppo sole”*. Ora Lily e la sua mamma vivono in un centro di accoglienza per donne con bambini piccoli, colorato e confortevole. Stanno aspettando di sapere se, per l'Italia, sono rifugiate oppure no.

Tra i luoghi all'interno dei quali, secondo le segnalazioni pervenute ad AI, il passaggio di minori è stato più massiccio, tra il gennaio del 2002 e l'agosto del 2005, vi sono:

- il centro di Lampedusa, spesso caratterizzato da sovraffollamento e oggetto di molte denunce di inadeguatezza¹⁴²;
- centri di detenzione composti di unità abitative mobili come roulotte, camper e container, privi di copertura di alberi che riparino dal caldo e dalla pioggia, quali i centri di Crotone, Bari e Foggia;
- luoghi “occasionalmente” di detenzione collettiva, come l'hangar del porto di Pozzallo.

Il periodo dell'anno di maggiore presenza di minori è stato quello primaverile ed estivo, ma sono stati riferiti casi relativi anche all'inverno inoltrato.

Ad AI sono giunte molteplici, ripetute e coerenti denunce e segnalazioni riguardanti le inadeguate condizioni di vita nei moduli abitativi mobili, caratterizzati d'estate dal caldo

intenso e particolarmente insopportabile per bambini e neonati e d'inverno dal freddo e dall'umidità. Altri disagi riferiti sono relativi alla mancanza di ombra nelle aree collettive e aperte dei "centri". Molti dei bambini che hanno dovuto affrontare tali condizioni avevano meno di 5 anni, alcuni di loro erano neonati, talvolta venuti alla luce durante il viaggio o durante la permanenza nel centro delle loro madri.

Alina, nata in Italia e subito detenuta con la sua mamma, richiedente asilo

Alina non ha visto il viaggio via mare né l'arrivo della sua mamma in Italia. È stato un viaggio breve, ha raccontato sua madre ad AI, dicendo che aveva avuto molta paura di non farcela: *"Ero incinta di quasi nove mesi quando sono partita. Subito dopo essere salita sulla barca, ho chiesto ai trafficanti di farmi scendere, perché avevo tanta paura, ma mi hanno fatto rimanere con la forza"*, ha detto ad AI. La donna ha raccontato che dopo l'arrivo è stata alloggiata nel centro di detenzione di Lampedusa in una camera con altre donne, dove è rimasta per tre giorni: *"A un certo punto ci hanno chiamati e ci hanno fatti salire su un aereo, senza dirci dove saremmo andati; avevo paura, perché non sapevo dove mi portavano. Era molto difficile: il deserto, poi il mare, ero incinta, ero sola, mi sentivo disperata"*.

L'aereo ha portato la mamma di Alina in un altro centro di detenzione nell'Italia meridionale, dove è stata alloggiata in un container con altre persone. Era estate inoltrata. Dopo alcuni giorni la mamma di Alina – che racconta di non essere stata sottoposta ad alcun controllo medico dopo il suo arrivo nel centro di detenzione – ha iniziato a sentire le contrazioni ed è stata condotta in ospedale. Dopo il parto è dovuta rimanere in ospedale per cinque giorni, ma Alina per fortuna stava bene.

Successivamente, entrambe sono state ricondotte nel centro di detenzione: *"Nessuno mi ha chiesto se volevo tornare lì, ero obbligata. Sono rimasta un'altra settimana nel container con la bambina, faceva molto caldo, Alina era piena di puntini rossi"*. Alina e la sua mamma sono poi state trasferite in un centro di accoglienza, da cui, in un secondo momento, sono andate via. Entrambe ora vivono in un centro di accoglienza per nuclei familiari.

Jennifer, nata in Italia e subito detenuta con i suoi genitori, richiedenti asilo

I genitori di Jennifer hanno raccontato ad AI che, dopo la loro permanenza al centro di Lampedusa, sono stati trasferiti in un altro centro nell'Italia meridionale in autobus, viaggiando per oltre 12 ore, pochi giorni prima che Jennifer venisse al mondo. Appena arrivata nel secondo centro di detenzione, la mamma ha chiesto di essere portata in ospedale, perché sentiva i dolori del parto. Jennifer è nata dopo pochi giorni e lei racconta così quei momenti: *"Hanno fatto venire mio marito in ospedale solo due volte, per pochissimo tempo; non avevo niente, vestiti per la bambina, una tutina, niente, non mi sembrava di essere trattata come chi ha appena partorito un essere umano; per fortuna una signora italiana conosciuta in ospedale mi ha regalato qualcosa"*. Dopo alcuni giorni in ospedale, è stata ricondotta al centro di detenzione con la piccola Jennifer, dove, assieme a suo marito, ha vissuto in una roulotte per oltre 20 giorni: *"Faceva molto caldo nella roulotte, ma non potevamo mai uscire perché fuori era ancora peggio, stavamo male noi e anche la bimba, piangeva in continuazione"*. Dopo il tempo trascorso nel centro di detenzione, raccontano i genitori di Jennifer, tutti sono stati trasferiti in un centro di accoglienza. La famiglia ora vive in un'altra città, in una stanza all'interno di un centro di accoglienza e Jennifer sta bene.

AI è particolarmente preoccupata per questa forma di detenzione che coinvolge nuclei familiari con bambini piccoli e donne incinte, applicata senza previa ricerca di soluzioni alternative.

4.4.1. Separazione dagli adulti

Le denunce e le testimonianze dirette pervenute ad AI indicano in modo coerente che il diritto dei minori detenuti a essere separati dagli adulti che non siano membri dello stesso nucleo familiare non è stato sempre rispettato. In particolare:

- in tutte le dichiarazioni fatte ad AI dai diretti interessati e in tutte le testimonianze e segnalazioni pervenute, i *minori non accompagnati*, come anche i ragazzi soli il cui status di minori è stato da essi affermato o era ragionevolmente evidente e non è stato escluso né accertato con metodi affidabili dalle autorità, erano stati alloggiati assieme a persone adulte, in genere dello stesso sesso e in condizioni di promiscuità;
- in molte delle dichiarazioni, segnalazioni e testimonianze raccolte, i nuclei familiari risultavano alloggiati in “aree” dei luoghi di detenzione appartate ma *non separate* dai luoghi di detenzione degli adulti e quindi era possibile e talvolta frequente il contatto tra i bambini e adulti estranei al nucleo familiare;
- secondo le dichiarazioni, segnalazioni e testimonianze relative al centro di Lampedusa, le donne e i bambini risultavano alloggiati in una struttura a parte, separati dai loro mariti e padri.

Tale stato di cose è in gran parte dipendente dalla scelta della detenzione generalizzata quale politica prevalente per gli arrivi via mare, oltre che dall’uso di luoghi di detenzione collettivi senza alcuna specificità. AI ritiene questo trattamento in evidente contrasto con il diritto del minore detenuto di essere separato dagli adulti, di avere un alloggio che ne garantisca la *privacy* e che lo metta al riparo da qualsiasi forma di abuso.

4.4.2. Assistenza medica di donne in gravidanza e neonati

Nonostante la legge nazionale stabilisca la completa equiparazione tra le donne migranti e le cittadine italiane riguardo alla tutela della maternità (oltre che della gravidanza), dalle denunce relative al periodo post-parto trascorso da alcune donne in detenzione non emerge che tale equiparazione sia stata sempre resa effettiva. Numerose inoltre risultano le segnalazioni relative alla mancanza di un interprete durante le visite svolte dai medici presenti all’interno dei centri, elemento che rende molto difficoltoso il fluire di informazioni essenziali sia nell’anamnesi che nella comunicazione della terapia.

4.4.3. Contatto con il mondo esterno

La situazione relativa al contatto dei migranti detenuti nei centri con il mondo esterno riguarda anche i minori, ed è particolarmente preoccupante: essa infatti ha un impatto molto negativo sul loro benessere.

La detenzione di Milo, bambino di 4 anni con una grave disabilità

Milo ha quattro anni e origini mediorientali; ha una grave malformazione alle braccia e alle gambe che gli impedisce sia di camminare sia di compiere altri movimenti essenziali. C’era anche lui tra le centinaia di persone arrivate in barca a Lampedusa nel

marzo 2005. Milo non è stato rinvio in Libia e dopo la detenzione nel centro di Lampedusa è stato trasferito nel centro di Crotone.

Il bambino era accompagnato da una donna che si è dichiarata sua madre e da un uomo che si è dichiarato suo padre, entrambi migranti irregolari. L'uomo, da quanto è stato riferito, è fuggito dal centro di detenzione di Crotone pochi giorni dopo l'arrivo.

Tra il 24 e il 25 marzo del 2005 alcune persone, tra cui tre parlamentari, un rappresentante locale di una ONG italiana e un'avvocata esperta di immigrazione, hanno avuto accesso al centro di detenzione. Il centro di Crotone è stato altre volte oggetto di visite da parte di parlamentari nel 2004 e nel 2005, alcune delle quali sollecitate da rappresentanze sindacali del personale di polizia che vi lavora, allarmate dalla situazione da esse definita "inidonea a garantire gli standard minimi di sicurezza e vivibilità". L'avvocata che ha visitato il centro il 25 marzo 2005 ha visto il piccolo Milo e ha parlato con la donna che era con lui, la quale le ha detto che quest'ultimo aveva subito un'operazione allo stomaco prima del loro arrivo in Italia; gli altri detenuti le hanno raccontato che spesso, di notte, lo sentivano piangere. Alcune persone dello staff del centro avrebbero detto all'avvocata che per il bambino era prevista un'imminente visita all'ospedale di Catanzaro e che non sapevano per quanto tempo egli sarebbe rimasto ancora nel centro di detenzione.

Il 2 aprile l'avvocata, insieme ad alcuni parlamentari, ha fatto nuovamente ingresso nel centro: in tale occasione ha notato che, pur essendo trascorsi otto giorni dalla sua visita precedente, la donna e il bambino erano ancora lì. La donna le ha detto che erano ancora in attesa della visita in ospedale per Milo, che non sapeva quando sarebbero usciti dal centro, e le ha dato mandato scritto per difenderli. L'avvocata ha chiesto al personale impiegato nel centro copia della documentazione medica del bambino necessaria a richiedere un permesso di soggiorno per motivi di salute. Le è stato garantito che la documentazione le sarebbe stata fornita due giorni dopo, completa delle necessarie vidimazioni, ma ciò non è avvenuto.

Nei giorni successivi è stato presentato un esposto alla magistratura relativo alla legalità della detenzione del bambino e di altri migranti irregolari e richiedenti asilo presenti nel centro al momento delle visite e la magistratura ha aperto un'inchiesta.

Il caso è stato inoltre menzionato in un appello presentato nello stesso periodo alla Corte europea dei diritti umani. L'ultima settimana di aprile 2005, l'avvocata è entrata nel centro in base al mandato difensivo ricevuto dalla donna con il bambino, ma i suoi assistiti non erano più lì.

Le autorità competenti, da quanto riferito in seguito ad AI, avrebbero affermato che la donna e il bambino avevano potuto lasciare il centro dopo aver avuto un permesso di soggiorno.

Lo scarso contatto con l'esterno è l'altra faccia della generale oscurità che circonda il perimetro dei centri, più volte denunciata da AI, caratterizzata negli anni 2004 e 2005 da rifiuti all'ingresso opposti dalle autorità competenti all'UNCHR, parlamentari, avvocati, ONG locali e internazionali, rappresentanti delle istituzioni locali e giornalisti, oltre che agli stessi ricercatori di AI.

Le motivazioni legali poste dalle autorità sono risultate spesso poco chiare, anche in relazione alla confusione creata dall'esistenza "nominale" di diversi tipi di centri (tra cui CDA, CPTA e CDI), in realtà spesso coesistenti nei medesimi luoghi ma disciplinati in maniera diversa in merito all'ingresso. Tale situazione è ulteriormente aggravata dal fatto che la prassi e le norme sottopongono al benessere della prefettura l'accesso di ogni ONG, che non sia legata alla prefettura stessa da una convenzione o da un accordo precedente, benessere che viene nella maggior parte dei casi rifiutato. Gli avvocati in possesso di una delega da parte di un detenuto vengono generalmente fatti entrare nel centro, ma diversi

avvocati hanno dichiarato che il problema principale è proprio l'ottenimento della delega, difficile senza un previo contatto tra il detenuto e il legale stesso.

4.4.4. Istruzione

Gli standard internazionali prevedono che l'istruzione dei minori detenuti avvenga preferibilmente in strutture esterne ai luoghi di detenzione. La legislazione italiana sull'immigrazione, in conformità e con espresso riferimento alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, prevede il diritto-obbligo di frequentare la scuola primaria e secondaria per tutti i minori "comunque presenti" sul territorio, quindi anche quando privi di permesso di soggiorno. I minori detenuti nei centri sono impediti nell'esercizio di questo fondamentale diritto.

5. Più soli che mai: detenzione e rischio di espulsione forzata di minori non accompagnati

L'arrivo e la detenzione di John, richiedente asilo, 16 anni, solo

John è fuggito appena adolescente dal suo paese di origine, in Africa, ove sarebbe stato altrimenti costretto a seguire un addestramento militare durante il quale molte persone subiscono maltrattamenti e torture. Ha viaggiato per alcuni mesi assieme a due coetanei, all'interno di un gruppo di adulti, ed è arrivato sulle coste di Lampedusa dopo alcuni giorni di mare. Ricorda molto bene l'arrivo: *"Pesavo 45 chili e non mi reggevo in piedi; ero felice di essere arrivato, ma avevo molta paura"*. È stato condotto dagli agenti di pubblica sicurezza nel centro di detenzione dell'isola insieme ai suoi compagni di viaggio: pur avendo all'epoca 16 anni e un aspetto visibilmente giovanissimo, in nulla il trattamento a cui è stato sottoposto in questa fase si differenzia, nei suoi racconti, da quello applicato agli uomini adulti.

John ricorda così le sue prime ore in Italia: *"Appena siamo arrivati al centro ci hanno fatto denudare e hanno controllato se avevamo qualcosa addosso. Poi ci hanno dato vestiti puliti, ci hanno chiesto i nomi e l'età in inglese, gridando, e poi ci hanno dato da mangiare"*. Anche dopo aver dichiarato la sua età John è rimasto nel centro di Lampedusa assieme agli adulti, per due giorni. *"Dormivo in una stanza con sei uomini"*, ha dichiarato ad AI. È stato poi condotto in un altro centro di detenzione dell'Italia meridionale. Anche qui, come a Lampedusa, nulla nei suoi ricordi suggerisce che la sua minore età abbia orientato le procedure applicate. *"Nel nuovo centro dormivo in una camera di 12 letti; erano tutti adulti, tra cui tre donne. Dopo molti giorni mi hanno dato un foglio dove scrivere la richiesta di asilo, poi mi hanno preso le impronte digitali e la polizia mi ha intervistato. Mi hanno detto che, essendo minore, sarei stato trasferito da un'altra parte"*, invece è stato tenuto lì ancora per diversi giorni. *"Non so perché mi hanno lasciato tanto tempo chiuso lì dentro, per loro sarebbe stato più facile portarmi subito in un posto per ragazzini come me, ma non lo hanno fatto"*, racconta, sottolineando di aver trascorso complessivamente un mese nel secondo centro di detenzione, prima di essere condotto in una casa di accoglienza per minori, dove è rimasto qualche tempo. John si è poi trasferito in un'altra città italiana e ha trovato accoglienza in un secondo centro per minori: qui gli assistenti sociali si sono resi conto che, pur essendo in Italia ormai da cinque mesi, era privo di un tutore legale che lo rappresentasse e non aveva una chiara idea dell'iter e dei possibili esiti della sua richiesta di asilo.

A seguito di una lunga procedura, John ha ottenuto protezione in Italia. Adesso ha una stanza tutta sua, fa un lavoro che gli piace e trascorre il tempo libero con i suoi coetanei.

I minori migranti che si trovano, in un dato momento, nel territorio dello Stato ospitante privi della presenza di almeno un genitore o un affidatario, sono generalmente definiti “non accompagnati” dagli standard internazionali e da alcune disposizioni interne. La loro solitudine, descritta forse non abbastanza efficacemente da tale definizione – che evoca la temporanea mancanza di accompagnatori adulti durante il viaggio – è dolorosa come quella vissuta da qualsiasi minore privo di cure parentali. Nella particolare condizione di questi giovanissimi, tale carenza si aggiunge alla vulnerabilità che caratterizza l’esperienza di ogni minore migrante o richiedente asilo.

Gli standard internazionali e il diritto italiano escludono che questi minori possano essere detenuti in ragione del loro ingresso non autorizzato nel territorio. Questo principio è contenuto, relativamente a tutti i minori migranti non accompagnati, nella *Raccomandazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa concernente i diritti dei cittadini stranieri che desiderano entrare in uno Stato membro del Consiglio d’Europa* e, con riferimento ai minori richiedenti asilo, nelle *Linee guida dell’UNHCR*.

Gli standard internazionali prevedono alcune specifiche salvaguardie rese necessarie dalla mancanza di un ambiente familiare. In particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia riconosce ai minori soli il diritto a una “speciale protezione e assistenza prevista dallo Stato”. La *Direttiva europea sugli standard minimi di accoglienza dei richiedenti asilo* prevede specifiche garanzie per i minori non accompagnati richiedenti asilo. In particolare, ai minori non accompagnati viene riconosciuto il diritto alla rappresentanza legale e ad essere collocati, dal momento in cui vengono ammessi al territorio, presso parenti adulti, con una famiglia affidataria o in centri di accoglienza adatti alla loro minore età. Inoltre, tutti i minori che sono stati vittime di abusi, abbandoni, sfruttamento, tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti o che hanno sofferto le conseguenze di un conflitto armato, devono avere accesso a servizi di riabilitazione, cure mediche e a un qualificato orientamento.

La *Direttiva europea recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* del 1° dicembre 2005 stabilisce che gli Stati debbano, di regola, assicurare la nomina di un rappresentante legale che agisca in nome del minore e lo assista durante la procedura di asilo e che possa informarlo sul significato e sulle eventuali conseguenze dell’intervista da parte dell’organo che determina lo status di rifugiato. La Direttiva richiede anche che chi esamina la domanda di asilo di un minore non accompagnato sia specificamente formato. La normativa nazionale sull’immigrazione vieta espressamente la detenzione di questi minori nei CPTA e nei centri di identificazione.

Il diritto civile prevede protezione e rappresentanza legale per tutti i minori che sono “temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo” o in “stato di abbandono”.

Nonostante questo insieme composito e stringente di garanzie, la situazione dei minori migranti non accompagnati nell’immediatezza dell’arrivo alla frontiera marittima italiana appare particolarmente preoccupante, anche riguardo alla detenzione. I rischi per i diritti umani di questi giovanissimi soli vanno ad aggiungersi a quelli generalmente riguardanti tutti i minori oggetto di questa ricerca e in taluni casi incombono su di loro anche in un momento *molto distante* da quello dell’arrivo. Il primo grave rischio per i diritti fondamentali dei minori non accompagnati all’arrivo riguarda la stessa *legittimità* della detenzione: quest’ultima appare infatti in netto contrasto, oltre che con gli standard internazionali, con le norme interne applicabili, le quali prevedono un divieto di espulsione e di detenzione per tutti i minori non accompagnati. Al ha ricevuto denunce e segnalazioni coerenti, credibili e per la maggior parte documentate, riguardanti 28 casi di minori non accompagnati, maschi e quasi tutti richiedenti asilo, detenuti tra il gennaio 2002 e l’agosto 2005. In riferimento allo stesso periodo sono inoltre giunte segnalazioni credibili e in parte documentate,

riguardanti almeno 275 ragazzi detenuti senza genitori o affidatari, il cui status di minori è stato da essi affermato o era ragionevolmente evidente e non è stato escluso né accertato con metodi affidabili dalle autorità. Per alcuni di questi ragazzi alla detenzione dopo l'arrivo si è aggiunto il concreto rischio di un rinvio forzato illegale; per altri il rischio di detenzione è intercorso dopo che sono stati rintracciati sul territorio in un momento distante da quello dell'arrivo.

Agli aspetti di illegittimità della detenzione di queste persone si sommano gli specifici rischi affrontati *durante* la detenzione, in gran parte collegati al fatto che gli adolescenti soli di sesso maschile vengono spesso trattati, nei centri, alla stregua di uomini adulti.

5.1. Procedure applicate ai minori non accompagnati richiedenti asilo

L'arrivo e la detenzione di Daniel, richiedente asilo, 15 anni e mezzo, solo

Daniel appartiene a un'etnia perseguitata nel suo paese. Molti suoi compagni di scuola, dopo aver partecipato a una manifestazione pacifica per i diritti della loro etnia, sono stati arrestati e sono scomparsi. Avendo preso parte allo stesso corteo, ha temuto di subire un uguale trattamento e così, nonostante la paura di partire e il dolore nel lasciare sua madre, si è messo in viaggio. Daniel ha, dalla nascita, una malattia cronica seria, e il viaggio per lui è stato particolarmente duro. È arrivato a Lampedusa con un gruppo di connazionali adulti ed è stato subito condotto al centro di detenzione dell'isola. Il ragazzo ha raccontato ad AI che, subito dopo l'arrivo al centro, gli sono stati sequestrati tutti gli effetti personali. *“Avevo una collezione di banconote di 51 paesi del mondo, era di mio padre che è morto, e le avevo portate con me, nascoste e arrotolate nel cellophane, per tutto il viaggio. E poi avevo delle cassette con la musica del mio paese e un walkman. All'arrivo a Lampedusa mi hanno perquisito, mi hanno tolto tutto. Io chiedevo perché, mi dicevano perché erano cose sporche. Ma poi ho sentito la mia musica agli altoparlanti del centro”.*

Daniel ha chiesto agli agenti di pubblica sicurezza in servizio di vigilanza nel centro di detenzione di Lampedusa di essere portato in ospedale, perché spaventato da alcuni effetti della sua malattia (certificata, secondo quanto lui racconta, anche dai medici della nave che aveva operato il soccorso), che si erano manifestati durante il viaggio, ma non è stato disposto alcun ricovero. Da Lampedusa Daniel è stato condotto con un traghetto a Porto Empedocle e da lì in autobus ad Agrigento. In quella città, egli racconta, è stato condotto in questura e costretto, nonostante le proprie dichiarazioni, a firmare la notifica di un ordine di espulsione in cui lo si considerava maggiorenne. In seguito è stato rilasciato, assieme ai suoi compagni di viaggio, alla stazione ferroviaria. *“Ci hanno lasciato lì, con una bottiglietta d'acqua e due panini e ci hanno detto che eravamo liberi. Era mezzanotte, e pioveva. La stazione era chiusa, così abbiamo dormito sui cartoni. In quel momento ho pensato che sarebbe stato meglio morire nel mio paese”,* ha dichiarato Daniel ad AI, rievocando una “sosta alla stazione” che molti rifugiati hanno conosciuto negli ultimi anni. *“La mattina dopo ho visto una donna che sembrava essere del mio paese, ho pensato che era l'aiuto di Dio. Lei nel vederci è scoppiata a piangere, poi ha chiamato per annullare i suoi impegni di lavoro ed è stata tutto il giorno con noi, soccorrendoci e infine aiutandoci a prendere un treno per Roma. Io stavo molto male, per la mia malattia, non so cosa sarebbe successo se non avessi incontrato quella donna”.*

Daniel ha raggiunto Roma, ma non sapeva dove cercare aiuto, né conosceva i propri diritti in quanto minore. Si è fermato con i suoi connazionali per tre giorni nel sottovia della stazione ferroviaria: *“Cantavamo per non pensare a cosa ci era successo e per far passare la paura”.* Dopo tre giorni, grazie all'intervento di uno sportello informativo per immigrati a cui si era rivolto, la presenza di Daniel è stata segnalata alle autorità, che ne

hanno riconosciuto la minore età, ed egli è stato ospitato in un centro per minori. Da allora Daniel ha potuto curarsi regolarmente. La malattia ha avuto alcune conseguenze irreparabili, per effetti che avevano iniziato a manifestarsi poco prima del suo arrivo in Italia; fortunatamente il suo stato non è tale da impedirgli di condurre una vita serena. Daniel ha ottenuto protezione dal governo italiano, ha preso in affitto una casa che condivide con altre persone e sta facendo una nuova collezione di banconote.

Le nuove norme prevedono espressamente che i minori non accompagnati richiedenti asilo non vengano detenuti: tale divieto doveva però considerarsi in forza anche alla luce delle norme preesistenti. Le nuove norme applicabili dal 21 aprile 2005 inoltre stabiliscono che “qualora la richiesta di asilo sia presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione della richiesta al Tribunale per i minorenni territorialmente competente”, ai fini della nomina del tutore e dell'adozione dei provvedimenti relativi alla cura del minore; il tutore “conferma la domanda di asilo e prende immediato contatto con la competente questura per la riattivazione del procedimento”. In attesa della nomina del tutore, l'assistenza e accoglienza del minore devono essere garantite dal Comune in cui il minore si trova¹⁴³.

Le nuove norme dispongono anche che l'audizione del minore non accompagnato debba avvenire alla presenza del tutore. La normativa sull'asilo non contiene ulteriori indicazioni per valutare se il timore di persecuzione in un minore sia fondato, considerata la sua età, o se è stato colpito da una tipologia di persecuzione che riguarda in modo particolare i minori. La normativa non impone la presenza di personale formato in tema di minori.

Al momento in cui scriviamo, l'attuazione delle nuove norme è ancora parziale e di certo non sufficiente per operare una valutazione della loro effettività. Tuttavia, rispetto ai minori richiedenti asilo, esse hanno soprattutto riaffermato regole e divieti già esistenti nel diritto internazionale e interno. Quindi l'assetto legislativo precedente alla loro applicabilità (21 aprile 2005) non può giustificare le procedure sorprendenti segnalate e denunciate, riguardo a persone così vulnerabili come i minori non accompagnati richiedenti asilo. Le denunce pervenute ad AI riguardano minori che *erano stati riconosciuti come tali* dalle autorità durante l'identificazione e rispetto ai quali è stato comunque messo in atto un trattamento non idoneo all'età e decisamente non rispondente al loro “superiore interesse”. Solo una parte dei rischi di abuso verso i minori *riconosciuti tali*, tra quelli segnalati, si verificano nella fase *precedente* all'identificazione: quelli inerenti alle perquisizioni e alle ispezioni personali svolte all'arrivo a Lampedusa. I 28 minori non accompagnati – tutti maschi – di cui risulta segnalata la permanenza in uno o più centri di detenzione, erano quasi tutti richiedenti asilo provenienti da paesi dell'Africa sub-sahariana, dove la situazione dei diritti umani è molto grave. Hanno trascorso una permanenza in gran parte documentata e di durata rilevante in un centro di detenzione della Sicilia, della Calabria o della Puglia; alcuni di loro hanno raccontato ad AI la propria esperienza all'interno di tali strutture. La durata della detenzione è risultata superiore alle due settimane nella maggior parte delle segnalazioni ricevute e, in un caso, ha raggiunto il mese e mezzo.

Dalle denunce dei diretti interessati e dalle testimonianze di diverse figure professionali che ne hanno conosciuto la condizione durante la permanenza nei luoghi di detenzione o in un momento immediatamente successivo, i diritti umani dei minori non accompagnati richiedenti asilo dopo l'arrivo risultano particolarmente a rischio per:

- *perquisizioni, ispezioni personali e sequestro di beni*: alcuni minori hanno dichiarato ad AI di aver subito controlli, ispezioni personali e sequestro di beni subito dopo l'arrivo a Lampedusa e prima dell'identificazione, mentre si trovavano assieme al gruppo di adulti con cui avevano viaggiato; tale procedura è stata narrata

coerentemente ad AI anche da un migrante adulto che l'ha vista applicare su due minori non accompagnati;

- *alloggiamento in condizioni di promiscuità con adulti*: la maggior parte dei minori non accompagnati che sono stati detenuti nei centri hanno denunciato di aver alloggiato almeno per un periodo in camerate o unità abitative assieme a uomini adulti, in una situazione di promiscuità tale da non garantire la loro integrità psicofisica;
- *accesso alla procedura di asilo*: AI ha ricevuto diverse denunce documentate di ostacoli all'accesso della procedura di asilo, alle quali si sono affiancati i casi di coloro che sono stati considerati richiedenti asilo senza che l'avessero chiesto e che hanno ricevuto un permesso di soggiorno di cui non conoscevano il significato; in alcuni casi ai minori sarebbe stato detto dal personale del centro che non potevano accedere alla procedura di asilo prima dei 18 anni; in altri la procedura è stata avviata senza che il minore ne comprendesse la portata e senza che essa fosse autorizzata né confermata da un rappresentante legale, ed è stata per questo sospesa da un'altra questura territorialmente competente, dopo il trasferimento del minore in un'altra città, per essere ripresa a seguito della nomina di un tutore e della conferma della volontà da parte del minore;
- *inadeguata o insufficiente assistenza legale, carente informazione sui diritti dei minori in Italia e sulle possibilità di accoglienza*: né l'opuscolo informativo relativo alla procedura di asilo predisposto dal ministero dell'Interno e distribuito nei centri ai richiedenti asilo¹⁴⁴ né la "Carta dei diritti e dei doveri" che dovrebbe essere distribuita ai detenuti nei CPTA, segnalano i diritti fondamentali dei minori non accompagnati, salvo – nel caso di quest'ultima – un generico riferimento al divieto di detenzione; peraltro, avvocati e parlamentari che hanno visitato i centri hanno più volte segnalato che tale Carta non viene sempre distribuita ai detenuti¹⁴⁵. Dalle testimonianze e dalle denunce è emersa una forte inconsapevolezza dei minori non accompagnati circa il divieto di detenzione e di espulsione e circa il diritto alla rappresentanza legale e alla cura dei minori soli prevista dal diritto interno. È stata inoltre evidenziata una mancata informazione, durante la detenzione nei centri, sulle possibilità di accoglienza e assistenza per minori esistenti in Italia, disinformazione che ha prodotto un forte disorientamento;
- *mancata nomina di un rappresentante legale*: in molti casi è stata segnalata la mancanza di un'opportuna segnalazione del minore non accompagnato alla magistratura competente per la nomina di un tutore, anche con riferimento a minori che avevano trascorso periodi prolungati nei centri di detenzione.

5.2. Invisibilità dei minori provenienti dall'Africa del Nord e dal Medio Oriente

AI ha ricevuto segnalazioni coerenti e in parte documentate circa la detenzione dopo l'arrivo in Italia, tra il gennaio 2002 e l'agosto 2005, di almeno 275 ragazzi soli il cui status di minori è stato da essi affermato e non è stato escluso o era ragionevolmente evidente nonostante le opposte dichiarazioni dei ragazzi, e non è stato verificato.

La maggior parte di essi proveniva da paesi del Nord Africa e del Medio Oriente e molteplici testimonianze pervenute ad AI ne descrivono il passaggio dal centro di detenzione di Lampedusa e il successivo trasferimento presso altri centri di detenzione del Sud Italia o, più recentemente, presso strutture di accoglienza aperte. Altre segnalazioni riguardano la loro presenza, in un momento successivo all'arrivo o al rintraccio sul territorio da parte di agenti della pubblica sicurezza, all'interno di centri di detenzione (o loro sezioni) che dovrebbero ospitare soltanto adulti in attesa di espulsione (CPTA).

Le autorità non hanno fatto particolari riferimenti a questi ragazzi nelle loro dichiarazioni, a differenza di quanto fatto in relazione ai loro connazionali adulti, spesso definiti come richiedenti asilo “abusivi”. È anzi difficile rinvenire, nei documenti ufficiali, le analisi di questi arrivi, nonostante riguardino numeri tutt’altro che esigui. Le condizioni e il trattamento di questi giovanissimi sembrano al momento caratterizzate da una particolare oscurità.

La rappresentante di un ente di ricerca composto sia da esperti che da funzionari della pubblica amministrazione, delle forze di polizia e delle forze armate¹⁴⁶ ha recentemente dichiarato¹⁴⁷, in riferimento ai minori provenienti da Marocco e Tunisia e coinvolti in reti di sfruttamento sul territorio italiano, che il percorso attraverso il quale questi ragazzi raggiungono l’Italia – quando non si giova di una falsa documentazione – “è quello del mare, ove i minori reclutati si confondono unitamente ai loro rapitori, con gli altri disperati nelle imbarcazioni clandestine”. Per questi minori “la condizione di schiavitù si determina appena sfuggiti ai controlli di polizia oppure allo scadere dei tempi massimi previsti dalla legge nei centri di permanenza temporanea, che non sempre sono utili ai fini del rimpatrio dei clandestini, per le difficoltà di identificazione degli stessi”.

Alcuni operatori sociali che lavorano a stretto contatto con minori non accompagnati hanno segnalato ad AI l’arrivo via mare in Italia di minori provenienti dal Marocco e dalla Tunisia.

Altri professionisti che hanno avuto, a diverso titolo, accesso ai centri di detenzione, ne hanno segnalato la presenza. Inoltre, tra le informazioni giunte ad AI circa l’arrivo di ragazzi soli, alcune riguardano adolescenti provenienti dall’Egitto e da altri paesi del Medio Oriente, il cui successivo passaggio sul territorio nazionale è pressoché invisibile nelle statistiche sui minori non accompagnati. In alcuni di questi casi è stato anche riferito che i ragazzi avrebbero fornito dati non veritieri alle autorità, con dichiarazioni in tutto analoghe a quelle talvolta rese dai loro connazionali adulti, nella speranza di evitare un’espulsione immediata, come ad esempio la dichiarazione di una falsa nazionalità. Se ciò fosse confermato, la peculiarità delle dichiarazioni di questi ragazzi, per lo meno quelle di coloro la cui minore età non è stata celata né contestata dalle autorità, è tale da indicare un *immotivato* timore di espulsione da parte dei minori (in realtà vietata), segno di una carente informazione legale. Questo può dare origine a ulteriori rischi per i diritti umani fondamentali degli interessati. Le poche conoscenze circa tali arrivi indicano *come minimo* uno scarso contatto di questi ragazzi con il mondo esterno mentre sono detenuti nei centri, oltre che confermare, ancora una volta, l’insufficiente volontà delle autorità di *rendere visibile ciò che accade all’interno dei luoghi di detenzione*. In tale contesto di assenza di informazioni ufficiali, l’attenzione di AI per i diritti umani di questi minori è particolarmente alta: AI ritiene essenziale che, nell’ottica della massima trasparenza nella gestione dei centri e dei diritti dei minori, il rispetto dei diritti umani di questi ultimi venga attentamente monitorato, che essi abbiano accesso immediato e senza alcuna discriminazione a tutte le garanzie di tutela riconosciute dal diritto internazionale e interno, e che venga attribuita la necessaria importanza al diritto all’informazione legale e al contatto con l’esterno, come strumenti essenziali per evitare abusi e maltrattamenti, oltre al loro fondamentale diritto di comprendere e partecipare a tutte le decisioni che li riguardano.

5.3. Rischi per i diritti dei minori non accompagnati in caso di scorretto giudizio sull’età

Agrigento, 8 luglio 2005 – “Il giudice di pace di Agrigento ha confermato i decreti di espulsione per gli immigrati bloccati a Lampedusa nelle scorse settimane. [...] Per due immigrati il magistrato ha dovuto ricorrere anche alle strutture sanitarie per stabilire la loro vera età. Gli extracomunitari sostenevano di essere minorenni per bloccare, in questo

modo, l'espulsione. Le radiografie a cui sono stati sottoposti i giovani hanno però attestato che si trattava di maggiorenni e anche per loro è stata decisa l'espulsione.” (ANSA)

Motivi di diversa origine, tra cui la mancata registrazione della nascita nel paese di provenienza, l'assenza di documenti di identità, la difficile traducibilità del calendario, timori di varia natura e, non ultima, la *mancata conoscenza della propria data di nascita*, possono rendere difficile conoscere la reale età dei ragazzi che arrivano soli alla frontiera o che vengono trovati soli sul territorio dagli agenti di pubblica sicurezza. I metodi che, in questi casi, vengono utilizzati nei diversi Stati per determinare l'età, possono variare e non sempre hanno al centro la considerazione della preminenza dei diritti umani dei minori e dei rischi gravi a cui essi saranno esposti in caso di esito scorretto.

In Italia non esiste una normativa che stabilisca chiaramente quale procedura di determinazione dell'età vada applicata ai giovani migranti soli, la cui minore età dichiarata non sia supportata da documenti di riconosciuta autenticità: in particolare, non esiste una normativa che individui le procedure applicabili per determinare la legittimità di un'espulsione o di una detenzione di un ragazzo dall'età dubbia. Nella prassi seguita dagli organi di pubblica sicurezza e da alcuni tribunali anche ai fini della detenzione e dell'espulsione, risulta essere non infrequente il ricorso a criteri medico-legali e in particolare alla radiografia del polso e al relativo referto, svolti presso strutture pubbliche. Ad AI sono stati segnalati alcuni casi di detenzione anche prolungata in alcuni CPTA e un caso di successivo rinvio forzato nel paese di origine, riguardanti ragazzi soli la cui minore età appariva, secondo le testimonianze raccolte, ragionevolmente evidente. Tali provvedimenti sono stati adottati a seguito di una determinazione dell'età basata su criteri esclusivamente medico-legali. Alcuni di questi casi riguardavano ragazzi il cui aspetto è stato descritto dai professionisti che a diverso titolo li hanno incontrati, come quello di chi ha da poco superato l'infanzia.

Tali pratiche sembrano sopravvalutare l'affidabilità dei metodi medico-legali di determinazione dell'età, al punto di usarli come criterio di discernimento per decisioni delicatissime, quali quella di detenere o rinviare forzatamente un giovane dall'età dubbia. Gli studi di medicina legale paiono invece escludere l'affidabilità della lastra al polso e della radiografia dei denti ai fini della determinazione *certa* dell'età, indicando che essi rendono possibile solo una *stima*¹⁴⁸. Nel 1996 il *Royal College of Radiologists* della Gran Bretagna ha segnalato ai suoi membri che svolgere un esame radiologico dietro richiesta di un funzionario dell'immigrazione per la determinazione dell'età attraverso la valutazione della crescita ossea è "inappropriato"¹⁴⁹. Nel 1999 e nel 2002 il *Royal College of Paediatrics and Child Health*¹⁵⁰ ha affermato l'inidoneità dell'uso delle radiografie per la determinazione dell'età dei migranti e ha raccomandato ai pediatri iscritti all'ordine di formulare eventuali giudizi sull'età di un ragazzo, soltanto in termini di "probabilità", "possibilità" o "improbabilità".

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha recentemente affermato che la determinazione dell'età finalizzata all'identificazione del minore e alla sua protezione dovrebbe tener conto "non soltanto dell'apparenza fisica dell'individuo, ma anche della sua maturità psicologica". Il Comitato raccomanda inoltre che tale determinazione sia condotta in maniera scientifica, sicura e attenta ai bisogni dei minori e delle donne; essa deve evitare ogni rischio per l'integrità fisica del minore e deve sempre rispettarne la dignità. È inoltre importante notare che il Comitato riafferma il principio secondo cui, nel caso l'età resti incerta, all'individuo debba essere riconosciuto il beneficio del dubbio, in modo che "se c'è una possibilità che sia minore, sia trattato come tale"¹⁵¹. Analogamente, gli standard internazionali dell'UNHCR, in considerazione del "margine di errore" possibile in casi di determinazione dell'età basata solo su procedure scientifiche, ritengono necessarie opportune "precauzioni" e in particolare richiedono che *in caso di età incerta ai ragazzi*

venga riconosciuto il beneficio del dubbio; essi inoltre sottolineano che le decisioni in questi casi dovrebbero prendere in attenta considerazione il grado di maturità psicologica e l'oggettiva vulnerabilità dell'individuo.

AI ha ricevuto diverse e coerenti segnalazioni riguardanti la detenzione di ragazzi dall'età incerta, fermati alla frontiera o sul territorio e trattenuti in centri di detenzione – o sezioni di centri, che ospitano solo uomini adulti in attesa di espulsione (CPTA): tali detenzioni sarebbero state autorizzate sulla base di una determinazione dell'età scaturita da un esame medico-legale.

Le segnalazioni di questo tipo, provenienti da professionisti che, a diverso titolo, hanno avuto accesso ai centri, riguardano principalmente, ma non esclusivamente, il CPTA di Agrigento Contrada S. Benedetto (ora chiuso), il CPTA di Trapani Serraino Vulpitta e la sezione CPTA del centro di detenzione di Caltanissetta Pian del Lago. Nel 2002 e nel 2003 un'operatrice e un operatore sociale del Coordinamento per la pace di Trapani, i quali hanno avuto accesso continuativo al centro di detenzione per espellendo Serraino Vulpitta (CPTA), per prestare un'opera volontaria di sostegno ai detenuti che ne facessero richiesta, hanno reso pubblici alcuni dei casi conosciuti durante le loro visite¹⁵². Quattro di questi riguardano dei ragazzi molto giovani detenuti nel centro, tutti nordafricani, i quali avevano dichiarato di essere minorenni¹⁵³.

Dai rapporti e dalle testimonianze di entrambi gli operatori raccolte direttamente da AI, emergono le seguenti informazioni:

- Mustafa aveva detto di avere 17 anni; durante uno dei due colloqui con gli operatori è scoppiato a piangere e gli sarebbero stati somministrati dei tranquillanti dal personale del centro; secondo le testimonianze il ragazzo sarebbe uscito dal centro dopo aver avuto un ordine di espulsione;
- Aron sarebbe stato scarcerato da un tribunale della Sicilia – presso il quale era a giudizio con l'accusa di aver collaborato con i trafficanti – sulla base di un "tesserino" da cui risultava la minore età, ma era stato ciononostante condotto al CPTA e il trattenimento sarebbe stato convalidato dal giudice competente; secondo gli operatori, Aron aveva molta paura, avrebbe compiuto atti di autolesionismo e tentato il suicidio; Aron sarebbe stato liberato dopo 60 giorni per decorrenza dei tempi massimi di detenzione;
- Ferjan sarebbe stato portato al CPTA subito dopo l'arrivo via mare; secondo gli operatori, aveva "il viso e la struttura fisica di un ragazzino di 12 anni" ma la lastra al polso lo avrebbe dichiarato maggiorenne e per questo egli sarebbe stato rimpatriato forzatamente dopo pochi giorni, con la collaborazione del consolato del paese di provenienza;
- Mislim, anch'egli arrivato con Ferjan, secondo gli operatori sembrava "solo poco più che un bambino". L'operatrice ha dichiarato ad AI che all'epoca lei era molto allarmata per i possibili rischi che Mislim, evidentemente molto vulnerabile e spaventato, correva nel CPTA. Ha mostrato ad AI una lettera consegnatale da Mislim durante uno dei loro incontri. Il ragazzo scrive della sua paura di stare nel centro di detenzione e della sua speranza che gli agenti credano alle sue parole. L'operatrice fece leggere la lettera a un gruppo di adolescenti italiani che si riunivano in un centro di aggregazione della città¹⁵⁴, con l'intenzione di offrire a Mislim una parziale comunicazione con l'esterno. I ragazzi italiani risposero con diverse lettere di solidarietà e di incoraggiamento che furono portate a Mislim dall'operatrice e che quest'ultima ha conservato e mostrato ad AI. Mislim è uscito dopo 50 giorni di detenzione, perché il centro doveva essere temporaneamente chiuso, ma gli operatori non lo hanno più visto.

La lettera di Mislim, detenuto nel centro di detenzione Serraino Vulpitta di Trapani perché ritenuto maggiorenne nonostante le sue dichiarazioni

“Sono minorenni e non posso stare qui perché tutte le persone che sono qui non vogliono che sto con loro perché io sono un bambino [...] ed è troppo brutto stare qui; sono arrivato al punto che non dormo la notte e la mia famiglia è povera e ho parenti in Italia e vi chiedo gentilmente lasciatemi andare via da qui il più presto possibile. Grazie.”

Al non è in grado di confermare che Mustafa, Aron, Ferjan, Mislim e gli altri ragazzi di età incerta, la cui presenza è stata segnalata in centri di detenzione per soli uomini adulti, fossero minori non accompagnati. Tuttavia, se la loro età è stata determinata con le radiografie del polso, come è stato dichiarato ai due operatori di Trapani e agli altri professionisti che hanno testimoniato tali presenze, lo status di minore non poteva considerarsi escluso e il trattamento da essi subito risulterebbe particolarmente grave e non in linea con gli standard internazionali che raccomandano di concedere il beneficio del dubbio ai ragazzi dall'età incerta. Il diritto all'integrità psicofisica dei minori e i divieti di detenzione ed espulsione rischiano di essere violati dalle autorità che avviano procedure applicabili ai soli adulti nei confronti di ragazzi la cui età – e la cui sorte – viene determinata dall'interpretazione di una radiografia. L'uso ricorrente di procedure medico-legali da parte delle autorità per la determinazione dell'età suscita perciò particolari preoccupazioni, soprattutto quando, sulla base dei risultati di tali esami, vengono prese decisioni quali la detenzione o l'espulsione di ragazzi dall'età incerta. I rischi che un minore solo corre in caso di detenzione prolungata o rimpatrio coatto andrebbero, al contrario, scongiurati il più possibile. Al ritiene dunque che, in linea con gli standard internazionali, a un ragazzo dall'età incerta andrebbe sempre concesso il beneficio del dubbio e che, in ossequio a tale principio, allo stesso non dovrebbe *mai* essere applicata un'espulsione o una detenzione. Al considera inoltre auspicabile che i metodi utilizzati ed eventualmente sviluppati dallo Stato per la determinazione dell'età non ruotino attorno a una logica di controllo ma abbiano al centro la tutela dei diritti umani dei soggetti vulnerabili e che siano conformi alle raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia.

5.4. I rischi per i minori che si dichiarano minorenni per timori di varia natura

Dalle segnalazioni di professionisti che, a vario titolo, hanno avuto accesso ai centri negli ultimi anni, emerge che gli esami medico-legali effettuati per la determinazione dell'età sono stati sempre eseguiti perché la minore età non era stata considerata credibile. Una scarsa attenzione sembra essere riservata all'ipotesi opposta, cioè la dichiarazione non attendibile della maggiore età, la quale invece risulta tutt'altro che remota. Al ha ricevuto diverse e coerenti segnalazioni circa la presenza in alcuni centri di detenzione di ragazzi la cui minore età era *ragionevolmente evidente* sulla base di tratti e corporatura frequenti fra chi ha appena superato l'infanzia, i quali si sarebbero dichiarati minorenni per timori originati da fattori diversi (tra cui l'incompleta o scorretta conoscenza dei propri diritti) e sarebbero stati sottoposti a tutte le procedure previste per gli adulti.

Il 20 marzo 2005 due parlamentari italiane hanno potuto accedere, dopo avere atteso l'autorizzazione per tutta la notte, a un settore del centro di detenzione di Lampedusa; in seguito le parlamentari hanno dichiarato, nell'ambito di un'interrogazione al presidente del Consiglio e ai ministri dell'Interno e degli Esteri¹⁵⁵, di aver visto, in occasione della visita al centro, molti “ragazzini” affermatosi minorenni per “paura di essere separati dagli altri

fratelli, parenti o amici di viaggio”, nell’inconsapevolezza dei divieti di espulsione vigenti nei loro confronti. Le parlamentari hanno chiesto al Governo quali procedure fossero state applicate in questi casi. Nella risposta all’interrogazione, il Governo ha dichiarato che “speciali procedure” erano state “attivate nei confronti degli extracomunitari dichiaratisi minorenni: sono stati, infatti, sottoposti a ulteriore visita medica, sono stati separati dai clandestini maggiorenni e, quindi, trasferiti in varie comunità per minori presenti in Sicilia”. Il Governo tuttavia non ha chiarito né il motivo della necessità di “ulteriori” visite per i ragazzi dichiaratisi minorenni, né il luogo e le modalità del loro svolgimento né, in particolare, quale fosse stato il trattamento applicato ai “ragazzini” dichiaratisi maggiorenni, la cui presenza è stata ribadita da una delle parlamentari nel corso della discussione¹⁵⁶.

Ad Al è stata riferita la presenza di giovanissimi la cui minore età era *ragionevolmente possibile* tra i migranti rinviiati in Libia nel marzo del 2005, da parte di alcune persone che hanno assistito alla partenza degli aerei. Il 6 ottobre 2004 alcuni rappresentanti della Rete antirazzista siciliana – coordinamento per i diritti dei migranti composto da singole persone e gruppi diversi – hanno potuto assistere alla partenza per la Libia di una parte degli oltre 1000 migranti rinviiati forzatamente per via aerea in pochi giorni. Tra coloro che salivano sugli aerei in partenza sono stati notati alcuni ragazzi giovanissimi, dai tratti e dalla corporatura frequente tra chi ha appena superato l’infanzia. L’8 ottobre 2004, Save the Children - Italia ha espresso pubblicamente il timore che, nella preoccupante situazione creatasi in quei giorni a Lampedusa, esistesse il “grave rischio” che i minori venissero “trattati come adulti” e che in particolare i minori non accompagnati e/o vittime di tratta non fossero “né identificati come tali né tutelati secondo i loro diritti fondamentali”; l’ONG ha chiesto che venissero adottate le “necessarie procedure per l’identificazione della loro età” e che nessun minore venisse trattenuto nei centri di detenzione¹⁵⁷.

Al non è in grado di confermare che i ragazzi dichiaratisi maggiorenni e detenuti nel centro di Lampedusa o in altri centri fossero in realtà minori non accompagnati. Tuttavia, dato il numero e la coerenza delle segnalazioni pervenute, considerate insieme al generale contesto di insicurezza per i diritti umani che emerge dai centri di detenzione, si ritiene possibile che dei minori dichiaratisi maggiorenni siano stati detenuti e sottoposti allo stesso trattamento degli adulti.

Infine, Al non è in grado di confermare che i ragazzi che sono stati visti salire sugli aerei per la Libia a ottobre 2004 e a marzo 2005 fossero minori non accompagnati. Tuttavia le seguenti circostanze, se considerate congiuntamente, impediscono di escludere la gravissima ipotesi che tra le persone rinviate in Libia, secondo procedure molto lontane da quanto prescritto dagli standard internazionali in materia di diritti umani, vi fossero anche dei minori non accompagnati:

- le molteplici e coerenti segnalazioni pervenute;
- le dichiarazioni pubbliche di ONG autorevoli e di rappresentanti del Parlamento circa i rischi di un’inadeguata tutela e identificazione di minori in tali circostanze;
- i forti dubbi suscitati dalle procedure di identificazione seguite in quelle e analoghe occasioni;
- l’assoluta carenza di chiarimenti in merito a questi casi da parte del Governo;
- la generale scarsa trasparenza nella gestione dei centri di detenzione;
- le prassi di detenzione generalizzata e di espulsione collettiva, attuate in tali frangenti e stigmatizzate anche dalla Corte europea dei diritti umani e dal Parlamento europeo.

Al ritiene essenziale che vengano sviluppate idonee procedure per evitare il verificarsi di casi del genere: esse dovrebbero essere orientate alla tutela dei diritti fondamentali dei minori, essere esclusivamente finalizzate al rispetto del loro “superiore interesse”, concedere sempre il beneficio del dubbio in caso di età incerta ed essere affiancate da una dettagliata informazione nei confronti dei ragazzi circa la loro condizione legale e i loro diritti umani fondamentali.

6. Conclusioni e raccomandazioni

Le garanzie di protezione previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia per chiunque abbia meno di 18 anni sono ignorate dalle autorità italiane in molte fasi successive all'arrivo dei minori migranti alla frontiera marittima, con particolare riferimento ai trasferimenti forzati e alla detenzione in luoghi diversi, tra cui strutture fisse, campi chiusi e unità mobili. Le inadempienze riguardano anche gli standard internazionali a tutela delle persone detenute, dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari. Ciò ha prodotto rischi di violazioni dei diritti umani di centinaia di minori migranti e richiedenti asilo, tra i quali neonati, bambini molto piccoli e minori non accompagnati.

Le categorie vulnerabili, e tra queste certamente i minori, sono tra le prime vittime della generale inadeguatezza delle politiche italiane di asilo e immigrazione, e in particolare della detenzione applicata di routine a migranti irregolari e richiedenti asilo. Le caratteristiche giuridiche e l'assetto di tali misure, le argomentazioni malferme delle scelte che hanno portato alla loro adozione e la loro applicazione priva di opportune garanzie vanno perciò profondamente rimate: non è possibile proteggere adeguatamente i più vulnerabili senza intervenire sul generale contesto di rischio per i diritti umani, che attualmente caratterizza la legislazione e la prassi in materia di immigrazione e asilo.

Gli Stati hanno il diritto di controllare i propri confini ma hanno anche il dovere di rispettare gli obblighi internazionali che hanno volontariamente assunto, i quali includono i diritti umani di tutti i richiedenti asilo e migranti nel loro territorio o sotto il loro effettivo controllo e, tra essi, i minori.

Per questi motivi Al chiede alle autorità italiane di:

– garantire l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia, pienamente e senza discriminazioni, nei riguardi di *tutti* i minori presenti sul territorio, ponendo le garanzie universali in essa previste al centro di ogni provvedimento legislativo, amministrativo e giudiziario, che riguardi *direttamente* o *indirettamente* i minori migranti e richiedenti asilo;

– garantire la tutela del “superiore interesse” del minore migrante e richiedente asilo in tutti i luoghi e in tutte le fasi della sua presenza in Italia e indipendentemente dal suo status legale o da quello dei suoi genitori o affidatari;

– applicare fedelmente le garanzie dell'art. 37 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, assicurando che la detenzione dei minori migranti e richiedenti asilo venga utilizzata solo in casi estremi ed eccezionali e comunque soltanto se rispondente al loro “superiore interesse”;

- evitare in ogni caso che tale detenzione sia applicata illegittimamente o arbitrariamente e garantire che essa abbia la durata più breve possibile e che la sua legalità possa essere contestata dai diretti interessati innanzi a un'autorità indipendente; in particolare, garantire che:

- i minori non accompagnati non vengano *mai* detenuti neanche per brevi periodi e abbiano accesso immediato a strutture di accoglienza idonee;

- riguardo agli adulti che hanno con sé minori di cui sono genitori o affidatari, sia adottata una forte presunzione contro la detenzione, che quest'ultima venga applicata solo in mancanza di adeguate alternative e quando risulti necessaria e proporzionata allo scopo, e coinvolga i minori soltanto laddove ciò risponda al loro "superiore interesse", valutato specificamente e con procedure accurate;

- garantire che i provvedimenti che dispongono la detenzione di un minore o di un nucleo familiare con bambini, le caratteristiche delle strutture di detenzione e il trattamento dei minori detenuti, siano conformi alle *Regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei reclusi*, al *Corpo dei principi delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o reclusione*, alle *Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà* e alle *Regole sugli standard minimi delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile* ("Regole di Pechino") e siano in attuazione delle *Linee guida del Consiglio d'Europa su tutte le fasi del procedimento di rinvio forzato* e delle *Linee guida del Comitato europeo per la prevenzione della tortura*;

– adottare, come richiesto dall'art. 22 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, le misure adeguate ad assicurare che minori richiedenti asilo e rifugiati possano beneficiare della protezione e dell'assistenza umanitaria necessaria a usufruire di tutti i diritti previsti dalla Convenzione;

– garantire l'attuazione delle *Linee guida dell'UNHCR sulla protezione e la cura dei bambini rifugiati* e delle *Linee guida dell'UNHCR sulle politiche e procedure riguardanti i minori non accompagnati richiedenti asilo*;

– ratificare la Convenzione per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie;

– porre il rispetto dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati al centro di qualsiasi accordo di cooperazione con paesi terzi in materia di immigrazione e riammissione, rendendo tale rispetto evidente anche attraverso la *desecretazione* immediata di tutti gli accordi sinora adottati, che incidono su tali diritti;

– conformarsi alle decisioni della Corte europea dei diritti umani ponendo attenzione alle linee interpretative emergenti dalla sua giurisprudenza.

Riguardo ai richiedenti asilo, inclusi i minori:

– approvare una legge specifica e organica sul diritto d'asilo, in piena conformità con gli standard internazionali applicabili, tra cui le garanzie riguardanti i nuclei familiari con minori e i minori non accompagnati;

– adottare una presunzione contro la detenzione di tutti i richiedenti asilo ed evitare nel modo più assoluto che tale detenzione venga applicata in maniera illegittima o arbitraria;

- assicurare che la detenzione non venga applicata di routine e per tutta la durata dell'iter della domanda di asilo, che venga decisa solo quando risulti necessaria e proporzionata allo scopo e che vengano considerate caso per caso tutte le alternative possibili alla

detenzione, come raccomandato dall'UNHCR e dal Consiglio d'Europa; alla luce di tali principi garantire che:

- i minori non accompagnati richiedenti asilo non vengano mai detenuti neanche per brevi periodi e abbiano accesso immediato a strutture di accoglienza idonee;
- i nuclei familiari di richiedenti asilo con minori non vengano di regola detenuti ma abbiano immediatamente accesso a strutture di accoglienza *aperte e alternative* alla detenzione;

– garantire l'accesso alla procedura di asilo senza discriminazioni a chiunque, e non rinviare migranti e richiedenti asilo in paesi di origine o di transito ove essi sarebbero a rischio di persecuzione, tortura, maltrattamenti o altre violazioni gravi dei diritti umani, come richiesto dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, dalla Convenzione europea dei diritti umani e dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.

Riguardo al trattamento dei minori migranti e richiedenti asilo all'arrivo e nel corso dei trasferimenti:

– garantire che il contenuto e la successione dei provvedimenti adottati all'arrivo dei migranti sul territorio e riguardanti *direttamente o indirettamente* i minori siano ispirati dalla considerazione del "superiore interesse" di questi ultimi e siano tali da assicurare che essi vengano trattati con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità e alle esigenze della loro età;

– garantire che la decisione relativa a un trasferimento *verso e tra* luoghi di detenzione non sia arbitraria e sia realizzata in condizioni che non sottopongano in alcun modo i minori a gravi difficoltà o a umiliazioni.

Riguardo alle strutture di detenzione per migranti irregolari e richiedenti asilo:

– garantire che, nei casi eccezionali di detenzione di un minore, questa si realizzi in un luogo idoneo ai suoi bisogni, che risponda a tutti i requisiti in termini di igiene e dignità umana e che non abbia un aspetto carcerario;

– rendere trasparenti e chiare le disposizioni relative ai luoghi di detenzione per migranti, evitandone l'istituzione e la gestione sulla base di provvedimenti urgenti e speciali e definendo chiaramente lo status dei luoghi di detenzione già esistenti, anche con riferimento alle garanzie di trattamento dei detenuti e al contatto di questi con l'esterno.

Accoglienza e detenzione sono concetti intrinsecamente distinti e implicano attività, formazione del personale e strutture differenti: esse non possono essere realizzate nel medesimo luogo. Per tali motivi, AI chiede alle autorità di garantire che:

– nella legislazione e nella prassi rilevanti venga introdotta e applicata una distinzione netta e chiara tra strutture di accoglienza per migranti e richiedenti asilo e strutture di detenzione;

– la normativa interna di applicazione della *Direttiva europea sugli standard minimi di accoglienza dei richiedenti asilo* e rifugiati venga emendata, al fine di scongiurare l'ipotesi che le misure detentive possano essere applicate *in luogo* della predisposizione di misure di accoglienza per i richiedenti asilo, per tutta la durata della procedura di asilo.

Riguardo al trattamento dei minori all'interno delle strutture di detenzione per migranti irregolari e richiedenti asilo:

- garantire che, ferma restando l'eccezionalità dei casi di detenzione di minori, in tali casi i minori stessi vengano separati dagli adulti, salvo che dai membri del loro nucleo familiare, e che le strutture in cui alloggiano e gli spazi in cui si muovono risultino nettamente *distinti*, e non meramente appartati, da quelli ove si trovino adulti non appartenenti al loro nucleo familiare;
- garantire che ai minori detenuti venga assicurato il diritto all'istruzione presso strutture esterne al luogo di detenzione, come previsto dagli standard internazionali e dal diritto interno;
- garantire che la tutela della gravidanza e della maternità delle donne migranti e richiedenti asilo, e quindi l'opportuna assistenza medica per le puerpere e per i neonati, sia assicurata a parità di trattamento con chi ha cittadinanza italiana, come previsto dal diritto interno;
- garantire che i minori detenuti e i loro genitori o affidatari abbiano accesso a consulenti legali esperti in materia di diritti dei minori; garantire che la "Carta dei diritti e dei doveri" e l'opuscolo informativo relativo alla procedura di asilo vengano distribuiti a tutti e che vengano emendati al fine di includere il riferimento ai fondamentali diritti dei minori accompagnati e non accompagnati, previsti dal diritto internazionale e interno;
- garantire l'accesso effettivo dei minori e dei loro genitori alla consulenza legale gratuita;
- garantire che i minori detenuti abbiano contatto regolare e non episodico con l'esterno e che sia garantito loro il diritto allo svago.

Riguardo ai minori non accompagnati:

- garantire che i minori migranti e richiedenti asilo, temporaneamente o definitivamente privati del proprio ambiente familiare, abbiano accesso alle cure e alla rappresentanza e assistenza legale senza alcuna discriminazione e in condizioni di parità con tutti i minori presenti sul territorio, come richiesto dagli standard internazionali e dal diritto interno;
- garantire il *beneficio del dubbio* ai ragazzi dall'età incerta, avendo un prioritario riguardo per la loro oggettiva immaturità e vulnerabilità ed evitando sempre il ricorso, in tali casi, a procedure di detenzione ed espulsione applicabili agli adulti; in particolare, evitare di adottare decisioni di detenzione o espulsione sulla base di procedure non affidabili di determinazione dell'età; in caso di applicazione e sviluppo di procedure di determinazione dell'età, assicurare che esse siano orientate dalla tutela dei diritti umani dei minori e che siano conformi alle raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia;
- compiere ogni sforzo affinché i minori non accompagnati vengano immediatamente individuati all'arrivo anche a prescindere dalle loro dichiarazioni, attraverso procedure orientate alla tutela dei loro diritti fondamentali e centrate su una corretta informazione sui loro diritti, e tali da scongiurare l'ipotesi di una loro detenzione o espulsione.

Riguardo alla trasparenza dei luoghi di detenzione per migranti irregolari e richiedenti asilo e alla prevenzione delle violazioni dei diritti umani:

– garantire, in conformità con gli standard internazionali, che venga istituito un organismo indipendente di controllo e ispezione, che possa condurre visite regolari, illimitate e senza preavviso in tutte le strutture in cui siano detenuti migranti irregolari e richiedenti asilo e che tale organismo abbia specifiche competenze anche in relazione al rispetto dei diritti dei minori detenuti;

– garantire un'adeguata conoscenza delle informazioni relative alla detenzione e ai diritti umani dei minori migranti anche attraverso una completa e puntuale pubblicazione dei dati riguardanti:

- ingressi e presenze di minori migranti e richiedenti asilo accompagnati e non accompagnati;
- detenzione di migranti e richiedenti asilo, inclusi i minori, durata media e luoghi in cui viene realizzata;

– garantire la piena attuazione delle raccomandazioni adottate dagli organi del Consiglio d'Europa, relative alla massima trasparenza delle operazioni effettuate in tutti i luoghi di detenzione, al fine di assicurare il rispetto dei diritti umani.

Riguardo al ruolo dei difensori dei diritti umani nella protezione di migranti e richiedenti asilo:

– riconoscere e valorizzare il ruolo di singole persone e gruppi che si impegnano pacificamente per la difesa dei diritti umani e per la cessazione delle violazioni, in conformità con la Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani e con le *Linee guida dell'Unione Europea sui difensori dei diritti umani*;

– garantire il diritto dei difensori dei diritti umani, in conformità con tali standard, di fare ricerca sulle violazioni e in particolare di avere accesso ai centri di detenzione per migranti e richiedenti asilo e di richiedere e ottenere ogni dato utile allo svolgimento della loro attività.

Appendice

La detenzione di migranti irregolari e richiedenti asilo dopo l'arrivo alla frontiera marittime italiana: una prassi generalizzata priva di basi legali certe

La detenzione di migranti e richiedenti asilo dopo l'arrivo alla frontiera rappresenta un argomento non inizialmente incluso nel focus di questa ricerca, concentrata sull'analisi del rispetto dei diritti umani dei minori. Tuttavia un'analisi approfondita della prassi e della legislazione nazionale, considerata nel quadro delle denunce giunte nel corso degli ultimi mesi, ha fatto sì che ritenessimo necessario includere nel rapporto un riferimento alla dubbia legittimità di tale prassi, alla luce degli standard internazionali.

L'argomento della legittimità di tale forma di detenzione non ha sinora attirato una forte attenzione, nonostante riguardi il rispetto di uno dei diritti fondamentali dell'essere umano, quello a non essere sottoposti a detenzione illegittima o arbitraria. La detenzione generalizzata dopo l'arrivo alla frontiera marittima italiana solleva particolari preoccupazioni, sia dal punto di vista delle sue basi legali nel diritto italiano e conseguentemente, sia da quello della sua conformità con gli standard internazionali sulla legittimità e sulla non-arbitrarietà della detenzione. Essa, inoltre, appare in contrasto con alcuni standard specifici sulla detenzione di migranti e richiedenti asilo.

Standard internazionali

Secondo uno dei fondamentali principi della Dichiarazione universale dei diritti umani, contenuto sia nell'art. 9 del Patto internazionale dei diritti civili e politici che nell'art. 5 della Convenzione europea dei diritti umani, nessuno può essere detenuto o arrestato arbitrariamente o illegittimamente, ossia al di fuori di casi stabiliti dalla legge, o in casi contrari alla legge. Secondo gli standard internazionali che dettagliano tale principio, tra cui il *Corpo dei principi delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o reclusione*, il potere di arresto e di detenzione deve essere esercitato dalle autorità competenti in conformità alle norme ed essere soggetto a convalida di un'autorità indipendente.

Questi principi si applicano alle persone soggette a *qualsiasi forma* di detenzione. In considerazione della loro condizione, Al considera detenuti tutti i migranti e i richiedenti asilo trattenuti nei differenti tipi di centri di detenzione per migranti in Italia, sia in attesa di espulsione sia dopo l'arrivo. Ad essi sono dunque applicabili i menzionati standard, con l'aggiunta di quelli specificamente riferiti alla detenzione di migranti e richiedenti asilo. In particolare, la detenzione di migranti e richiedenti asilo non può essere applicata di routine e senza una considerazione individuale di ogni caso: secondo le *Linee guida su tutte le fasi del procedimento di rinvio forzato*, emanate dal Consiglio d'Europa nel 2005, la detenzione può essere applicata ai migranti in attesa di espulsione solo quando le misure alternative non possano assicurare altrettanto efficacemente il rispetto dell'ordine di espulsione, e soltanto fino a quando l'espulsione stessa appaia percorribile.

L'art. 31 della Convenzione di Ginevra esenta i richiedenti asilo dalle sanzioni imposte loro con l'esclusiva motivazione del loro ingresso irregolare. Secondo le *Linee guida riviste dell'UNHCR sui criteri e gli standard relativi alla detenzione dei richiedenti asilo*, che sviluppano tale principio, la detenzione non può essere applicata come misura generalizzata e per l'intera durata della procedura di asilo; essa può essere utilizzata solo in circostanze eccezionali, in particolare quando sia necessaria (a) per verificare l'identità della persona, (b) per individuare attraverso un'intervista preliminare gli elementi della sua domanda, (c) nel caso in cui i richiedenti asilo abbiano distrutto i loro documenti di viaggio o di identità o abbiano usato documenti falsi al fine di condurre in errore le autorità dello

Stato al quale intendono chiedere asilo o (d) per proteggere la sicurezza nazionale, nel caso in cui il richiedente asilo rappresenti una minaccia in considerazione delle sue affiliazioni criminali o precedenti penali.

Diritto interno

La Costituzione italiana stabilisce che la libertà personale è “inviolabile” e che “(n)on è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità e urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l’autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all’autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto”. Le procedure dell’arresto in flagranza di reato sono delineate sulla base di tale disposizione.

I casi di limitazione della libertà non soggetti a convalida dell’autorità giudiziaria – ma di cui deve comunque essere informato il pubblico ministero – sono assai limitati: il codice di procedura penale prevede il “fermo di polizia” a scopo di identificazione di persone sottoposte a indagini o informate dei fatti inerenti alle indagini¹⁵⁸, che può protrarsi per un massimo di 12 ore, recentemente estese a 24 dalle norme antiterrorismo emanate nel luglio del 2005¹⁵⁹. Analogo fermo da parte di agenti e ufficiali di polizia è possibile nei confronti di chi si rifiuti di dichiarare le proprie generalità, oppure quando vi siano indizi sufficienti per ritenere false le dichiarazioni o i documenti presentati. Anche in questo caso va comunque data notizia al pubblico ministero e il fermo non può superare le 24 ore¹⁶⁰. Il Testo unico sull’immigrazione prevede la detenzione dei migranti nei soli CPTA e soltanto “quando non è possibile eseguire con immediatezza l’espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all’acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l’indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo”¹⁶¹. Tale detenzione è quindi possibile, valutata caso per caso, se una decisione di “espulsione” o di “respingimento” è *già* stata adottata e non risulta immediatamente eseguibile per i motivi elencati. Sia l’“espulsione” che il “respingimento alla frontiera” sono provvedimenti adottati con atto scritto e comunicati all’interessato assieme alle modalità di impugnazione¹⁶². Il provvedimento che dispone la detenzione in attesa di espulsione è in ogni caso soggetto a convalida dell’autorità giudiziaria e contestabile innanzi a un giudice¹⁶³. Le norme in materia di asilo, applicabili dal 21 aprile 2005, prevedono ampie possibilità di detenzione dei richiedenti asilo durante lo svolgimento dell’intera procedura, anche a prescindere da una convalida giudiziaria¹⁶⁴.

Prassi

Le informazioni disponibili circa le prassi applicate nel corso degli ultimi anni suggeriscono che la maggior parte degli 80.000 migranti, che hanno raggiunto la frontiera marittima italiana tra il 2001 e il 2005, siano stati sottoposti a un periodo di detenzione immediatamente successivo all’arrivo. Questa misura è stata adottata di routine e applicata indiscriminatamente a migranti e richiedenti asilo con differenti status e condizioni personali, tra cui vittime di tortura, anziani e disabili, donne incinte e minori. In mancanza di una valutazione caso per caso, la detenzione applicata ai migranti e ai richiedenti asilo dopo l’arrivo alla frontiera marittima sembra essere in contrasto con gli standard citati, i quali rendono necessaria una decisione individuale. Inoltre, restando incerte le loro basi legali nel diritto interno, la loro legittimità e non arbitrarietà sembra

difficile da sostenere. Particolare preoccupazione desta la mancanza di basi legali per quei casi di detenzione – la grande maggioranza – che hanno superato le 24 ore previste dal diritto italiano per l'identificazione, e che mancano di una conferma giurisdizionale. Ulteriori preoccupazioni vengono sollevate dai casi relativi alla detenzione dei richiedenti asilo precedentemente al 21 aprile 2005, in quanto essa non era prevista dal diritto dell'immigrazione all'epoca applicabile. Tali preoccupazioni sono d'altronde ancora attuali dopo tale data, in quanto le nuove norme prevedono una detenzione dei richiedenti asilo generalizzata e priva di convalida giurisdizionale, che appare decisamente al di sotto dei menzionati standard internazionali oltre che in contrasto con la Costituzione italiana.

¹ Non esistono dati precisi circa il numero complessivo di bambini migranti nel mondo, perché molti Stati non disaggregano i dati sui minori di 18 anni da quelli generali su migranti e rifugiati. Tuttavia l'*Organizzazione Internazionale del lavoro* (ILO) stima che i migranti "non economicamente attivi" (minori di 14 anni) – che si spostano non per lavorare ma per studiare o per seguire migranti "economicamente attivi" – siano circa la metà dei migranti internazionali (ILO, *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Report VI, International Labour Conference, 92nd Session, 2004).

² Nel 2004 i minori di 18 anni costituiscono la metà delle persone – oltre 19 milioni in tutto tra rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni e apolidi - che ricadono nel mandato di protezione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR/ACNUR). L'agenzia stima che il 23 % dei rifugiati in Europa siano bambini e che, soltanto nel 2003, le domande di asilo presentate da minori non accompagnati in paesi dell'Unione Europea siano state oltre 10.000, senza contare i dati di Italia e Francia, non inclusi nei tabulati perché non disponibili, incompleti o incomparabili. La maggior parte dei minori non accompagnati richiedenti asilo in Europa provengono dall'Iraq e dall'Afganistan. V. UNHCR, *2004 Global refugee trends*, Giugno 2005; UNHCR, *Trends in Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Industrialized Countries 2001-2003*, Luglio 2004.

³ Le Nazioni Unite hanno più volte riconosciuto l'importanza del legame tra le violazioni dei diritti umani e gli spostamenti di popolazione, v. tra i documenti più recenti, la risoluzione dell'Assemblea Generale del 2003 *Human Rights and Mass Exodus*, A/58/169. In alcuni paesi del mondo è ancora prevista la pena di morte per i minori di 18 anni. Dal gennaio 2004 è in corso una campagna di AI che mira alla totale eliminazione di questa pratica entro il dicembre 2005. Tra i documenti più recenti v. *Iran continues to execute minors and juvenile offenders* (MDE 13/038/2005), 22 luglio 2005.

⁴ Sono molteplici i rapporti di AI che denunciano le violenze sui bambini in occasione di conflitti armati v. tra i più recenti: *Nepal: Children caught in the conflict* (AI Index ASA 31/054/2005), 26 luglio 2005. Una importante analisi degli effetti dei conflitti armati sui diritti umani e in particolare sullo sviluppo psico-fisico dei bambini è contenuta nel noto studio di Graça Machel, esperta del Segretario Generale delle Nazioni Unite, sottoposto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1996 (*The impact of armed conflict on children*, A/51/306, 26 August 1996). Lo studio, il primo del genere nella storia delle Nazioni Unite, è stato seguito da diversi aggiornamenti dell'autrice, v. tra gli altri Machel, *Impact of Armed Conflict on Children: A review of progress since the 1996 United Nations report on the impact of armed conflict on children*, UNICEF 2003.

⁵ Anche in Italia tra i minori rifugiati vi sono adolescenti che hanno chiesto asilo per sfuggire al reclutamento forzato da parte del proprio governo o di gruppi armati. Secondo la *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* - del cui *steering committee* AI è membro assieme a *Human Rights Watch*, *Jesuit Refugee Service*, *Save The Children-International Alliance*, *Terre des Homme*, *Quaker UN Office-Geneva* and *World Vision*

International - tra il 2001 ed il 2004 l'impiego dei minori in conflitti armati e nell'addestramento ha continuato a caratterizzare le politiche di eserciti governativi e gruppi armati di molti paesi dell'Asia e dell'Africa, tra cui la Costa d'Avorio, la Repubblica Democratica del Congo, la Liberia, il Sudan e l'Eritrea (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers Report 2004*), che sono anche tra i maggiori paesi di origine dei rifugiati in Italia. AI ha più volte denunciato l'impiego dei bambini soldato, chiedendo al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sanzioni contro i governi e i gruppi armati responsabili di tale pratica, e riferendosi recentemente alla grave situazione in Costa d'Avorio, nella Repubblica Democratica del Congo, nello Sri Lanka, in Liberia, in Burundi. V. *Security Council must act against child recruiters: twenty-one governments or armed groups are "three-time offenders"* (AI Index ACT 76/002/2005), 22 febbraio 2005; *Cote d'Ivoire : Stop the use of child soldiers* (AI Index AFR 31/003/2005), 18 marzo 2005; *Democratic Republic of Congo (DRC) Still under the gun: More child soldiers recruited* (AI Index AFR 62/009/2004), 1 giugno 2004; *Liberia: the promises of peace for 21.000 child soldiers* (AI Index AFR 34/006/2004) 17 maggio 2004; *Sri Lanka: Tamil Tigers beating up families to recruit child soldiers* (AI Index ASA 37/002/2004), 17 luglio 2004; *Burundi: Child soldiers – the challenge of demobilisation* (AI Index AFR 16/011/2004), 24 marzo 2004.

L'impiego di bambini in conflitti armati è diffuso anche in Colombia, in Myanmar, nelle Filippine e nei Territori Palestinesi Occupati. Preoccupazioni circa l'impiego dei bambini nei conflitti armati sono contenute nel rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite all'Assemblea generale, del febbraio 2005 (United Nations, *Children and armed conflict*, Report of the Secretary-General, A/59/695–S/2005/72, 9 February 2005).

⁶ Secondo l'ILO nel 2000 quasi un quinto dei bambini del mondo minori di 14 anni - 211 milioni – risultavano coinvolti in attività economiche – compresi coloro che lavorano irregolarmente o senza essere pagati. Oltre 127 milioni si trovano in Asia, 48 milioni nell'Africa subsahariana e più di 13 milioni tra il Nord Africa ed il Medio Oriente. La metà di loro svolge un lavoro pericoloso, e sono 5 milioni e 700.000 quelli coinvolti in forme di lavoro forzato o servile (ILO –International Program on the elimination of child labour, *Every child's costs. New global estimates on child labour*, aprile 2002).

⁷ L'ILO stima che 1 milione e 200.000 bambini siano ogni anno vittime di traffico a scopo di sfruttamento (ILO, *cit.*). Il 13% delle vittime di traffico assistite dai programmi dell'OIM tra il 1999 ed il 2004 ha meno di 18 anni (IOM, *cit.*, 2005).

⁸ Secondo i dati dell'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (IOM/OIM) nel 2000 circa 175 milioni di persone risultavano vivere in un paese diverso da quello in cui sono nate (migranti internazionali), 21 milioni in più che nel 1990, 93 milioni in più che nel 1970. La quasi totalità di esse risiede in 28 paesi, il 22° dei quali per percentuale di migranti residenti è l'Italia, ove in tale data si trovavano lo 0,9 % dei migranti del mondo - IOM, *World migration report*, 2005; UN, *Trends in total migrant stock: the 2003 revision* (POP/DB/MIG/2003/1). Cfr. dati sull'Italia nel par. 2.1. AI ha più volte ricordato l'importanza di una centrale considerazione dei loro diritti umani come necessario punto di partenza delle politiche nazionali e internazionali che li riguardano. V. tra gli altri *AI statement to the 88th session of the governing council of the International Organization for Migration – IOM, 30 November-3 December 2004* (AI Index IOR 30/025/2004) ; *International Migrant's Day: Migrants are human beings, 18 December 2004*, (AI Index POL 30/039/2002).

⁹ L'Unhcr ne stimava 17 milioni alla fine del 2003 (UNHCR, *2004 Global Refugee trends*, *cit.*).

¹⁰ Il maggior numero di rifugiati del mondo si trova in Iran (oltre 1 milione), Pakistan (960.000), Germania (876.000), Tanzania (602.000) e Stati Uniti (oltre 420.000). In Italia ve ne sono poco più di 15.000 che hanno ottenuto protezione. Il maggior paese di origine dei rifugiati nel mondo è l'Afghanistan, da cui provengono oltre 2 milioni di persone, residenti in 78 paesi diversi, uno dei quali è l'Italia, in cui gli Afgani rappresentano una parte consistente dei minori non accompagnati richiedenti asilo. Il numero di persone che ha chiesto protezione in Europa è diminuito del 22 % rispetto all'anno precedente, ed in Italia, secondo stime dell'UNHCR, la diminuzione è stata del 26% (UNHCR, *2004 Global Refugee trends*, *cit.*, UNHCR, *Asylum level and trends in industrialized countries 2004*, 11 marzo 2005). Il calo delle richieste di asilo e delle decisioni di protezione non indica necessariamente un miglioramento della condizione dei diritti umani nei paesi di origine: essa potrebbe al contrario scaturire da un sempre più difficile accesso dei rifugiati alla protezione internazionale.

¹¹ AI ha più volte condannato le violazioni dei diritti umani verso rifugiati e richiedenti asilo in Europa, invitando le istituzioni europee ed i governi a porre tali diritti al centro delle proprie politiche interne ed internazionali. V. le parti relative ai paesi europei nelle ultime edizioni del *Rapporto Annuale di AI*, il rapporto semestrale "Preoccupazioni di AI in Europa e Asia Centrale" e i seguenti documenti emanati in occasione del 20 giugno 2005, Giornata internazionale del Rifugiato: *Europe: Treatment of refugees and asylum seekers* (AI Index : EUR 01/010/2005), 20 giugno 2005; *The human cost of 'Fortress Europe': detention and expulsion of asylum-seekers in the EU. AI Open letter to the incoming UK Presidency on the occasion of World refugee Day* (AI Index: IOR 61/014/2005), 20 giugno 2005.

¹² Adottate con risoluzione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite n. 663 C (XXIV) del 31 luglio 1957.

¹³ Adottato con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UN Doc. A/43/49 [1988]).

¹⁴ Nel 2002 l'Italia ha inoltre ratificato i due Protocolli opzionali alla Convenzione di New York : quello sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e quello sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

¹⁵ Adottate con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 45/113 del 14 dicembre 1990.

¹⁶ Adottate con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 40/33 del 19 novembre 1995.

¹⁷ I "Principi di Parigi" sono contenuti in una dichiarazione delle Nazioni Unite, adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale il 20 dicembre 1993 (GA/RES/48/134).

¹⁸ Il *Manuale dell'UNHCR sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, del settembre 1979, contiene dei paragrafi specificamente dedicati ai minori non accompagnati e ai nuclei familiari. Il Comitato Esecutivo (EXCOM) dell'UNHCR ha adottato a partire dal 1986 diverse Conclusioni espressamente dedicate, o comunque riferite, agli specifici bisogni dei bambini rifugiati; v. tra le altre EXCOM Conclusion n. 41 (XXXVII) 1986, la EXCOM Conclusion n. 47 (XXXVIII) 1987 (*Refugee children*), e la EXCOM Conclusion n. 84 (XLVIII) 1997 (*Refugee children and adolescents*). Più di recente, considerando il Rapporto dell'UNHCR al Segretario Generale delle Nazioni Unite, quest'ultimo ribadisce l'importanza di un approccio all'assistenza ai minori rifugiati non accompagnati che sia basato sui loro diritti fondamentali (*Assistance to unaccompanied refugee minors*, A/58/299, 20 August 2003).

¹⁹ UNHCR, *Refugee Children, Guidelines on protection and care*, 1994.

²⁰ UNHCR, *Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum*, February 1997.

²¹ La Convenzione per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990 con Risoluzione 45/158 ed è entrata in vigore il 1° luglio del 2003, dopo il raggiungimento della XX ratifica.

²² UK: *Seeking asylum is not a crime. Detention of people who have sought asylum* (AI Index EUR 45/015/2005), 20 giugno 2005; v. anche AI-UK, *Most vulnerable of all. The treatment of unaccompanied refugee children in the UK*, AI-UK, 1999.

²³ Spain : *The southern border. The State turns its back on the human rights of refugees and immigrants* (AI Index EUR 41/008/2005), 20 giugno 2005; Spain: *"street" children have rights too* (EUR 41/003/2001), 16 agosto 2001.

²⁴ Australia: *the impact of indefinite detention. The case to change Australia's mandatory detention regime* (AI Index (ASA 12/001/2005), 30 giugno 2005; Cfr. anche Australia: *Report critical of transfers of asylum seekers to prison* (AI Index ASA 12/011/2002), 12 novembre 2002; Australia: *Ten years of detention for asylum-seekers - time for change*, (ASA 12/007/2002), 3 maggio 2002.

²⁵ AI-USA, *Unaccompanied children in immigration detention*, AI-USA, 18 maggio 2003, disponibile su www.amnestyusa.org.

²⁶ Greece: *Out of the Spotlight: The rights of foreigners and minorities are still a grey area*, 5 ottobre 2005, AI Index EUR 25/016/2005.

²⁷ Italy: *temporary stay, permanent right. The treatment of foreign nationals detained in 'temporary stay and assistance centres' (CPTAs)* (EUR 30/004/2005), 20 giugno 2005. [trad. it.: "Permanenza temporanea, diritti permanenti: il trattamento dei cittadini stranieri detenuti nei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA)", disponibile su www.amnesty.it].

²⁸ I casi riportati sulla base di un insieme coerente e credibile di testimonianze riguardano il caso di Milo di cui al par. 4.4.3 e i casi di Mustafa, Aron, Ferjan e Mislum di cui al par. 5.3.

²⁹ Caritas/Migrantes, *Dossier statistico Immigrazione 2005*, Elaborazioni su dati ministero dell'Interno, ISTAT e INAIL.

³⁰ Secondo la Caritas e la Fondazione Migrantes la presenza dei migranti "è diventata uno dei fenomeni più rilevanti» nella società italiana, e "va considerata un fenomeno strutturale".

³¹ Il governo non pubblica dati ufficiali sul numero di *richiedenti asilo presenti* in Italia: nelle statistiche dell'UNHCR l'Italia risulta non aver fornito dati utilizzabili. Il Consorzio italiano di solidarietà (ICS) stima che i richiedenti asilo "presenti in Italia ovvero sotto la responsabilità delle istituzioni italiane" fossero nel 2003 oltre 25.000: ICS, *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, 2005, disponibile sul sito www.icsitalia.org/downloads/pubblicazioni/rapportoasilo2005.pdf.

³² Corte dei Conti - Sezioni Riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, comunicata alle presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il 24 giugno 2005 (documento XIV, n. 5), vol. II, tomo II, p. 20.

³³ UNHCR, *Asylum level and trends in industrialized countries 2004*, cit.

³⁴ *Rifugiati e richiedenti asilo in Italia*, capitolo a cura dell'UNHCR in Caritas/ Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2005* e anni precedenti. Il Governo non indica nei dati relativi le nazionalità dei richiedenti asilo la cui domanda di asilo è stata accolta o rifiutata.

³⁵ 5° *Rapporto periodico dell'Italia* sottoposto, in base all'art. 40 del Patto internazionale per i diritti civili e politici, al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR/C/ITA/2004/5), il 15 aprile 2004.

³⁶ *Informativa urgente del Governo sulle modalità del rimpatrio degli immigrati sbarcati nell'isola di Lampedusa*, Intervento del Ministro dell'Interno alla Camera dei deputati del 8 ottobre 2004 (XIV Legislatura – Discussioni – Seduta dell'8 ottobre 2004 – n. 524).

³⁷ Secondo quanto dichiarato in diverse occasioni dal Direttore Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, da una analisi dei dati relativi a tutte le regolarizzazioni degli ultimi due decenni e alla identificazione sul territorio di cittadini privi di permesso di soggiorno risulta che solo il 10 % dei migranti irregolarmente residenti sia arrivato via mare. v. Audizione del Prefetto Alessandro Pansa innanzi al *Comitato parlamentare di controllo dell'Accordi di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* dell'11 novembre 2004. Tali dati sono stati ribaditi dal Ministro dell'Interno il quale ha anche dichiarato che “le stesse analisi, ripetute su tutti i clandestini rintracciati in Italia nel 2004 (...) hanno condotto alla seguente stima: i cosiddetti overstayers, cioè i cittadini extracomunitari entrati a vario titolo e rimasti dopo la scadenza dello stesso titolo, sono il 67%; sono quasi raddoppiati, invece salendo al 29%, gli stranieri che hanno fraudolentemente attraversato i nostri confini [terrestri n.d.r.]; e si è, dunque, dimezzato il numero degli sbarcati, ormai sceso al 4% del totale”.v. *Comunicazioni del Ministro dell'Interno Pisanu al Senato in tema di immigrazione*, Seduta del 29 giugno 2005, integralmente disponibile su www.interno.it.

³⁸ Un intenso dibattito sulle scelte giuridiche e politiche in materia di protezione temporanea alla luce della situazione nelle aree di crisi vi è stato in relazione agli arrivi di oltre 48.000 cittadini albanesi nel 1991, di circa 18.000 cittadini Albanesi nel 1997, e dei rifugiati dalle zone di guerra in Kosovo nel 1999 – oltre 40.000 persone nei primi 9 mesi del 1999, secondo quanto riportato dal Governo al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Quinto rapporto periodico*, cit.

³⁹ Si vedano, a titolo esemplificativo: *Sbarchi, la Lega contro Pisanu: arrivano troppi clandestini*, articolo comparso il 13 settembre 2004 sul portale *Repubblica.it*, dichiarazione dell'onorevole Giannicola Sinisi, responsabile immigrazione della Margherita, comparsa all'interno del dispaccio ANSA del 18 luglio 2005: *Immigrazione, 347 clandestini giunti a Lampedusa*: “Nel giro di sole 24 ore sono sbarcate più di 800 persone a riprova della totale inadeguatezza della Bossi-Fini. Ormai è emergenza continua: il governo non è riuscito a gestire con rigore e serietà il problema”.

⁴⁰ Secondo Caritas/Migrantes, *35 anni di immigrazione in Italia, anticipazioni del dossier statistico 2005*, nell'ultimo decennio in Italia “la regolarizzazione si afferma come un provvedimento *bipartisan*”.

⁴¹ *Quarto rapporto periodico dell'Italia al Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura*, dell'aprile 2004 (CAT/C/67/Add.3).

⁴² Dire che “tutti gli stranieri irregolari sono criminali è una semplificazione pericolosa” ha affermato il Commissario Gil-Robles in una dichiarazione riportata in un dispaccio ANSA del 15 giugno 2005 (*Immigrazione: Gil-Robles; no criminalizzare irregolari, in Italia Commissario diritti umani Consiglio d'Europa*).

⁴³ *Informativa urgente del Governo*, 8 ottobre 2004, cit.

⁴⁴ Audizione del Ministro dell'Interno Pisanu del 14 dicembre 2004 innanzi al *Comitato parlamentare di controllo dell'Accordi di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*.

⁴⁵ Intervenendo a un simposio a cura del *Comitato Schengen* il 19 aprile 2005, il Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere ha dichiarato che “da un'analisi effettuata in modo molto dettagliato, si è in grado di dire con certezza che il 75% della presenza di immigrati in posizione illegale in Italia è costituita dai c.d. *overstayers*, cioè da coloro che giunti nel nostro territorio con un titolo di soggiorno valido permangono oltre la sua scadenza originaria”.

⁴⁶ Il 14 agosto 2005, nel presentare il *Rapporto Annuale 2005 sullo stato della sicurezza in Italia*, di cui l'“immigrazione clandestina” rappresenta un importante capitolo, il ministro dell'Interno Pisanu ha presentato come un successo delle relative politiche governative la riduzione degli arrivi via mare degli ultimi quattro anni. Cfr. www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=21226.

⁴⁷ Legge 30 dicembre 1986, n. 943 *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*. Una cronistoria degli sviluppi del diritto italiano dell'immigrazione è contenuta nel capitolo relativo all'Italia del rapporto di R. Zetter - D. Griffiths - N. Sigona, *A Survey of Policy and Practice Related to Refugee Integration in the EU*, finanziato dall'European Refugee Fund, 2003, disponibile alla pagina www.brookes.ac.uk/schools/planning/dfm/dfm_publications.html.

⁴⁸ Decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416 convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 39 Recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato.

⁴⁹ Legge 40/98 (c.d. legge Turco-Napolitano) confluita nel Testo unico 286/98.

⁵⁰ Legge 189/02 (c.d. legge Bossi-Fini).

⁵¹ Art. 3 comma 4 del Testo unico sull'immigrazione.

⁵² Cfr. Quarto rapporto periodico dell'Italia al Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, maggio 2005, CAT/C/67/Add. 3.

⁵³ Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti, del 15 novembre 2004 (E/CN.4/2005/85/Add.3).

⁵⁴ Tra cui le persone a rischio di persecuzione e i minori non accompagnati, art. 19 del Testo unico sull'immigrazione.

⁵⁵ Prima delle modifiche introdotte dalla legge Bossi-Fini era prevista una valutazione discrezionale dell'opportunità di un rimpatrio forzato.

⁵⁶ Una interessante analisi dell'applicazione della normativa in materia di asilo anche in relazione alle prassi applicate prima dell'entrata in vigore delle nuove norme è contenuta in ICS, *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, cit.

⁵⁷ Relazione introduttiva al disegno di legge n. 795/2002, *Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e asilo*, presentato in Senato il 2 novembre 2001.

⁵⁸ Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti, cit.

⁵⁹ *Per una nuova politica per l'Italia, nell'Europa dei 25*, documento diffuso nel giugno 2004 da un gruppo composto di rappresentanti di sindacati e associazioni impegnate per i diritti dei migranti, docenti universitari e alcuni politici dell'opposizione, disponibile nella versione integrale alla pagina web www.volint.it/comunicazione/notizie_vis/archivio/2004-06-1.htm.

⁶⁰ Relazione introduttiva al disegno di legge n. 795/2002, cit.

⁶¹ Le sette Commissioni territoriali hanno sede a Milano, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa e Trapani.

⁶² Cfr. per tutti il caso del cittadino siriano Mohammed Al-Sakri, riportato in AI, *Rapporto Annuale 2004*, EGA Editore, Torino 2004.

⁶³ Audizione del Generale Pasquale Debidda, Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, innanzi al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, del 27 gennaio 2004.

⁶⁴ I dati completi e disaggregati per regione di arrivo del 2001, 2002, 2003 e 2004 (in questo ultimo caso fino al 15 novembre) compaiono nel *Riepilogo nazionale relativo ai provvedimenti di allontanamento degli stranieri ed agli sbarchi dei clandestini, anni 2002, 2003 e 2004*, ministero dell'Interno, disponibili sul sito web della Fondazione ISMU (Iniziativa e studi sulla multiethnicità), www.ismu.org; i dati completi del 2004 sono stati riferiti dal ministro dell'Interno Pisanu in occasione della presentazione del *Rapporto 2005 sullo stato della sicurezza in Italia*, cfr. www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=21226. Quindi, nella tabella, i dati del 2001, 2002 e 2003 riportano le cifre esatte di cui al *Riepilogo*, quelli del 2004 sono stati tratti dal medesimo *Riepilogo* per quanto riguarda le cifre disaggregate (riferite quindi al periodo 1° gennaio - 15 novembre 2004) e integrati con i dati annuali complessivi riferiti dal ministro Pisanu nel corso della citata dichiarazione; i dati del 2005 sono quelli complessivi riferiti nella stessa dichiarazione; al momento in cui si scrive per il 2005 non sono disponibili i dati disaggregati per regione di arrivo.

⁶⁵ Tutti i migranti intervistati per questa ricerca hanno rievocato i primi momenti di soccorso all'arrivo oltre che per la prontezza dei soccorsi anche per l'umanità con cui essi venivano svolti.

⁶⁶ Corte dei Conti - Sezioni Riunite, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004, cit.

⁶⁷ Corte dei Conti, Programma di controllo 2004 - Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione, p. 114.

⁶⁸ Legge Finanziaria 2005 (Legge 30 dicembre 2004, n. 311 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*), pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 306 del 31 dicembre 2004 S.O. n. 192.

⁶⁹ Art. 11 comma 5-bis del Testo unico sull'immigrazione 286/98, introdotto dalla legge 271/04.

⁷⁰ Cfr. *Vademecum* edito da Save The Children-Italia a cura di E. Rozzi, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, gennaio 2004. Cfr. anche, della stessa autrice, *I minori stranieri non accompagnati. Schede sugli aspetti giuridici*, settembre 2002. Entrambi i lavori sono disponibili presso www.savethechildren.it/2003/progetti.asp?id=74&n_pag=4.

⁷¹ Art. 38 del Testo unico sull'immigrazione.

⁷² *Ivi*, art. 35 comma 3 b).

⁷³ *Ivi*, art. 25 comma 3 a).

⁷⁴ *Ivi*, art. 19 comma 2 a).

⁷⁵ Artt. 343 e s. del Codice Civile.

⁷⁶ Legge 4 maggio 1983, n. 184, Diritto del minore ad una famiglia.

⁷⁷ Circolare del ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 13 novembre 2000 n. 300/C/2000/785/P/12.229.28/1^DIV avente ad oggetto i "Permessi di soggiorno per minore età" e successiva Circolare del ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 9 aprile 2001 n. 300/C/2001/2081/A/12.229.28/1^DIV.

⁷⁸ Art. 33 del Testo unico sull'immigrazione.

⁷⁹ *Ivi*, art. 32 come modificato dalla Legge 189/02.

⁸⁰ Cfr. in particolare la sentenza n. 198 del 23 maggio/5 giugno 2003.

⁸¹ Una dettagliata rassegna giurisprudenziale in materia di minori stranieri non accompagnati, curata da Lara Olivetti, è disponibile presso il sito di Save The Children-Italia alla pagina www.savethechildren.it/2003/progetti.asp?id=74&n_pag=6.

⁸² Cfr. Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2004-2005.

⁸³ Lettera del 2 febbraio 2004.

⁸⁴ 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*, cit.

⁸⁵ I dati del 2001 sono quelli relativi al censimento di quell'anno (ISTAT, *14° censimento della popolazione*, cit.), quelli del 2003 sono invece riportati – come relativi al 1° gennaio 2004 – in ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia. 1° gennaio 2004*, comunicato stampa del 24 marzo 2005 disponibile al sito www.istat.it.

⁸⁶ Elaborazione ISTAT su dati del ministero dell'Interno, in ISTAT, *La presenza straniera in Italia, caratteristiche socio-demografiche*, Informazioni n. 10, Roma 2004. Per comodità di lettura i dati riportati come inerenti al 2001 sono quelli che l'ISTAT riferisce al 1° gennaio 2002, e analogamente per il 2002.

⁸⁷ Ministero dell'Istruzione e della ricerca scientifica, *Alunni con cittadinanza non italiana*, AA.SS. 2000/2001, 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, disponibili al sito www.istruzione.it; essendo disaggregati per anno scolastico, i dati del ministero riportati nella tabella devono essere intesi come riferiti al settembre degli anni riportati. Va inoltre notato che essi non riguardano i "minori" ma gli alunni delle scuole, una parte dei quali ha compiuto i 18 anni.

⁸⁸ I dati sono tratti, per il 2003 e per il 2004, dalla relazione della Corte dei Conti sulla gestione delle risorse in materia di immigrazione. Cfr. Corte dei Conti, *Programma di controllo 2004*, cit. I dati del 2001 sono invece tratti da IPRS (Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali), *Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato minori stranieri non accompagnati luglio 2002-luglio 2003*, disponibili presso il sito di Save the Children-Italia, www.savethechildren.it. Secondo STCItalia "I dati forniti dal Comitato per i minori stranieri rappresentano una stima dell'effettiva presenza di minori non accompagnati in Italia, in quanto un certo numero di minori non vengono segnalati".

⁸⁹ I dati riguardano gli ingressi di minori nei Centri di prima accoglienza (CPA), strutture che ospitano sino all'udienza di convalida i minori di 18 anni arrestati o fermati dalle forze di pubblica sicurezza, salvo che il pubblico ministero disponga eccezionalmente l'accompagnamento presso l'abitazione familiare, e sono quelle che più si avvicinano a dare il quadro complessivo dei minori stranieri arrestati o fermati ogni anno. *Ministero della Giustizia, Dip. Giustizia Minorile, Relazione anno 2004. Statistiche della giustizia minorile*, disponibili presso www.giustizia.it.

⁹⁰ Caritas Italiana-UNICEF, *Uscire dall'invisibilità. Bambini e adolescenti di origine straniera in Italia*, Roma 2005.

⁹¹ I dati sulle presenze dei minori sono stati richiesti alle prefetture e alle questure di Agrigento (Centro di Lampedusa), Caltanissetta (Centro di Pian del Lago), Crotone (Centro di Isola Capo Rizzuto S. Anna), Foggia (Centro di Borgo Mezzanone) e Trapani (Centro di Salina Grande).

⁹² Una parte delle istituzioni territoriali contattate è stata disponibile a incontrare rappresentanti di AI, offrendo rilevanti informazioni su alcuni aspetti organizzativi e sulle rispettive responsabilità istituzionali ma nessuna, nel corso degli incontri, ha voluto far riferimento al numero dei minori nei centri di detenzione ricadenti nella rispettiva area di competenza.

⁹³ Rapporto al Governo italiano relativo alla visita effettuata in Italia dal Comitato per la prevenzione della tortura o di pene e trattamenti inumani e degradanti nel febbraio 2000, reso pubblico nel 2003 (CPT Inf 2003/16).

⁹⁴ Università della Calabria - Dip. di Sociologia e di Scienza Politica, *Richiedenti asilo e strutture di accoglienza in provincia di Crotone*, a cura di L. Comisso e M. Di Franco, e *Richiedenti asilo e strutture di accoglienza in provincia di Lecce*, a cura di E. Giap Parini, Progetto AylumIsland (Iniziativa comunitaria Equal), maggio 2003; disponibili su www.isolarifugiati.org/unical.htm.

⁹⁵ MSF-Missione Italia, *Rapporto sui centri di permanenze temporanea e assistenza*, gennaio 2004, disponibile alla pagina www.medicisenzafrontiere.it/msfinforma/dossier/missione_italia/CPT_FINALE.pdf.

⁹⁶ ICS, Rifugiati in Italia: la protezione negata, cit.

⁹⁷ FIDH, *Right to Asylum in Italy: Access to procedures and treatment of sylum seekers*, 15 giugno 2005, disponibile alla pagina www.fidh.org/IMG/pdf/it419en.pdf.

⁹⁸ *Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sui diritti e la responsabilità di individui, gruppi ed organismi della società nel promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciute*, adottata con Risoluzione dell'8 marzo 1999 (A/RES/53/144).

⁹⁹ *Linee guida sui difensori dei diritti umani*, adottate dal Consiglio dell'Unione Europea il 14 giugno 2004.

¹⁰⁰ Raccomandazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa concernente il diritto degli stranieri di entrare in uno Stato membro del Consiglio d'Europa e l'esecuzione degli ordini di espulsione, del 19 settembre 2001 (CommDH/Rec(2001)1).

¹⁰¹ *Linee guida su tutte le fasi del procedimento di rinvio forzato* adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 9 maggio 2005 (CM(2005)40).

¹⁰² 7° Rapporto generale del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti (CPT/Inf (97) 10).

¹⁰³ Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti, cit.

¹⁰⁴ 5° Rapporto periodico dell'Italia sottoposto, in base all'art. 40 del Patto internazionale per i diritti civili e politici, al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR/C/ITA/2004/5), il 15 aprile 2004.

¹⁰⁵ Le osservazioni sono allegate a una Nota verbale del 16 marzo 2005 della Missione permanente per l'Italia presso le Nazioni Unite, indirizzata all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite (E/CN.4/2005/G/19).

¹⁰⁶ Cfr. Comunicato stampa del ministero dell'Interno del 20 giugno 2005 www.interno.it/salastampa/comunicati/elenchi/comunicato.php?idcomunicato=816 e la replica in cui Al esprime rammarico per l'attacco del ministro Pisanu verso l'operato dell'organizzazione, contenuta in un Comunicato stampa del 21 giugno 2005 e disponibile alla pagina www.amnesty.it/pressroom/comunicati/CS79-2005.html.

¹⁰⁷ I migranti e richiedenti asilo detenuti nei centri non beneficiano delle garanzie previste per gli individui detenuti per l'esecuzione di una misura cautelare o a seguito di una condanna a pena detentiva, contenute nella legge 26 luglio 1975 n. 354 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*).

¹⁰⁸ Decreto legge 30 giugno 1995, n. 266 Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia.

¹⁰⁹ Decreti legge 28 agosto 2005, n. 365 e 30 ottobre 1995 n. 451, dall'identica intitolazione e contenuto – a parte i riferimenti temporali.

¹¹⁰ Legge 29 dicembre 1995, n. 563, Conversione del decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451.

¹¹¹ *Ivi*, art. 2 comma 1.

¹¹² Prefetto Michele Lepri Gallerano, vice capo dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'Interno, *Strategie delle emergenze. La funzione del Prefetto nell'emergenza siciliana*, disponibile alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=17865.

¹¹³ Art. 23.

¹¹⁴ Corte dei Conti, Programma di controllo 2004, cit.

¹¹⁵ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 20 marzo 2002, pubblicato su Gazzetta ufficiale n. 68 del 21 marzo 2002: *Dichiarazione dello stato di emergenza per fronteggiare l'eccezionale afflusso di extracomunitari*.

¹¹⁶ Legge 24 febbraio 1992, n. 225 sull'Istituzione del servizio nazionale della protezione civile.

¹¹⁷ Ordinanza del presidente del Consiglio dei ministri n. 3244 del 1 ottobre 2002 Nuove disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari giunti irregolarmente sul territorio nazionale.

¹¹⁸ Decreto Legislativo 19 dicembre 1991, n. 406 Attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici; Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 157 Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi.

¹¹⁹ Tra cui l'art. 42 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1076 del 5 giugno 1976 Approvazione del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

¹²⁰ Art. 10 comma 2 del Decreto Legislativo 14 agosto 1996, n. 494 Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili.

¹²¹ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3425 del 20 aprile 2005, pubblicata sulla G.U. n. 96 del 27 aprile 2005 *Ulteriori interventi straordinari ed urgenti per il contrasto e la gestione del fenomeno dell'immigrazione clandestina*.

¹²² L'art. 5 (Misure di accoglienza) del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 (Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri)

statuisce, al comma 1, che: “Il richiedente asilo inviato nel centro di identificazione ovvero nel centro di permanenza temporanea e assistenza [...] ha accoglienza nelle strutture cui è ospitato, per il tempo e secondo le disposizioni stabilite dal regolamento”.

¹²³ Art. 22 del Testo unico sull'immigrazione.

¹²⁴ Corte dei Conti, *Programma di controllo 2004*, cit, p.111.

¹²⁵ www.misericordie.org.

¹²⁶ www.cri.it.

¹²⁷ Legge 1° aprile 1981, n. 121. Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza, art. 13.

¹²⁸ *Ivi*, art. 14.

¹²⁹ *Ivi*, in particolare art. 4, art. 31 lett. f e art.33. La presenza di personale dei Reparti Mobili all'intero dei centri e durante le operazioni di trasferimento risulta coerentemente testimoniata ad AI. Un'essenziale descrizione di tali reparti è contenuta nel sito ufficiale della polizia di Stato: “I 13 Reparti Mobili, dislocati nelle principali città (Roma, Torino, Firenze, Reggio Calabria, Milano, Genova, Napoli, Palermo, Catania, Bologna, Padova, Cagliari e Bari con un distaccamento a Taranto) sono unità organiche destinate all'impiego nei servizi di ordine pubblico di maggior impegno su tutto il territorio nazionale (manifestazioni politico-sindacali, sportive, ecc.). Gli operatori di tali Reparti, tutti attentamente selezionati, sono sottoposti ad un intenso addestramento che li pone in condizioni fisiche e psicologiche adeguate per sostenere situazioni a diretto contatto con i manifestanti”. Cfr. www.poliziadistato.it/pds/chiamo/territorio/reparti/mobili.htm.

¹³⁰ Il centro è stato chiuso a seguito di una visita del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, che lo ha trovato “inadeguato”, secondo quanto dichiarato dal ministro dell'Interno Pisanu il 14 dicembre 2004 nel corso dell'audizione innanzi al *Comitato Schengen*, cit.

¹³¹ Art. 19 comma 2 a) del Testo unico sull'immigrazione.

¹³² Par. f) della “Carta dei diritti e dei doveri” di cui alla Direttiva generale in materia di Centri di permanenza temporanea ed assistenza ai sensi dell'art. 22, comma 1 del DPR 31 agosto 1999, n. 394 (Prot. n. 3435/50 Roma, 30 agosto 2000).

¹³³ Art. 2, comma 5 del Decreto del presidente della Repubblica del 16 settembre 2004, n. 303 di attuazione sulle norme in materia di asilo applicabili dal 21 aprile 2005.

¹³⁴ *Ivi*, art. 9 comma 1: “È garantita, salvo il caso di nuclei familiari, la separazione fra uomini e donne durante le ore notturne”.

¹³⁵ Art. 37 d) della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia.

¹³⁶ Disponibile nel sito ufficiale del ministero dell'Interno alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=20751.

¹³⁷ Art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia.

¹³⁸ *Ivi*, art. 37 b).

¹³⁹ *Ivi*, art. 22.

¹⁴⁰ *Ivi*, art. 24.

¹⁴¹ Estratta nel luglio 2005 da www.sapcatania.it/attsindacale/comunicati/repmob160605.htm.

¹⁴² Cfr. AI, Presenza temporanea, diritti permanenti, cit.

¹⁴³ Art. 2 comma 5 del DPR 16 settembre 2004, n. 303 di attuazione sulle norme in materia di asilo.

¹⁴⁴ Disponibile nel sito ufficiale del ministero dell'Interno alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=20751.

¹⁴⁵ Cfr. AI, Presenza temporanea, diritti permanenti, cit.

¹⁴⁶ “Europa 2010 è formata da funzionari della Pubblica Amministrazione, dirigenti e ufficiali delle Forze di Polizia e delle Forza Armate in servizio ed in congedo, docenti universitari, sociologi, psicologi, pedagogisti che, in un'attività di volontariato, trasfondono le loro acquisite professionalità “. Cfr. www.europa2010.org.

¹⁴⁷ Le dichiarazioni riportate sono contenute nell'intervento Migration from Africa in Europe. Le migrazioni del XXI secolo, tenuto alla 4th Asia-Europe Roundtable: Conflict prevention Actors Institutions and mechanisms. Sharing Experiences between Asia and Europe. Il simposio, tenutosi a Berlino dal 18 al 20 aprile 2005, è stato organizzato dalla Asia-Europe Foundation, dal Singapore Institute of International Affairs, e dal Friedrich-Ebert-Stiftung. L'intervento è disponibile in italiano e in inglese alla pagina dell'ente Europa 2010 <http://www.europa2010.org/page.asp?ch=Eventi>, mentre il rapporto finale del simposio è disponibile alla pagina www.siaonline.org/uploads/images/133/4th_Asia-Europe_Roundtable_Report.pdf.

¹⁴⁸ AIUSA, Unaccompanied Children in Immigration detention, www.amnestyusa.org e la posizione della British Medical Association's Board of Science and Paediatric-Sub-Committee on assessment on age, riportato in Bhabha-Young, Not adults in miniature: unaccompanied child asylum seekers and the new U.S. guidelines, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 11 n. 1, Oxford University Press, 1999.

¹⁴⁹ Posizione riportata in AI USA, *Unaccompanied Children*, cit.

¹⁵⁰ ILPA (Immigration Law Practitioner Association), Working with children subject to immigration control. Guidelines for best practice, e The Health of Refugee Children - Guidelines for Paediatricians, www.rcpch.ac.uk/publications/past_publications.html.

¹⁵¹ Committee on the Rights of the Child, Thirty-ninth session, 17 May – 3 June 2005, General Comment NO. 6 (2005), *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*.

¹⁵² Sia il rapporto del 2002 che quello del 2003, curati da Valeria Bertolino e Sergio Serraino del *Coordinamento per la pace di Trapani*, sono disponibili presso il sito del *Progetto Melting Pot*, rispettivamente alle pagine www.meltingpot.org/articolo624.htm e www.meltingpot.org/articolo1974.htm.

¹⁵³ I nomi dei ragazzi sono stati modificati.

¹⁵⁴ Il centro di aggregazione era gestito dall'associazione La mongolfiera ARCI Ragazzi.

¹⁵⁵ Interrogazione del 23 marzo 2005 al presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri dell'Interno e degli Affari esteri presentata da Acciarini, Martone, Cortiana, Soliani, Tessitore, De Zulueta, Falomi, Malabarba, Di Siena, Pagliarulo, Rotondo, Bonavita e Occhetto (Legislatura 14° - Atto di Sindacato Ispettivo n. 3-02051).

¹⁵⁶ Cfr. risposta del Governo e replica della senatrice Acciarini nell'ambito della discussione seguita (Legislatura XIV - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 776 del 7 aprile 2005).

¹⁵⁷ Comunicato stampa dell'8 ottobre 2004, disponibile alla pagina ww.savethechildren.it/2003/comunicati.asp?id=2004.

¹⁵⁸ Art. 349 del Codice di procedura penale.

¹⁵⁹ Decreto legge 27 luglio 2005, n. 144.

¹⁶⁰ Art. 11 del decreto legge 21 marzo 1978, n. 59 convertito in legge 18 maggio 1978, n. 191, *Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*.

¹⁶¹ Art. 14 del Testo unico sull'immigrazione.

¹⁶² *Ivi*, art. 13 comma 7 e testo vigente dell'art. 10 del decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento di attuazione del Testo unico sull'immigrazione).

¹⁶³ Art. 14 del Testo unico sull'immigrazione.

¹⁶⁴ Art. 1-bis della legge 39/90 come modificata dalla legge 189/02, secondo il quale la detenzione dei richiedenti asilo è possibile per verificarne o determinarne la nazionalità o identità quando sprovvisti di documenti o con documenti falsi, per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, quando essi non sono "immediatamente disponibili"

e in pendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammessi nel territorio dello Stato. La detenzione dei richiedenti asilo è invece un obbligo quando la domanda è presentata da una persona che ha attraversato irregolarmente la frontiera o ha tentato di farlo, o che era già stata raggiunta da un ordine di espulsione.