



I MINORI STRANIERI IN ITALIA

Identificazione,
accoglienza e prospettive
per il futuro

L'ESPERIENZA
E LE RACCOMANDAZIONI
DI SAVE THE CHILDREN



Save the Children
Italia ONLUS

Grafica:
Enrico Calcagno
AC&P Roma

Stampa:
Artigrafiche Agostini

Pubblicato da:
Save the Children Italia Onlus
Via Voltorno 58 - 00185 Roma

I MINORI STRANIERI IN ITALIA

Identificazione,
accoglienza e prospettive
per il futuro

L'ESPERIENZA
E LE RACCOMANDAZIONI
DI SAVE THE CHILDREN



Save the Children Italia Onlus
Via Voltorno 58 - 00185 Roma
tel +39 06 480 70 01
fax +39 06 480 70 039
info@savethechildren.it

www.savethechildren.it





INDICE

PREFAZIONE	5
-------------------	---

AUTORI E RINGRAZIAMENTI	6
--------------------------------	---

INTRODUZIONE	7
---------------------	---

CHIARIMENTI TERMINOLOGICI E CONCETTUALI	9
------------------------------------------------	---

PARTE I

QUANTI SONO I MINORI STRANIERI IN ITALIA?	11
--------------------------------------------------	----

Premessa	12
----------	----

1. La misurazione della presenza dei minori stranieri: una lettura critica	13
----------------------------------------------------------------------------	----

1.1. La mappatura dei principali indicatori sulla presenza dei minori stranieri

1.2. Come si rintracciano i minori stranieri?

2. Le statistiche sui minori stranieri	18
----------------------------------------	----

2.1. Uno sguardo ai dati sui minori residenti e soggiornanti

2.2. Nuovi nati e ricongiungimenti: i minori stranieri in famiglia

2.3. I minori stranieri non accompagnati

2.4. I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale

2.5. I minori vittime di tratta

3. Considerazioni conclusive	26
------------------------------	----

PARTE II

SFIDE CRUCIALI PER LA PROTEZIONE	29
-----------------------------------------	----

Premessa	30
----------	----

4. Identificazione	31
--------------------	----

4.1. Accertamento dell'età

4.2. Identificazione dei minori vittime di tratta e sfruttamento

5. Accoglienza	38
----------------	----

5.1. Accesso al territorio

5.2. "Prima" Accoglienza

6. Individuazione di una soluzione di lungo-termine	44
-----------------------------------------------------	----

6.1. Rimpatrio

6.2. Integrazione nel paese ospite

7. Minori nei nuclei familiari soggiornanti irregolarmente	49
------------------------------------------------------------	----

8. Raccomandazioni	51
--------------------	----

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO	56
------------------------------------	----

APPENDICE	58
------------------	----

Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri



PREFAZIONE

Il tema delle migrazioni sta acquisendo un'importanza crescente nel dibattito politico e sociale internazionale. La mobilità territoriale è da sempre un elemento costante dell'assetto sociale, politico ed economico nella storia mondiale. Le migrazioni comprendono una complessa e varia tipologia di movimenti di lungo periodo che, in modo circolare nel corso dei secoli, hanno caratterizzato la storia dell'umanità. Bambini e bambine, ragazzi e ragazze costituiscono una parte sempre più importante di questi movimenti che hanno luogo in moltissime parti del mondo. L'Italia non fa eccezione in tal senso. Minori stranieri comunitari o provenienti da paesi al di fuori dell'Unione Europea, con le proprie famiglie o da soli, arrivati dopo un viaggio - talvolta lungo e molto difficile - oppure nati in Italia da genitori stranieri, arrivano in questo paese ogni anno. Tutti questi minori dovrebbero essere sempre percepiti e trattati come tali, al di sopra di qualsiasi altra considerazione legata, ad esempio, al loro status di migrante o di non accompagnato, o alla regolarità del titolo di soggiorno dei propri genitori. Essi hanno il diritto assoluto di aspettarsi che gli adulti che li incontrano garantiscano loro protezione da qualsiasi forma di maltrattamento, abuso, violenza o sfruttamento. Eppure, ciononostante, moltissimi minori stranieri in Italia subiscono ancora limitazioni o violazioni dei propri diritti fondamentali, anche in considerazione di dichiarate esigenze di sicurezza pubblica, controllo del territorio e dei flussi migratori. Da anni ormai Save the Children è impegnata nella protezione e nella promozione dei diritti dei minori stranieri in Italia, attraverso interventi progettuali sul campo, attività di ricerca, e dialogo e pressione sulle istituzioni locali, nazionali, europee ed internazionali per garantire ai minori stranieri il pieno godimento dei diritti dei quali sono titolari al pari dei minori cittadini italiani. Sulla base di questa esperienza pluriennale, Save the Children ha deciso di indire l'appuntamento di un rapporto annuale sui minori stranieri in Italia. L'obiettivo principale di questa pubblicazione è quello di sistematizzare e condividere le informazioni quantitative e qualitative disponibili sui minori stranieri in Italia e di illustrare le sfide cruciali alla loro piena protezione raccolte sulla base delle nostre numerose attività, sperando in tal modo di fare un altro passo avanti lungo la faticosa ma più che necessaria strada che porta alla piena attuazione dei diritti dei minori stranieri in Italia. Quest'anno si festeggia il ventesimo anniversario della Convenzione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989), cornice di riferimento principale e costante per la promozione e la protezione dei diritti dei minori in Italia e nel mondo. Save the Children auspica vivamente che questa ricorrenza contribuisca a ricordare a tutti gli attori a vario titolo responsabili di garantire la tutela dei diritti dei minori stranieri in Italia, che i diritti umani non sono soggetti ad applicazioni differenziabili o limitabili in base alla cittadinanza, alla provenienza o allo status di ciascun individuo, e che i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze di tutto il mondo sono titolari di tali diritti nel nostro paese, senza alcuna forma di discriminazione.

Valerio Neri
Valerio Neri
Direttore Generale
Save the Children Italia

AUTORI E RINGRAZIAMENTI

Il presente Rapporto è a cura di Maria Antonia Di Maio.

Daniela Bonardo ha contribuito con l'analisi delle fonti e dei dati disponibili in materia di minori stranieri in Italia, contenuta nella Prima Parte.

Hanno inoltre contribuito:

Antonella Inverno, Carlotta Bellini, Viviana Valastro, Katia Scannavini, Sarah Di Giglio, Laura Lagi, Francesca Arancio, Martina Sabbadini, Arianna Saulini, Filippo Ungaro, Emanuela Salvatori e Alessia Borrelli.

Save the Children Italia desidera ringraziare le bambine, i bambini, le ragazze ed i ragazzi stranieri con e per i quali lavora, i quali condividono ogni giorno le loro storie di vita ricche, complesse e spesso, troppo spesso, costellate di esperienze di violazioni dei loro diritti fondamentali.

Un ringraziamento particolare all'Agenzia Contrasto per la concessione gratuita di alcune fotografie.

INTRODUZIONE

Minori stranieri in Italia costituiscono una realtà sempre più importante, dalle caratteristiche molto variegata e composite.

Ciò appare evidente - in primo luogo e tra le altre cose - dalle difficoltà nell'utilizzare una **terminologia** uniforme per tracciare i diversi aspetti di tale realtà.

Nonostante l'importanza che il fenomeno dei minori stranieri riveste, in Italia ci sono diverse modalità di rilevazione dei dati sui minori stranieri, mentre non è ancora stata avviata un'azione di sistematizzazione di tali dati.

A partire da questa riflessione, nella prima parte del presente Rapporto Save the Children ha effettuato una *desk-review* per analizzare i **principali dati ufficiali disponibili sui minori stranieri in Italia**, cercando di fare emergere le aree di sovrapposizione e le incongruenze dei sistemi di rilevazione e registrazione di tali dati. Attraverso una lettura integrata dei dati prodotti dalle diverse fonti identificate, si è cercato di **misurare la presenza dei minori stranieri**: sia coloro che vivono in famiglia, sia quelli non accompagnati intercettati alla frontiera o sul territorio, tra cui in particolare i minori richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta.

La seconda parte del presente Rapporto si concentra invece sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati, ovvero di quei minori che si trovano fuori dal proprio paese di origine separati da entrambi i genitori o dal proprio principale tutore per legge o per consuetudine. Un'attenzione specifica è dedicata anche i minori nei nuclei familiari irregolarmente soggiornanti, i quali sono particolarmente a rischio di violazione dei propri diritti fondamentali.

L'analisi è volta a evidenziare e approfondire alcune delle **barriere che i minori stranieri incontrano nell'accedere a misure di protezione** in linea con gli standard normativi recepiti dal nostro ordinamento, principalmente nelle fasi dell'accesso al territorio italiano, dell'identificazione, dell'accoglienza, e dell'individuazione di una soluzione di lungo-termine che consenta la massima realizzazione possibile dei diritti di ciascun minore.

Tali questioni emergono **direttamente dal lavoro portato avanti da Save the Children** quotidianamente con e per i minori stranieri in Italia, attraverso interventi di assistenza diretta, di ricerca, formazione e di dialogo con le istituzioni incaricate di proteggere e promuovere i diritti di tali minori.

Il presente Rapporto non ha dunque l'ambizione di fornire una trattazione esaustiva della complessa realtà dei minori stranieri in Italia, né di evidenziare tutte le questioni riguardanti il godimento effettivo da parte di questi minori dei diritti fondamentali dei quali sono titolari.

Al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli alla piena attuazione dei diritti dei minori stranieri presenti in Italia, Save the Children rivolge infine una serie di **raccomandazioni alle varie istituzioni competenti**, contenute nella parte finale della trattazione.



CHIARIMENTI TERMINOLOGICI E CONCETTUALI

Alcuni termini utilizzati nel presente Rapporto necessitano di qualche chiarimento.

Per **minore** si intende ogni persona avente un'età inferiore a diciott'anni¹.

Per **minore straniero** si intende ogni minore che si trovi al di fuori del proprio paese di origine.

Tale accezione pertanto include sia i minori provenienti da paesi membri dell'Unione Europea, sia minori cittadini di paesi non comunitari. Essa comprende sia minori accompagnati da un genitore o altro adulto avente responsabilità principale per la loro cura, che minori non accompagnati (*v. infra*). Comprende i minori che emigrano volontariamente, e quelli vittime di migrazioni forzate, con tutte le innumerevoli sfumature intermedie.

Nel presente Rapporto ci occupiamo in particolare dei minori stranieri esposti a rischio di abbandono, abuso, violenza o sfruttamento, e che più in generale a causa del loro status di migranti subiscono limitazioni e barriere nell'accesso ai diritti fondamentali dei quali sono titolari.

Per **minore straniero non accompagnato** si intende ogni minore che si trovi fuori dal proprio paese di origine separato da entrambi i genitori o dal proprio principale tutore per legge o per consuetudine².

Alcuni minori non accompagnati sono completamente soli, mentre altri vivono con membri della famiglia allargata o con altri adulti. Alcuni minori non accompagnati possono sembrare "accompagnati", ma gli adulti che li accompagnano non necessariamente sono in grado di o idonei ad assumersi la responsabilità per la loro cura.

La legislazione italiana invece non ricomprende nella definizione di "minore straniero non accompagnato" i minori richiedenti protezione internazionale (*v. infra*), né i minori separati da entrambi i genitori che hanno cittadinanza di un paese dell'Unione Europea (UE)³.

Nel presente Rapporto, dunque, la definizione di "minore straniero non accompagnato" viene utilizzata per ricomprendere un gruppo più ampio di minori, siano essi cittadini di paesi dell'Unione Europea o di paesi non comunitari, tra i quali vi sono anche i minori richiedenti protezione internazionale.

Per **minore rifugiato** si intende ogni minore che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del suo Paese di origine e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, oppure se apolide si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e per lo stesso timore non può o non vuole farvi ritorno⁴. Un **minore richiedente protezione internazionale** è un minore che richieda il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della suddetta definizione o della protezione sussidiaria⁵.

Per **minore vittima di tratta** si intende ogni minore che è reclutato, trasportato, trasferito, ospitato o accolto a fine di sfruttamento, sia all'interno che all'esterno di un paese, anche senza che vi sia stata coercizione, inganno, abuso di potere o altra forma di abuso⁶.

¹ Art. 1 Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.
² Separated Children in Europe Programme (SCEP), Statement of Good Practice, 4th Edition (Forthcoming). In questo Rapporto, dunque, non si tratta dei bambini/e e ragazzi/e che si trovano separati da entrambi i genitori o dal proprio principale tutore per legge o per consuetudine *all'interno* del proprio paese di origine, pur riconoscendo che tali minori si trovano anch'essi in situazioni di particolare rischio e che necessitano di attenzione particolare e di misure di protezione in considerazione dei loro bisogni specifici.
³ "Per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato" [...] s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano" (D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, art. 1, comma 2).
⁴ Art. 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951).
⁵ Art. 2 della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolide, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.
⁶ Save the Children/Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe* (2007).



PARTE I
QUANTI SONO
I MINORI
STRANIERI
IN ITALIA?

PREMESSA

Prima di iniziare la disamina della presenza dei minori stranieri in Italia, è utile fare una breve introduzione sulla rilevanza del fenomeno delle migrazioni minorili a livello mondiale, all'interno del panorama complessivo dei fenomeni migratori.

- A *livello internazionale* le Nazioni Unite stimano che nel 2007 circa 200 milioni di persone siano emigrate dal loro paese di origine in un altro paese; di questi, circa 14 milioni, il 7%, come rifugiati⁷.
- A *livello europeo* le persone di cittadinanza straniera residenti negli Stati membri dell'Unione Europea (EU-27) sono passate da circa 17 milioni nel 2000 a quasi 31 milioni nel 2008, arrivando a rappresentare il 6,2% dell'intera popolazione residente⁸. In relazione al dato più recente si rileva che, dal punto di vista della presenza numerica, la popolazione migrante residente in Europa è prevalentemente concentrata in Germania (oltre 7 milioni), Spagna (circa 3,5 milioni), Regno Unito (4 milioni), Francia (3,6 milioni) e Italia (3,4 milioni)⁹. In tutti gli altri paesi dell'EU-27 il numero dei residenti di cittadinanza straniera non raggiunge il milione di unità.
- A *livello italiano* si rileva un progressivo incremento della popolazione straniera residente. Nell'arco temporale 2004-2009, gli stranieri residenti hanno segnato un incremento pari a +95,5%, passando da 1.990.159 a 3.891.295. Nello stesso tempo è cresciuta l'incidenza della quota di residenti stranieri sul totale della popolazione: dal 3,4% al 6,5%. Oggi, analizzando i dati sui residenti si rileva che la comunità più numerosa è quella rumena (796.477 individui), seguono i cittadini albanesi (441.396), marocchini (403.592) e cinesi (170.265)¹⁰. Se al dato riferito ai residenti stranieri registrati al 1 gennaio 2009 (3.891.295) si somma il numero di stranieri che hanno presentato domanda per la recente regolarizzazione¹¹, ossia 294.744 persone, la presenza straniera supera la quota dei 4 milioni¹². Tuttavia, questo dato non è esaustivo, poiché non tiene conto né degli stranieri presenti in Italia regolarmente ma senza essere registrati negli archivi anagrafici, né di coloro che si trovano in condizione di soggiorno irregolare.
- Le Nazioni Unite hanno stimato che al 2006 nel mondo ci siano circa 18 milioni di minori migranti, di cui quasi 6 milioni come rifugiati. Nella grande maggioranza dei casi si tratta di migrazioni interne, ossia spostamenti, a volte stagionali, che avvengono entro i confini nazionali¹³.
- Nel panorama internazionale i minori non accompagnati sono i nuovi protagonisti del processo migratorio e negli ultimi 10 anni sono notevolmente aumentati: secondo l'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), nel 2008 sono state presentate oltre 16.300 domande di protezione internazionale da parte di minori stranieri non accompagnati in 68 diversi paesi e a circa 6.000 è stato riconosciuto lo status di rifugiato o una forma complementare di protezione¹⁴.

La comparazione dei dati riferiti ai minori migranti nel mondo risente delle difficoltà che i diversi paesi incontrano nella implementazione di sistemi statistici condivisi che consentano di integrare le informazioni riferite ai diversi gruppi di minori, e più in generale sui migranti¹⁵. Non vi è, inoltre, concordanza sulle definizioni adottate per indicare i diversi gruppi di minori stranieri¹⁶.

In Italia ci sono diverse modalità di rilevazione dei dati sui minori stranieri che producono risultanze statistiche differenziate, mentre non è ancora stata avviata un'azione di sistematizzazione di tali dati.

A partire da questa riflessione, Save the Children ha deciso di analizzare i principali dati ufficiali disponibili sui minori stranieri in Italia, cercando di fare emergere le aree di sovrapposizione e le incongruenze dei sistemi di rilevazione/registrazione di tali dati. Questa *desk review* è strutturata in due parti: nella prima è contenuta una breve disamina dei principali sistemi di rilevazione della presenza dei minori stranieri e degli indicatori utilizzati per la diffusione dei dati; nella seconda si fornisce un resoconto dei più recenti dati sui minori stranieri presenti in Italia.

⁷ UNDP, *Human Development Report*, 2009. Per approfondimenti: <http://hdr.undp.org>.

⁸ Fonte Eurostat. Per approfondimenti: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

⁹ I numeri sulla popolazione di cittadinanza straniera all'interno dei singoli paesi dell'UE devono essere interpretati alla luce delle differenti disposizioni legislative sia in materia di immigrazione che di acquisizione della cittadinanza. Per cui, ad esempio, in Francia i nuovi nati con genitori stranieri immigrati acquisiscono la cittadinanza francese (*ius soli*) e non vengono conteggiati nelle statistiche sugli stranieri residenti.

¹⁰ Istat, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2009*. Nota informativa, 2009.

¹¹ Il Governo ha attivato una procedura per la regolarizzazione dei cittadini non comunitari privi di titolo di soggiorno impiegati presso le famiglie come lavoratori domestici di sostegno al bisogno familiare (colf) o come assistenti di persone affette da patologie o handicap (badanti). La procedura è stata prevista all'interno della **legge 3 agosto 2009, n. 102, articolo 1-ter**, ed è stata operativa dal 1° al 30 settembre 2009. Per approfondimenti: www.interno.it.

¹² La più recente stima della presenza regolare in Italia effettuata dal Dossier Caritas è pari a 4.329.000. Cfr Caritas Migrantes, *Dossier statistico 2009*, Idos, 2009.

¹³ Cfr. sito web: <http://www.un.org/children/conflict/english/internallydisplaced.html>.

¹⁴ UNHCR, *Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 2009.

¹⁵ UNHCR, European Migration Network, *Asylum and Migration Glossary - A tool for better comparability*, July 2009; Castaldo A., Gent S., Sondhi G., Whitehead A., *Child migration in national surveys*, 2009; EMN - European Migration Network, *Rapporto annuale sulle statistiche in materia di asilo e immigrazione - Italia*, 2009.

¹⁶ Si veda *supra*, "Chiarimenti terminologici e concettuali".

I. LA MISURAZIONE DELLA PRESENZA DEI MINORI STRANIERI: UNA LETTURA CRITICA

La progressiva crescita della presenza di bambine, bambini, ragazze e ragazzi stranieri in Italia, così come negli altri paesi europei, si caratterizza in vario modo:

- minori nati in Italia da genitori immigrati regolarmente soggiornanti;
- minori che entrano regolarmente per ricongiungersi ai propri genitori;
- minori che arrivano irregolarmente, dopo aver affrontato viaggi attraverso paesi stranieri, senza nessun adulto di riferimento;
- minori che arrivano irregolarmente insieme ai genitori;
- minori che transitano irregolarmente per l'Italia, diretti verso altri paesi europei;
- minori che arrivano irregolarmente per ricongiungersi ai propri genitori o ad altri parenti;
- minori vittime di tratta.

Le tipologie elencate non sono reciprocamente esclusive, al contrario uno stesso minore può rientrare in più gruppi: ad esempio, può essere vittima di tratta ed essere entrato in Italia in modo non regolare senza nessun adulto di riferimento¹⁷.

I ricercatori sociali, gli accademici e gli operatori dell'accoglienza hanno raccolto numerose storie di vita a testimonianza dei differenti status che caratterizzano la presenza dei migranti stranieri in Italia; se da un punto di vista qualitativo è possibile fornire informazioni precise sui minori stranieri, la misurazione quantitativa di tali presenze risulta essere ancora oggi un'operazione complessa, i cui risultati, spesso, sottostimano l'effettiva presenza.

In generale, solo per i minori indicati nei primi due punti dell'elenco, ossia i minori che vivono insieme a genitori in possesso di regolare permesso di soggiorno, i sistemi di misurazione attivati consentono un alto grado di accuratezza; al contrario, per tutti gli altri minori la fase di registrazione presenta elevati livelli di approssimazione.

Questa ricerca *desk* prende avvio proprio dallo studio dei differenti sistemi di registrazione dei minori stranieri presenti in Italia, nel tentativo di riuscire a fare chiarezza sulla rappresentatività e sul significato dei numeri prodotti. Quali sono i sistemi per registrare la presenza dei minori stranieri in Italia? In che modo essi rilevano le presenze effettive sul territorio? Vi sono sistemi informativi diversi nei territori per la registrazione delle pratiche burocratiche necessarie a regolare la presenza dei cittadini stranieri o sono state attivate anche dati nazionali? Le banche dati dei diversi soggetti preposti al censimento e alla tutela dei minori stranieri, se attivate, dialogano tra loro?

Per rispondere a queste domande si è scelto, in primo luogo, di delineare una mappatura delle principali fonti informative e della tipologia di dati prodotti (par. 1.1).

Successivamente, con l'ausilio della letteratura prodotta sul tema e con il coinvolgimento di alcuni testimoni qualificati, si è tentato di ricostruire i passaggi che i minori stranieri compiono a seconda del tipo di "incontro" che hanno con le istituzioni italiane, e come questi passaggi vengono tracciati nei vari registri o sistemi predisposti (par. 1.2).

I.1. LA MAPPATURA DEI PRINCIPALI INDICATORI SULLA PRESENZA DEI MINORI STRANIERI

Le fonti informative deputate a censire la presenza dei minori stranieri in Italia sono numerose, tuttavia i dati statistici prodotti riescono a rappresentare solo una parte della presenza - quella visibile - e di conseguenza sottostimano la reale ampiezza del fenomeno. I principali indicatori utilizzati per quantificare e descrivere la componente minorile dell'immigrazione sono (tavola 1):

- il *permesso di soggiorno*. Annualmente, la presenza di minori stranieri, entrati regolarmente o irregolarmente, può essere rilevata dal numero di permessi di soggiorno rilasciati dalle Questure. Nonostante l'automazione¹⁸ dell'iter di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno, le procedure per lo svolgimento delle pratiche richiedono tempi ancora mediamente lunghi, per cui non è raro il caso in cui uno straniero, adulto o minore, abbia diritto ad un regolare permesso senza risultare negli

¹⁷ Save the Children Italia, *Dossier Minori Stranieri*, febbraio 2009.

¹⁸ In generale, la procedura di registrazione dei permessi di soggiorno effettuata da ciascuna Questura è automatizzata: i dati anagrafici della persona alla quale viene concesso o rinnovato il permesso di soggiorno vengono digitati in un formulario elettronico. I dati così raccolti confluiscono nel Data Warehouse centrale del Ministero dell'Interno.

¹⁹ Nell'ottica di velocizzare i tempi burocratici di rilascio del documento di soggiorno, nel 2006 il Ministero dell'Interno ha avviato, insieme all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), un programma di sperimentazione triennale. Per approfondimenti: <http://www.permessidisoggiorno.anci.it/Default.aspx?cid=1>.

²⁰ A partire dal dato al 1° gennaio 2008, nello stock dei permessi di soggiorno non sono più compresi i cittadini dell'Unione Europea, esentati dal 27 marzo 2007 dal richiedere la carta di soggiorno anche per periodi superiori a tre mesi. Con il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 è stata infatti recepita anche in Italia la Direttiva 2004/38/CE che prevede per i cittadini dei 27 paesi il diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri.

²¹ Caritas/Migrantes. *Immigrazione Dossier Statistico 2008*. Idos, 2008, p. 90.

²² Le tavole statistiche offrono un dettaglio informativo che si estende alle aree geografiche di cittadinanza degli immigrati, con particolare riferimento alle più importanti comunità. La disaggregazione territoriale è limitata alla provincia, poiché il documento di soggiorno è rilasciato dalla Polizia di Stato a livello delle Questure.

²³ La Caritas sottolinea che: i) non possono iscriversi in anagrafe gli stranieri non comunitari in attesa della pratica di primo rilascio del permesso (eccetto gli stranieri con permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per motivi familiari, per i quali è sufficiente il nulla osta rilasciato dallo Sportello Unico); ii) l'iter per l'iscrizione anagrafica presuppone il possesso di determinati requisiti che si acquisiscono con tempi di permanenza medio-lunghi; iii) nelle grandi città la formalizzazione dell'iscrizione anagrafica può comportare attese di oltre cinque mesi.

²⁴ Circolare del Ministero dell'Interno, n. 39 del 18 luglio 2007.

²⁵ Legge n. 53 del 23 marzo 2003, "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale".

²⁶ Il Comitato Minor Stranieri è un organo interministeriale istituito con DPCM n°535 del 1999 dapprima presso il Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, poi presso il Ministero della Solidarietà Sociale e attualmente presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

²⁷ L'aggiornamento della banca dati avviene in seguito alle segnalazioni che provengono dal

archivi del Ministero¹⁹. Inoltre, negli archivi ministeriali non compaiono più gli stranieri comunitari²⁰, e non rientrano neanche gli stranieri non comunitari che, avendo acquisito un permesso CE a seguito di lunga residenza in uno dei paesi membri, godono anch'essi di libera circolazione nell'Unione Europea²¹. A partire dagli archivi del Ministero dell'Interno, periodicamente l'Istat pubblica le statistiche sui permessi di soggiorno distinte per motivo del permesso, cittadinanza, sesso, classi di età, ecc.²². I dati resi noti, tuttavia, non consentono di misurare con chiarezza né il numero, né le caratteristiche della presenza dei minori stranieri soggiornanti: in primo luogo perché i minori ricongiunti, al di sotto dei 14 anni, vengono registrati sul permesso di soggiorno di uno o di entrambi i genitori, poi perché le motivazioni del rilascio del permesso compaiono solitamente aggregate in cinque categorie (lavoro, famiglia, studio, asilo politico e umanitario, altro), inficiando di fatto l'opportunità di individuare prontamente specifici gruppi (i minori ai quali viene rilasciato il permesso per affidamento, ecc.). Si rileva, infine, che negli archivi del Ministero vengono raccolte informazioni preziose che attraverso interrogazioni *ad hoc* consentirebbero di computare, ad esempio, la quota di minori stranieri al di sotto dei 14 anni di età registrati sul permesso di soggiorno dei genitori;

- la *residenza in Italia*. L'Istat gestisce, in collaborazione con i Comuni, l'archivio dei cittadini stranieri iscritti nelle anagrafi comunali. Allo stesso modo dei dati sui permessi di soggiorno, anche le registrazioni anagrafiche non restituiscono un quadro esauriente della complessa presenza straniera minorile *in primis* per impedimenti burocratici²³. Il numero dei residenti relativo alla componente minorile fotografa solamente alcuni gruppi di minori:

- a) quelli non comunitari che vivono con i genitori o con i parenti, con regolare permesso di soggiorno e in possesso dei requisiti per l'iscrizione anagrafica, che hanno provveduto a farla;
- b) quelli comunitari che vivono con i genitori o con i parenti che hanno provveduto all'iscrizione;
- c) quelli comunitari non accompagnati per i quali il tutore o l'affidatario abbiano provveduto all'iscrizione anagrafica²⁴;
- d) i minori non accompagnati affidati a comunità di accoglienza per i quali il responsabile della convivenza abbia proceduto all'iscrizione anagrafica;

- *iscrizioni scolastiche*. Le statistiche sulla popolazione scolastica sono le più citate nelle analisi delle trasformazioni in atto nella società italiana. Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca predispone annualmente un report informativo sul monitoraggio della presenza di alunni stranieri nelle scuole delle diverse regioni. In particolare, a partire dall'anno scolastico 2007/2008 sono stati elaborati approfondimenti originali che analizzano le iscrizioni e la carriera scolastica sia dei minori stranieri nati in Italia (la cosiddetta "seconda generazione"), sia di quelli nati all'estero e immigrati in Italia. Anche queste informazioni risultano parziali, perché si riferiscono al mondo della scuola tralasciando i dati degli iscritti ai percorsi di formazione professionale previsti nell'ambito della legge sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione²⁵ che si realizzano soprattutto nei Centri di formazione professionale. Non si può trascurare, infine, che vi siano minori stranieri che non entrano in contatto con le istituzioni scolastiche o formative, sfuggendo di fatto alla registrazione delle varie anagrafi degli studenti;

- le *segnalazioni di minori stranieri non accompagnati* al Comitato per i Minori Stranieri²⁶. Le segnalazioni ricevute vengono inserite nella banca dati che a partire dal 2000 (nel 2006 è stata rilasciata una nuova versione che prevede nuovi campi informativi), in modo dinamico, ha iniziato a registrare i minori stranieri non accompagnati segnalati da pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, enti che svolgono attività sanitarie o di assistenza. La banca dati viene quotidianamente aggiornata: ciò significa che per ogni nuova segnalazione si aggiunge un record e allo stesso tempo si sottrae il record di chi diventa maggiorenne²⁷. Al termine di ogni trimestre (il 31 marzo, il 30 giugno, il 30 settembre, il 31 dicembre), il Comitato rende pubblico l'aggiornamento puntuale del numero di minori presenti nella banca dati, fornendo dettagli relativamente al numero di minori identificati e di minori non identificati per cittadinanza, genere, età, regione di provenienza della segnalazione e tipologia di accoglienza. I dati raccolti ed elaborati dal Comitato non possono considerarsi esaustivi, in quanto non tutte le autorità competenti segnalano sistematicamente la presenza di minori stranieri non accompagnati, così come non tutti i

territorio, per cui vengono cancellati: i minori rimpatriati nel loro paese di origine, i minori dati in affidamento, i minori richiedenti protezione internazionale, i ragazzi per i quali viene accertata la maggiore età, i minori deceduti.

²⁸ M. Giovannetti (a cura di), *Minori Stranieri Non Accompagnati. Secondo Rapporto Anzi - 2007, 2008*.

²⁹ I compiti previsti per l'Organismo in questione sono: 1. garantire i diritti dei minori comunitari non accompagnati presenti sul territorio nazionale; 2. assicurare l'attuazione dell'Accordo bilaterale fra Italia e Romania di cui all'art. 1; 3. valutare i progetti di accoglienza e di rientro in patria (Decreto del Ministero dell'Interno dell'8 ottobre 2007).

³⁰ Le Direzioni Distrettuali Antimafia sono istituite presso la Procura della Repubblica di 26 capoluoghi di distretto di Corte d'Appello.

³¹ Per approfondimenti: "La dimensione della tratta di persone in Italia", in F. Carchedi, I. Orfano (a cura di), *La tratta di persone in Italia*, Franco Angeli, 2007.

³² Si veda *infra*, par. 4.2.

³³ M. Giovannetti (a cura di),

Minori Stranieri Non Accompagnati. Secondo Rapporto ANCI - 2007, 2008.

³⁴ Il Programma nazionale Minori è stato finanziato con circa 10 milioni di euro dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali. Per approfondimenti:

<http://www.anci.it/index.cfm?IdSez=10782&layout=sezione>.

³⁵ Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito web dello SPRAR: <http://www.serviziocentrale.it/>.

minori stranieri entrati in Italia hanno contatti con le istituzioni. A partire dal 1 gennaio 2007, poi, i minori non accompagnati provenienti da Romania e Bulgaria, al pari degli altri minori comunitari, non vengono più censiti dal Comitato competente solo per la quota di minori non comunitari. In particolare, si rileva che i minori non accompagnati rumeni fino al 2006 costituivano circa un terzo del totale dei minori censiti nella banca dati del Comitato²⁸. Nel 2007 presso il Ministero dell'Interno è stato costituito l'Organismo Centrale di Raccordo (OCR) per la protezione dei minori comunitari non accompagnati, che dovrebbe occuparsi, tra le altre cose²⁹, di censire i minori rumeni (ed in futuro anche minori di altri Paesi dell'Unione Europea) presenti sul territorio italiano;

- la *registrazione delle pratiche dei minori richiedenti protezione internazionale*. La domanda di protezione internazionale viene consegnata dal richiedente all'ufficio di Polizia di Frontiera al momento dell'ingresso in Italia oppure all'ufficio immigrazione della Questura, e successivamente inoltrata alla competente Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. I dati elaborati dal Ministero dell'Interno forniscono elementi utili alla definizione dei flussi annuali di richiedenti protezione internazionale, nonché delle percentuali di riconoscimento dello status di rifugiato o di altre forme di protezione. Nelle statistiche accessibili via internet non viene però diffuso il dato disaggregato per età;
- le *iscrizioni dei procedimenti per tratta* nei registri delle Direzioni Distrettuali Antimafia³⁰ (DDA). In seguito alla legge n. 228 del 2003 i procedimenti per tratta afferenti agli articoli 416 co. 6, 600, 601, 602 del Codice Penale vengono inseriti negli archivi informatizzati della Direzione Nazionale Antimafia³¹. Le importate informazioni così raccolte non consentono, tuttavia, di ricostruire un quadro completo del fenomeno della tratta in Italia e delle vittime coinvolte. Nonostante la legge emanata nel 2003, non vi è ancora una chiara distinzione tra le attività investigative di competenze delle DDA (*human trafficking*) e quelle relative al traffico di migranti (*migrant smuggling*), di competenza delle Procure ordinarie. Spesso infatti casi di tratta vengono indagati come traffico di migranti a causa delle difficoltà nell'individuare e soprattutto nel provare l'esistenza degli elementi specifici del reato di esseri umani. A ciò si aggiunge la necessità di potenziare le capacità degli organi competenti in materia di tratta, non sempre adeguatamente formati sull'identificazione delle vittime³²;
- i *dati riferiti ai minori autori di reato denunciati, arrestati o fermati*. A partire dai dati raccolti dall'Istat e dalle informazioni elaborate dell'Ufficio statistica del Dipartimento per la Giustizia Minorile, è possibile individuare una parte di minori stranieri che spesso sfugge alle altre rilevazioni. Sono soprattutto minori non accompagnati che finiscono nelle maglie della microcriminalità di connazionali o di italiani e vengono impiegati e sfruttati in attività illegali (spaccio di stupefacenti, furti, ecc.).

Oltre agli indicatori fin qui citati, sono disponibili ulteriori informazioni dedotte dai servizi di accoglienza per minori. Entrando nello specifico, l'ANCI effettua già da alcuni anni un monitoraggio sulle strutture e sugli interventi messi in campo dagli enti locali in *partnership* con le associazioni del terzo settore per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati³³. Nel 2008, inoltre, l'ANCI ha avviato un progetto pilota finalizzato alla costruzione di una rete integrata di servizi di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, che coinvolge 26 Comuni³⁴. Questo progetto nasce sulla scorta di un altro sistema di accoglienza gestito a livello nazionale e rivolto ai richiedenti asilo, rifugiati o con protezione sussidiaria, denominato SPRAR (Servizio di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati), istituito con la legge n. 189 del 2002 e affidato all'ANCI dal Ministero dell'Interno. Il sistema è costituito da una rete di 95 enti locali (88 Comuni, 5 Province e 2 Unioni di Comuni), in collaborazione con oltre 100 realtà del terzo settore, che realizzano progetti di accoglienza integrata attraverso attività di assistenza e orientamento finalizzate alla costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico³⁵. Infine, specifiche informazioni sulle vittime di tratta identificate si ricavano dall'analisi dei progetti di assistenza e integrazione sociale finanziati a partire dal 2000 dal Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in applicazione dell'art. 18, comma 1, del D.Lgs. 286/98. Dal 2006, inoltre, il DPO ha emanato due bandi (agosto 2006-agosto 2007) per l'attuazione di progetti destinati all'assistenza delle vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone, così come previsto dall'art. 13 della Legge 228/2003. Ad oggi sono stati cofinanziati 533 progetti art. 18 e 49 progetti art. 13.

TAVOLA I PRINCIPALI INDICATORI SULLA PRESENZA DEI MINORI STRANIERI IN ITALIA

INDICATORE	FONTE	CHI RILEVA	CHI NON RILEVA
Permesso di soggiorno	Ministero dell'Interno	Minori non comunitari di 14 anni e più entrati per ricongiungimento o in possesso di altro permesso di soggiorno (per minore età, per affidamento, per integrazione, per motivi umanitari, per richiesta di asilo o per asilo, ecc.)	Minori comunitari (dal 2007) Minori non comunitari che hanno acquisito un permesso CE di lunga residenza in uno Stato Membro dell'UE
	Istat	Minori non comunitari al di sotto dei 14 anni registrati sul permesso di soggiorno dei genitori	
Residenza in Italia	Istat	Minori, comunitari e non, che vivono in famiglie regolarmente soggiornanti che dimostrano di avere i requisiti per l'iscrizione all'anagrafe Minori, comunitari e non, nati in Italia Minori, comunitari e non, non accompagnati per i quali sia stata effettuata la registrazione	Minori, comunitari e non, i cui genitori non possiedono i requisiti per l'iscrizione all'anagrafe Minori, comunitari e non, non accompagnati accolti in comunità per i quali il tutore non ha provveduto alla registrazione anagrafica
Iscrizioni scolastiche	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	Minori, comunitari e non, iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado	Minori, comunitari e non, in età di obbligo formativo inseriti in percorsi di formazione professionale o nell'apprendistato
Segnalazioni di minori stranieri non accompagnati	Comitato per i Minori Stranieri - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali	Minori non comunitari che si trovano in Italia senza genitori o altri adulti che li possano rappresentare, intercettati da pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o operatori sociali	Minori non comunitari non intercettati e/o non segnalati Minori comunitari non accompagnati
Informazioni sulle pratiche dei richiedenti protezione internazionale di minore età	Ministero dell'Interno	Minori, non accompagnati e accompagnati, richiedenti protezione internazionale, rifugiati o con protezione sussidiaria	
Registrazioni dei provvedimenti per tratta (L. n. 228/2003)	DNA - Direzione Nazionale Antimafia	Minori, comunitari e non, identificati come vittime procedimenti per tratta (artt. 416 co. 6, 600, 601, 602 C.P.) affidati alle Direzioni Distrettuali Antimafia	Minori, comunitari e non, vittime di procedimenti per tratta, affidati alle Procure ordinarie Minori non identificati come vittime di tratta
Minori autori di reato	Istat e Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile	Minori denunciati alle Procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni Minori arrestati o fermati in carico ai servizi minorili del Dipartimento della Giustizia Minorile	

³⁶ L'art. 19, co. 2, lett. a) del T.U. Immigrazione stabilisce che non può essere adottato nei confronti del minore non accompagnato un provvedimento di espulsione.

³⁷ Il permesso di soggiorno deve essere rilasciato entro 20 giorni dal ricevimento della domanda (art. 5, co. 9, T.U. Immigrazione), che deve essere presentata nel più breve tempo possibile, dopo l'inserimento del minore in comunità, dal tutore o dal legale rappresentante della comunità in quanto esercente i poteri tutelari ai sensi dell'art. 402 C.C. e dell'art. 3, co. 1, della Legge n. 184/1983.

³⁸ G. Candia, F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (a cura di), *Minori Erranti*, Ediesse, 2009.

³⁹ Per un approfondimento si rimanda al rapporto finale di monitoraggio delle comunità alloggio per i minori in Sicilia: Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, aprile 2009.

⁴⁰ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

⁴¹ Cfr.: G. Candia, F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (a cura di), *Minori Erranti*, Ediesse, 2009; R. Bichi (a cura di), *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, 2008; M. Giovanetti, *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderno 36, Cesvot, 2007; G. Campani, O. Salimbeni (a cura di), *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, 2006; P. Giannino, P. Avallone, *I minori stranieri. Dall'emarginazione all'integrazione*. I quaderno della fondazione per l'assistenza all'infanzia Banco di Napoli, 2004.

I.2. COME SI RINTRACCIANO I MINORI STRANIERI?

I minori stranieri possono entrare in contatto con le istituzioni italiane in diverso modo e, a seconda del modo, si aprono strade differenti che consentono la realizzazione di percorsi di inserimento sociale, anch'essi differenti, ai quali corrispondono da un punto di vista burocratico differenti riconoscimenti giuridici. In Italia il sistema di protezione a tutela dei minori stranieri che si trovano sul territorio privi di rappresentanza legale prevede che essi non possano essere né espulsi né allontanati (se non per ragioni attinenti all'ordine pubblico ed alla sicurezza nazionale)³⁶, e prevede la presa in carico presso comunità di accoglienza, l'iscrizione anagrafica e, per i non comunitari, la possibilità di richiedere e ottenere un permesso di soggiorno³⁷.

Il tipo di intercettazione e il successivo iter di inserimento sociale influiscono sul genere di percorso attivato e sulla visibilità del minore straniero, che sia accompagnato o non accompagnato, comunitario o non comunitario, all'interno dei sistemi censuari, e quindi sull'ampiezza dei numeri riferiti ai principali indicatori illustrati nel precedente paragrafo. Concretamente è possibile distinguere almeno quattro diversi modi attraverso cui i minori entrano in contatto con le istituzioni italiane³⁸:

- *la nascita in Italia da genitori regolarmente presenti*. I nuovi nati stranieri appaiono nelle statistiche sulla popolazione residente diffuse annualmente dall'Istat, poiché per legge al momento della nascita in ospedale i genitori devono registrare i propri figli presso l'ufficio anagrafico, anche attraverso la Direzione Sanitaria della struttura ospedaliera dove avviene il parto;
- *l'entrata attraverso le procedure di ricongiungimento*. Il minore figlio di un cittadino straniero, titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o di un permesso di soggiorno con durata non inferiore a un anno rilasciato per lavoro subordinato, autonomo, per asilo o protezione sussidiaria, per studio, motivi religiosi o motivi familiari, può entrare in Italia attraverso il ricongiungimento. Nell'intento di favorire la coesione e l'unità familiare il minore può entrare in Italia insieme al genitore titolare di un visto di ingresso per lavoro subordinato, collegato a un contratto di durata non inferiore a un anno per lavoro autonomo non occasionale, ovvero per studio o per motivi religiosi; inoltre il minore straniero affidato o sottoposto a tutela è equiparato al figlio;
- *l'intercettazione in frontiera*. Il minore accompagnato o non accompagnato può entrare in contatto con le Forze dell'Ordine al suo arrivo: subito dopo lo sbarco, nel caso di ingresso dalle frontiere marittime, o appena entrato sul territorio, nel caso di ingresso dalle frontiere terrestri. In entrambi i casi vengono attivate le procedure finalizzate all'identificazione del minore;
- *l'intercettazione sul territorio*. I minori che non sono stati intercettati durante la fase di ingresso, o coloro che si disperdono sul territorio dopo essersi allontanati dalle strutture di pronta accoglienza senza che sia stata completata la procedura di identificazione³⁹, possono essere intercettati in un secondo momento sul territorio. Le modalità più frequenti di contatto di questi minori con le istituzioni pubbliche sono di regola di cinque tipi:
 - a) in strada (ad opera delle Forze di Polizia, degli operatori di ONG o associazioni)⁴⁰;
 - b) nel corso di operazioni di contrasto della criminalità, se coinvolti o sfruttati in attività illegali;
 - c) su presentazione spontanea presso la Questura;
 - d) su presentazione spontanea presso servizi pubblici o associazioni (Ufficio Immigrazione del Comune, servizi sociali, centri di accoglienza, ecc.);
 - e) attraverso l'iscrizione a scuola o ad un centro di formazione professionale.

Analizzando la più recente letteratura sul tema⁴¹ si rileva che, in genere, i sistemi di misurazione dell'immigrazione straniera, in particolare di quella minorile, presentano lacune che producono risultati dai contorni sfocati, che certamente sottostimano l'entità della presenza. In parte, i *gap* informativi sono correlati all'operatività dei sistemi di registrazione attivati in seguito all'intercettazione dei minori, sia alla frontiera che sul territorio. Le procedure di registrazione, inoltre, sono spesso viziate da un elevato grado di discrezionalità dei soggetti incaricati.

Persiste oggi in Italia un "disordine informativo" causato dall'assenza di sistemi integrati di raccolta dei dati, pertanto gli archivi esistenti conservano aree di sovrapposizione delle informazioni non facilmente misurabili. Nell'analisi dei dati si verificano, inoltre, discordanze tra presenze effettive e statistiche diffuse, causate dalla lentezza di aggiornamento delle banche dati o dalla mancata comunicazione delle informazioni. Tutte queste evenienze impattano sull'opportunità di confrontare dati di fonti diverse o comunque sulla qualità delle corrispondenze ottenute.

2. LE STATISTICHE SUI MINORI STRANIERI

Malgrado le aree di criticità illustrate, occorre riconoscere che le statistiche disponibili consentono di stimare e far emergere dinamiche, caratteristiche e tendenze dei flussi migratori. È però necessario individuare i chiaroscuri che contraddistinguono tali statistiche, al fine di consentire un'interpretazione dei fenomeni il più aderente possibile alla complessa realtà sociale.

Attraverso una lettura integrata dei dati prodotti dalle diverse fonti citate nel precedente paragrafo, si procede ora nella direzione della misurazione della presenza dei minori stranieri: sia di coloro che vivono in famiglia, sia di quelli non accompagnati intercettati alla frontiera o sul territorio, tra cui in particolare i minori richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta degli esseri umani.

2.1. UNO SGUARDO AI DATI SUI MINORI RESIDENTI E SOGGIORNANTI

Prima di iniziare la disamina dei dati riferiti ai diversi sotto-gruppi, appare utile presentare un *excursus* più generale dell'evoluzione numerica dei minori stranieri in Italia attraverso la lettura sia dei *dati di stock* contenuti negli archivi anagrafici comunali ed elaborati dall'Istat, che indicano la parte di popolazione con una presenza più stabile, sia dei *dati di flusso*, i permessi di soggiorno, che invece mostrano le variazioni della composizione delle correnti migratorie su base annuale.

Negli ultimi 6 anni il **numero di minori residenti** è notevolmente cresciuto, passando da 412.432 (al 1° gennaio 2004) a 862.453 (al 1° gennaio 2009), arrivando a rappresentare, nell'ultimo anno, il 22,2% dell'intera popolazione straniera residente (figura 1). La maggior parte dei minori stranieri residenti è nata in Italia: circa 519.000, di cui 72.472 nel corso del 2008.

FIGURA 1 MINORI STRANIERI RESIDENTI. ANNI 2004-2009 (v.a. e val. %)



La distribuzione regionale evidenzia che la maggiore incidenza di minori stranieri rispetto alla popolazione straniera si registra in due province della Lombardia: Cremona (27,7%) e

Lodi (27,2%). All'opposto, la provincia con la minore incidenza di minori stranieri è Salerno (13,6%).

Le prime cinque province dove si registra il maggior numero di minori residenti sono Milano (81.497, di cui il 68,3% di nati in Italia), Roma (71.170, di cui il 70% di nati in Italia), Torino (41.142, di cui il 57,2% di nati in Italia), Brescia (40.288, di cui il 60,2% di nati in Italia), Bergamo (26.711, di cui il 59,2% di nati in Italia) (tabella 1). In generale, più del 50% dei minori residenti si concentra in 15 province italiane, quasi tutte - eccetto Roma, Firenze e Perugia - appartenenti a regioni del Nord.

Come già esposto precedentemente (par. 1.1), le informazioni sui minori residenti non sono complete, poiché trascurano gruppi di minori, accompagnati o non accompagnati, che per diversi motivi non vengono registrati negli elenchi anagrafici.

TABELLA 1 MINORI STRANIERI RESIDENTI. PRIME 15 PROVINCE. ANNO 2009 (v.a. e val. %)

Provincia	Minori stranieri (v.a.)	Di cui nati in Italia (val. %)
1. Milano	81.497	68,3
2. Roma	71.170	70,0
3. Torino	41.142	57,2
4. Brescia	40.288	60,2
5. Bergamo	26.711	59,2
6. Treviso	25.464	57,8
7. Vicenza	23.751	60,5
8. Verona	22.375	64,8
9. Firenze	20.251	62,9
10. Modena	18.839	65,4
11. Bologna	18.543	64,6
12. Padova	18.377	57,8
13. Reggio Emilia	15.309	62,9
14. Varese	15.180	62,4
15. Perugia	15.149	54,7
Totale	454.046	52,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat

I minori stranieri non iscritti negli elenchi dei residenti, ma in possesso di un permesso di soggiorno, risultano visibili nelle statistiche elaborate dell'Istat e riferite appunto agli stranieri soggiornanti.

Nell'arco di 17 anni, tra il 1992 e il 2008, il numero di permessi di soggiorno⁴² rilasciati ai minori di 18 anni è aumentato notevolmente, passando da 18.530 a 93.117, e l'incidenza sul totale dei permessi è cresciuta dal 2,9% al 4,5% (figura 2). Analizzando la variazione di anno in anno, si rileva una progressione discontinua: tra il 1993 e il 2006 il dato è tendenzialmente cresciuto, eccetto alcune frenate nel 2001 e nel 2003, mentre negli ultimi due anni - il 2007 e il 2008 - si registra un lieve calo. Questo ultimo dato è certamente correlato all'emanazione del Decreto Legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007 che, recependo la Direttiva 2004/38/CE, ha previsto per i cittadini dei 27 paesi dell'Unione Europea il diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri: di conseguenza, a partire dal 1° gennaio 2008 nello *stock* dei permessi di soggiorno non sono più compresi i cittadini dei paesi dell'Unione Europea⁴³ (nel 2006 i soggiornanti minori di 18 anni rumeni erano 10.964).

Negli ultimi due anni sono aumentati i permessi di soggiorno rilasciati ai minori originari dell'Africa, in particolare egiziani (+69,6%), algerini (+40,5%) e senegalesi (+32,1%) (tabella 2).

I dati diffusi dall'Istat sui permessi di soggiorno under 18 non comprendono le quote di minori infraquattordicenni registrati direttamente sul titolo di soggiorno di uno o entrambi i genitori che, nel 2008, risultano essere pari a 479.811 unità⁴⁴. Sommando questo dato a quello già illustrato e relativo al numero di permessi autonomi rilasciati ai minori si ottiene il dato complessivo di **572.928 minori soggiornanti in Italia**.

⁴² Elaborando le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno, l'Istat quantifica la presenza straniera regolare a inizio anno. Com'è noto, risulta esclusa la maggior parte dei figli minori degli stranieri, segnalati soltanto sul permesso di soggiorno dei genitori e non stimabili in base alle informazioni di cui l'Istat dispone.

⁴³ Il blocco dei paesi che hanno aderito nel 2004 era composto da Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

⁴⁴ Caritas Migrantes, *Dossier Immigrazione 2009*, Idos, 2009, pag.99.

FIGURA 2 PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI AI MINORI DI 18 ANNI. ANNI 1992-2008 (v.a., val. % sul totale pds)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

TABELLA 2 PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI AI MINORI PER PAESE DI PROVENIENZA. ANNI 2006 E 2008 (v.a. e var. %)

	2006	2008	Var. %
EUROPA	48.364	36.924	-23,7
di cui: Polonia	1.437	-	-
Romania	10.964	-	-
Albania	15.487	17.818	15,1
Ucraina	3.749	4.552	21,4
Moldova	2.409	3.462	43,7
Russia	1.370	964	-29,6
AFRICA	22.214	23.022	3,6
di cui: Marocco	12.636	12.864	1,8
Tunisia	1.920	2.215	15,4
Egitto	1.104	1.872	69,6
Ghana	1.663	1.542	-7,3
Senegal	592	782	32,1
Nigeria	770	762	-1,0
Costa d'Avorio	811	601	-25,9
Mauritius	183	235	28,4
Algeria	163	229	40,5
Etiopia	340	189	-44,4
Somalia	149	123	-17,4
ASIA	21.051	20.700	-1,7
di cui: Cina	9.014	7.693	-14,7
India	2.881	3.382	17,4
Pakistan	2.375	2.225	-6,3
Bangladesh	1.248	1.449	16,1
AMERICA	11.817	12.419	5,1
di cui: Ecuador	2.626	3.810	45,1
OCEANIA	96	39	-59,4
Apolidi	14	13	-7,1
Totale	103.556	93.117	-10,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

2.2. NUOVI NATI E RICONGIUNGIMENTI: I MINORI STRANIERI IN FAMIGLIA

La nascita di minori stranieri ha avuto un impatto rilevante sulla dinamica demografica italiana, contribuendo all'innalzamento del tasso di natalità, nel 2008 pari a 9,6 per mille residenti⁴⁵. Del totale di minori stranieri residenti al 1° gennaio 2009, pari a 862.453 (cfr. par. 2.1), ben 518.700 sono nati in Italia e costituiscono la cosiddetta "seconda generazione"; per essi la cittadinanza straniera è imputabile unicamente al fatto di essere figli di genitori stranieri. La restante parte (343.753) costituisce, secondo l'Istat, la quota di minori giunti in Italia attraverso il ricongiungimento familiare.

Nell'arco degli ultimi dieci anni l'aumento dei nati stranieri è stato considerevole:

+434,1%, con punte ancora maggiori nelle regioni del Nord-Est. **L'incidenza dei nati stranieri sul totale dei nati in Italia è passata dal 2,5% del 1997 al 12,6% nel 2008.** Nell'ultimo anno i nati stranieri sono stati 72.472, di cui 27.820 nelle regioni del Nord-Ovest e 21.981 in quelle del Nord-Est. (tabella 3). Le province italiane in cui si registra la maggiore percentuale di nati stranieri sul totale dei nati sono: Prato (29,8%), Brescia (28%) e Piacenza (27,3%)⁴⁶.

TABELLA 3 NATI CON CITTADINANZA STRANIERA IN ITALIA. ANNI 1997-2008 (v.a., var. %, incidenza %)

	1997 v.a.	2002 v.a.	2003 v.a.	2004 v.a.	2005 v.a.	2006 v.a.	2007 v.a.	2008 v.a.	1997-2008 var. %
Nord Ovest	4.901	13.057	12.753	18.899	20.275	22.856	25.162	27.820	467,6
Nord Est	3.481	9.760	10.052	15.031	15.808	17.458	19.202	21.981	531,5
Centro	3.460	7.775	7.750	11.044	11.594	12.669	13.853	16.053	364,0
Sud e Isole	1.727	3.001	3.136	3.951	4.294	4.782	5.827	6.618	283,2
Italia	13.569	33.593	33.691	48.925	51.971	57.765	64.044	72.472	434,1
Incidenza % sul tot.	2,5	6,2	6,2	8,7	9,4	10,3	11,4	12,6	

Fonte: elaborazioni su dati Istat

⁴⁵ Istat, *Indicatori demografici. Anno 2008*, nota informativa, febbraio 2009.

⁴⁶ Per approfondimenti: www.demo.istat.it.

⁴⁷ Tale circostanza è confermata nel rapporto governativo sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, in cui si afferma che ai dati ufficiali si deve aggiungere una quota "presumibilmente non del tutto irrilevante di presenza irregolare che sfugge, per sua stessa natura, a qualunque attività di monitoraggio e di rilevazione statistica". Cfr. Istituto degli innocenti, *Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2009, pag. 15.

⁴⁸ Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, *Alumni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali. A.S. 2007/2008*, aprile 2009. Per approfondimenti <http://www.pubblica.istruzione.it/mpi/publicazioni/index.shtml>.

I recenti dati Istat relativi al 1° gennaio 2009 indicano, inoltre, che le famiglie con capofamiglia straniero iscritte nelle anagrafi comunali sono 1.524.909.

In Italia vi sono anche minori che vivono in famiglie non regolarmente soggiornanti sul territorio e di cui non è possibile fornire una stima precisa proprio a causa della loro mancata registrazione anagrafica⁴⁷.

Informazioni utili a completare il quadro della presenza dei minori stranieri possono essere dedotte dai dati elaborati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che indicano, negli ultimi cinque anni, un incremento medio annuo di 60/70 mila iscritti stranieri nelle scuole dei diversi ordini e gradi. Nell'anno scolastico 2007/2008 la presenza di alunni stranieri ha raggiunto le 575.000 unità, con un'incidenza del 6,4% rispetto alla popolazione scolastica complessiva. Appare significativa la presenza di quasi 200.000 ragazzi nati in Italia, che rappresentano più di un terzo della popolazione scolastica straniera. Il numero di alunni stranieri di recente immigrazione entrati nel sistema scolastico italiano nell'ultimo anno scolastico è di circa 46.000 unità, e rappresenta il 10% del totale degli alunni stranieri del primo e del secondo ciclo di istruzione⁴⁸.

2.3. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Per stimare la presenza dei minori stranieri non accompagnati, i dati sui residenti e sui soggiornanti presentano dei limiti⁴⁹:

- le statistiche sui minori residenti sono utili per la misurazione dei minori stranieri accompagnati, quelli cioè presenti in Italia con la famiglia, mentre non forniscono informazioni sui non accompagnati: non è infatti possibile estrapolare l'eventuale numero di minori stranieri non accompagnati iscritti nei registri ad opera del tutore o dell'affidatario;
- le statistiche sui permessi di soggiorno, che invece rilevano una parte di minori stranieri non accompagnati identificati, in linea teorica permettono di individuare particolari gruppi di minori, ad esempio quelli con permesso per minore età. In pratica, però, i dati vengono pubblicati in categorie aggregate che non consentono tali approfondimenti.

Per analizzare la portata del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia è quindi necessario fare riferimento ad ulteriori fonti statistiche. Per stimare il numero di minori sprovvisti di documenti che entrano annualmente in Italia è utile l'esame delle statistiche sugli sbarchi. Nel corso del 2008, analizzando i dati forniti a Nomisma dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere⁵⁰, si rileva che sono approdati sulle coste delle regioni meridionali 2.749 minori stranieri⁵¹, di cui il 95% in Sicilia, nella provincia di Agrigento, e più esattamente a Lampedusa⁵². Secondo la rilevazione effettuata dal Servizio di Polizia delle Frontiere e degli Stranieri⁵³, inoltre, nel 2008 sono giunti in Italia dalle frontiere di Ancona e Venezia circa 210 minori stranieri. Non si dispone, invece, dei dati relativi alle frontiere terrestri dove è più complesso svolgere azioni di intercettazione degli stranieri che entrano in Italia. In generale, altri valichi di frontiera significativi per l'ingresso dei minori stranieri, con riferimento al 2008, sembrano essere: Fiumicino (Roma); Gorizia, Venezia, Brindisi, Ancona e Malpensa (Milano)⁵⁴.

Il fenomeno delle migrazioni minorili è certamente caratterizzato dalla presenza dei **minori non accompagnati: nel 2008 sulle coste del Sud ne sono giunti 2.124**. Il trend è in aumento: nel 2007 ne erano arrivati 1.700⁵⁵. La grande maggioranza dei minori non accompagnati è arrivata negli ultimi due anni a Lampedusa. Sulla base del monitoraggio effettuato da Save the Children, tra il mese di maggio 2008 e il mese di febbraio 2009 i minori stranieri soli arrivati via mare a Lampedusa sono stati 2.294, di cui 1.994 non accompagnati⁵⁶.

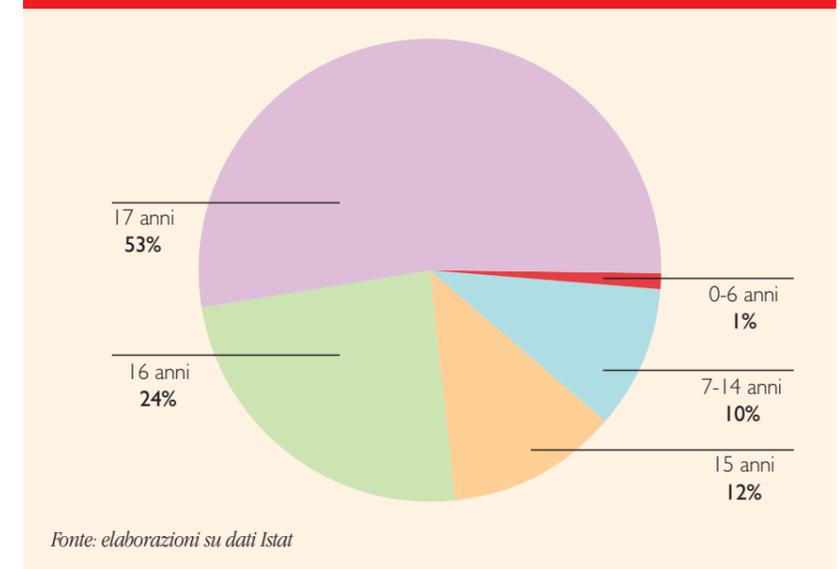
La principale fonte informativa sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio è la banca dati del Comitato per i Minori Stranieri (par. 1.1), in cui vengono puntualmente registrate le segnalazioni effettuate da pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio ed enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza. **Al 30 settembre 2009 la banca dati conta 6.587 minori**.

Le principali caratteristiche dei 6.587 minori non accompagnati presenti in banca dati al 30 settembre 2009 sono:

- il 77% (5.091) risulta essere non identificato, cioè senza un documento di riconoscimento;
- i minori censiti provengono da 77 diversi paesi, in prevalenza africani. I gruppi nazionali più numerosi sono quelli provenienti dal Marocco (999, pari al 15% del totale dei minori censiti), dall'Egitto (952, 14%), dall'Albania (743, 11%), dall'Afghanistan (743, 11%), dalla Palestina (448, 7%), dalla Somalia (288, 4%), dall'Eritrea (262, 4%), dalla Nigeria (256, 4%) e dalla Repubblica Serba (249, 4%);
- i maschi rappresentano il 90% del totale (5.954 minori);
- più della metà dei minori ha 17 anni: 3.458 pari al 53% del totale (figura 3). Rilevante è anche la quota dei 16enni: 1.567, pari al 24%. Più contenuto il numero di 15enni (822, pari al 12%) e di quelli appartenenti alle altre fasce di età (691 hanno tra 7 e 14 anni, 49 hanno invece un'età compresa tra 0 e 6 anni). Complessivamente i minori tra i 15 e i 17 anni ammontano a 5.847;

- la quota maggiore di minori presenti nella banca dati è quella segnalata da operatori e/o pubblici ufficiali della Sicilia: 2.155, il 33% del totale. Il resto dei minori inseriti in banca dati è stato segnalato dalle altre regioni: Lombardia (829), Emilia Romagna (561), Lazio (526), Piemonte (496), Marche (363), Puglia (345), Veneto (310), Toscana (310), Friuli Venezia Giulia (262), Trentino Alto Adige (121), Campania (78), Calabria (76), Liguria (51), Abruzzo (35), Sardegna (34), Umbria (17), Basilicata (8), Valle d'Aosta (7), Molise (3). Questa informazione si riferisce al territorio da cui viene effettuata la segnalazione;
- il 74% dei minori censiti in banca dati risulta essere alloggiato presso una struttura di prima o seconda accoglienza (4.860), mentre il 16% si trova presso un privato (621 presso zii o cugini, 308 presso fratelli e/o sorelle, 105 presso connazionali, 37 in affido extrafamiliare);
- 70 minori si trovano presso Istituti Penali Minorili (IPM);
- per 311 minori non si dispone di informazioni sulla collocazione a causa della mancanza di informazioni e/o aggiornamenti rispetto alla segnalazione del minore giunta al Comitato.

FIGURA 3 MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI CENSITI NELLA BANCA DATI DEL COMITATO PER I MINORI STRANIERI PER FASCIA DI ETÀ. AL 30 SETTEMBRE 2009



Per analizzare i flussi delle segnalazioni che il Comitato riceve annualmente è utile fare riferimento all'anno passato (2008), per il quale si dispone di informazioni consolidate. Al 31 dicembre 2007 i minori non accompagnati iscritti nella banca dati erano 7.548; di questi 4.579 sono fuoriusciti dalla banca dati - durante il 2008 - perché diventati maggiorenni, rimpatriati o affidati, tramite la legge 184/83, a parenti dal Tribunale. Parallelamente nel corso del 2008 sono giunte al Comitato complessivamente 8.944 nuove segnalazioni di minori stranieri non accompagnati, tutte inserite nella banca dati. Al 31/12/2008, però, 4.116 minori stranieri non accompagnati (il 46% del totale delle nuove segnalazioni) sono diventati maggiorenni e quindi non conteggiati nell'elaborazione dei dati alla suddetta data. Per concludere, al 31/12/2008 risultavano iscritti in banca dati 7.797 minori (di cui 4.828 segnalati nel corso del 2008 e 2.969 segnalati negli anni precedenti). Come illustrato, i dati diffusi dal Comitato descrivono il progressivo aggiornamento della banca dati e sono in costante mutamento in base alle nuove segnalazioni che giungono

⁴⁹ EMN - European Migration Network, *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e pratiche in materia di accoglienza rimpatrio e integrazione*, 2009. Per approfondimenti: www.emnitaly.it.

⁵⁰ Rapporto Nomisma - Ministero dell'Interno, *L'immigrazione in Italia tra identità e pluralismo culturale*, 2009, pagg. 66-67.

⁵¹ L'incidenza dei minori stranieri risulta particolarmente elevata tra gli egiziani (il 41,8% del totale degli egiziani sbarcati era minore), togolesi (l'11,4%), gambiani (il 10,2%) ed eritrei (il 9,2%).

⁵² I dati pubblicati sul sito del Ministero dell'Interno sugli sbarchi avvenuti negli ultimi quattro anni a Lampedusa indicano un aumento pari a +180% della presenza minorile: da 831 nel 2005 a 2.325 nel 2008. I dati elaborati dalla Prefettura di Agrigento, trasmessi dall'Ufficio Immigrazione della Questura di Agrigento e diffusi in occasione dell'audizione parlamentare alla Commissione per l'infanzia del Prefetto di Agrigento, Umberto Postiglione, in data 26 novembre 2008, indicano una presenza ancora maggiore negli ultimi due anni: 1.821 minori sbarcati a Lampedusa nel 2007 e 2.646 minori nel 2008, pari all'8,4% del totale dei migranti in arrivo.

⁵³ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *2° Rapporto Supplementare sull'Attuazione della Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2009.

⁵⁴ Christopher Hein, *La condizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia nel 2008*, 2009.

⁵⁵ Dati tratti dall'audizione del Ministro dell'Interno Roberto Maroni alla Commissione parlamentare per l'infanzia in data 25 febbraio 2009. Per approfondimenti: <http://www.camera.it/dati/leg16/avori/stenbic/36/2009/0225/s000r.htm>.

⁵⁶ Per approfondimenti: <http://www.savethechildren.it/2003/comunicati.asp?id=612>.

⁵⁷ Dal 1 gennaio 2007, la Romania è entrata a far parte dell'Unione Europea. Di conseguenza, i minori non accompagnati di nazionalità rumena sono fuoriusciti dalla competenza del Comitato per i Minori Stranieri.

⁵⁸ Nel corso di un'audizione parlamentare alla Commissione parlamentare per l'infanzia, in data 10 dicembre 2008, il Prefetto Ciclosi, Presidente dell'Organismo Centrale di Raccordo (OCR) ha sostenuto che: "Al 30 novembre 2007, e basati su un altro accertamento effettuato su tutto il territorio nazionale, vi sono 1.497 stranieri minori comunitari, 10 di nazionalità bulgara, 2 tedeschi, un ceco, 2 francesi, un portoghese, un ungherese e un estone. L'accertamento effettuato ad oggi 10 dicembre 2008 coinvolge 54 Prefetture che hanno già fornito risposta aggiornando la situazione: oggi sono stati identificati 216 soggetti, l'anno scorso erano 810. Quindi sul territorio ci sono notevoli movimenti, una situazione di mobilità estremamente rilevante". Per approfondimenti: <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/36/2008/1210/s000r.htm>.

⁵⁹ Particolarmente interessanti appaiono i dati riferiti ai 6.102 minori entrati in strutture di prima/pronta accoglienza nel 2006. Le città che avevano accolto il maggior numero di minori erano Roma (1.448), Bologna (961), Milano (476), Venezia (224) e Palma di Montechiaro in provincia di Agrigento (216). Per ulteriori approfondimenti: M. Giovannetti (a cura di), *Minori Stranieri Non Accompagnati. Secondo Rapporto Anci - 2007*, 2008.

⁶⁰ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *2° Rapporto Supplementare sull'Attuazione della Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2009.

⁶¹ In caso di diniego della richiesta di asilo e di mancato riconoscimento di protezione sussidiaria, il minore non accompagnato rientra sotto la competenza del Comitato per i Minori Stranieri.

⁶² A seguito dell'emanazione di una "Direttiva in materia di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo" da parte del Ministero dell'Interno d'intesa con il Ministero della Giustizia (in data 7 dicembre 2006), è previsto l'obbligo dei pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti che svolgono attività sanitaria e di assistenza, di informare il minore intercettato sul territorio

quotidianamente. Confrontando i dati riferiti alle cittadinanze dei minori censiti nella banca dati nell'intervallo di un anno (fine settembre 2008-2009) si scopre che i minori egiziani e afgani sono aumentati, mentre sono diminuiti i minori marocchini, albanesi e palestinesi (tabella 4).

TABELLA 4 - VARIAZIONE DEI PRIMI CINQUE GRUPPI NAZIONALI DI MINORI CENSISTI NELLA BANCA DATI DEL COMITATO PER I MINORI STRANIERI

	30/09/2008	30/09/2009	
Marocco	1.243	999	↓
Albania	970	743	↓
Egitto	906	952	↑
Palestina	791	448	↓
Afghanistan	614	743	↑

Fonte: elaborazioni su dati CMS

I recenti dati diffusi dal Comitato sulla base delle segnalazioni ricevute non possono considerarsi esaurienti per vari motivi:

- perché il Comitato è competente solo per i minori stranieri non accompagnati non comunitari. Nell'ultima rilevazione effettuata dal Comitato, con riferimento al 31 dicembre 2006, risultavano censiti in banca dati circa 2.100 minori rumeni⁵⁷. L'Organismo Centrale di Raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati ha diffuso dei dati preliminari sulla presenza dei minori comunitari in Italia⁵⁸;
- perché il Comitato non elabora la presenza di alcuni gruppi di minori stranieri non accompagnati (ad esempio i minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale);
- perché le segnalazioni da parte delle autorità competenti sul territorio non vengono effettuate sistematicamente;
- perché non tutti i minori stranieri non accompagnati hanno contatti con le istituzioni.

La crescente presenza sul territorio dei minori stranieri non accompagnati è stata testimoniata anche dall'ANCI, che nell'ultimo rapporto pubblicato nel 2007 ha rilevato un aumento dei minori presi in carico dai servizi sociali comunali (+18,7% tra il 2004 e il 2006, ovvero da 6.629 a 7.870 minori). In base ai dati del rapporto in questione, la presenza dei minori stranieri non accompagnati si concentra nelle città con più di 100.000 abitanti (60%), ma sta negli ultimi anni diminuendo a favore delle città medie tra i 15.001 e i 100.000 abitanti. Le Regioni che segnalano il più alto numero di minori presi in carico sono il Lazio (1.524, pari al 19,4%), l'Emilia Romagna (1.083, 13,8%), il Friuli Venezia Giulia (852, 10,8%) e la Lombardia (824, 10,5%). Inoltre, sempre nel periodo di riferimento (2004-2006), 6.102 minori sono entrati in strutture di prima/pronta accoglienza. Le due città che hanno accolto il maggior numero di minori sono Roma (1.448) e Bologna (961). Seguono Milano (476), Venezia (224) e Palma di Montechiaro in provincia di Agrigento (216). 3515 minori sono stati accolti in strutture di seconda accoglienza. Il maggior numero di minori accolti in seconda accoglienza si è registrato a Roma (398), Trieste (392), Milano (288) e Torino (227)⁵⁹.

circa la facoltà di chiedere asilo, e che un minore che abbia espresso l'intenzione di chiedere asilo sia tempestivamente segnalato allo SPRAR per un suo inserimento nei relativi centri. Probabilmente, dunque, l'aumento delle richieste di accoglienza è da mettere in relazione anche con l'emanazione della suddetta circolare.

⁶³ SPRAR, *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008*, 2008.

⁶⁴ *Ivi*, pag. 85.

⁶⁵ *Ivi*, pag. 83.

⁶⁶ Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009.

⁶⁷ Si veda per tutti: European Commission, *Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, 2008.

⁶⁸ Analizzando più nel dettaglio i dati si rileva che tra il 7 settembre 2003 e il 31 dicembre 2005, sulla base dei procedimenti iscritti nei registri per le indagini della Direzione Nazionale Antimafia, le vittime di tratta (artt. 600, 601, 602, 416 co. 6 del Codice Penale) di minore età sono state complessivamente 81 (di cui 17 accertate nel 2003, 36 nel 2004 e 28 nel 2005)⁶⁸. Nel 2006, i minori vittime della tratta identificate (art. 601, art. 602) sono state 10⁶⁹. A completare il quadro si citano i dati riferiti dal Ministro dell'Interno nel corso di una recente audizione alla Commissione Parlamentare Infanzia del 25 febbraio 2009: le vittime di minore età di reati relativi alla tratta di esseri umani, alla riduzione in schiavitù e allo sfruttamento della prostituzione risultano essere 155 nel 2007 e 82 nel 2008.

⁶⁹ Analizzando più nel dettaglio i dati si rileva che tra il 7 settembre 2003 e il 31 dicembre 2005, sulla base dei procedimenti iscritti nei registri per le indagini della Direzione Nazionale Antimafia, le vittime di tratta (artt. 600, 601, 602, 416 co. 6 del Codice Penale) di minore età sono state complessivamente 81 (di cui 17 accertate nel 2003, 36 nel 2004 e 28 nel 2005). Nel 2006, i minori vittime della tratta identificate (art. 601, art. 602) sono state 10. A completare il quadro si citano i dati riferiti dal Ministro dell'Interno nel corso di una recente audizione alla Commissione Parlamentare Infanzia del 25 febbraio 2009: le vittime di minore età di reati relativi alla tratta di esseri umani, alla riduzione in schiavitù e allo sfruttamento della prostituzione risultano essere 155 nel 2007 e 82 nel 2008.

⁷⁰ Per approfondimenti:

<http://pariopportunita.gov.it>

⁷¹ Carchedi F., I. Orfano (a cura di), *La tratta di persone in Italia*, Vol. I, Franco Angeli, 2007, pag. 315.

2.4. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Nel 2008 sono state presentate al Governo italiano 573 richieste di protezione internazionale da parte di minori non accompagnati, di cui 56 da parte di minori di sesso femminile (rilevante è in particolare l'incidenza delle richieste di protezione internazionale tra i minori che sbarcano sulle coste, nel 2008 circa il 21% del totale)⁶⁰. Le nazionalità maggiormente rappresentate sono quella afghana (200), somala (69), nigeriana (66), eritrea (49), ghanese (36), ivoriana (20). Le Commissioni Territoriali hanno accordato nella maggior parte dei casi una forma di protezione internazionale: status di rifugiato (29,6%), protezione sussidiaria (31,3%), motivi umanitari (18,6%). Più del 20% dei casi però non ha ottenuto alcuna forma di protezione⁶¹.

Il numero di minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale è aumentato negli anni, secondo i dati del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) le richieste di accoglienza sono passate da 102 nel 2004 a 251 nel 2006, a 295 nel 2007⁶². Prima del 2007 la presenza di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo era prevalentemente concentrata nelle realtà urbane all'epoca interessate dagli sbarchi e dai flussi migratori, in particolare Ancona, Venezia, Bari e Brindisi. Nel corso nel 2007, invece, molte segnalazioni sono provenute dalla Sicilia, in particolare dalle Prefetture e dai Comuni di Agrigento, Siracusa e Caltanissetta⁶³, nuova meta di consistenti flussi migratori degli ultimi anni. Nel corso del 2007, ultimo anno per cui si dispongono i dati, sono stati accolti nello SPRAR 195 minori: il 54% proveniva dall'Afghanistan, il 12% dalla Somalia, il 10% dall'Eritrea, il 5% dalla Costa d'Avorio, il 4% dall'Etiopia. Relativamente al genere di appartenenza, il 96% era costituito da maschi e il 4% da femmine⁶⁴.

L'accoglienza dei minori stranieri richiedenti asilo nel sistema nazionale è vincolata alla disponibilità di posti all'interno dei progetti di accoglienza, e nel corso del 2007 i posti messi complessivamente a disposizione per questi minori sono stati 192⁶⁵. Poiché i posti disponibili sono inferiori alle richieste (che, come già indicato, nel 2008 sono state 573), i minori vengono accolti nelle strutture del territorio rivolte all'infanzia⁶⁶.

2.5. I MINORI VITTIME DI TRATTA

Il numero di minori stranieri identificati come vittime di tratta che risultano dai procedimenti iscritti nei registri per le indagini della Direzione Nazionale Antimafia rappresentano solo la punta dell'iceberg del fenomeno⁶⁷. Complessivamente, tra il mese di settembre 2003 e il mese di dicembre 2008 sono stati accertati almeno 328 minori vittime di reati riconducibili alla tratta di esseri umani⁶⁸.

Informazioni sulle vittime della tratta di esseri umani possono essere desunte dalle relazioni curate della segreteria tecnica della Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento⁶⁹.

Tra il 2000 e il 2009, in applicazione dell'art. 18 del D.Lgs. n. 286/98 e successive modifiche, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha bandito 10 avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, per la presentazione di progetti di assistenza e integrazione sociale rivolti a persone straniere, nonché ai cittadini di Stati membri dell'Unione Europea, che intendano sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti di soggetti dediti alla tratta di persone.

Secondo i dati relativi ai primi 7 avvisi, realizzati nel periodo compreso tra marzo 2000 e aprile/maggio 2007, i minori beneficiari dei progetti sono stati 938 (il 7% del totale dei beneficiari). Osservando i dati riferiti ai beneficiari di minore età, si rileva un tendenziale incremento nei primi 6 avvisi (da 75 a 137) e un forte aumento nel 7° avviso. Occorre tuttavia sottolineare che il numero indicato per il 7° avviso è frutto di una elaborazione effettuata a partire dai dati precedentemente pubblicati⁷⁰, e deve tener conto del fatto che il numero dei beneficiari registrati per il 6° avviso è incompleto. È verosimile, quindi, ipotizzare che il numero totale dei beneficiari del 6° avviso sia maggiore di quello riportato (137), e viceversa il numero dei beneficiari dell'ultimo avviso sia leggermente inferiore (figura 4).

FIGURA 4 - NUMERO DEI MINORI BENEFICIARI DEI PROGETTI DI ASSISTENZA E INTEGRAZIONE SOCIALE: AVVISI 1-7. ANNI 2000-2007



Fonte: elaborazioni su dati Dipartimento per le Pari Opportunità
* Il dato è parziale perché riferito al 74% dei progetti realizzati

Al fine di realizzare una lettura corretta di questi dati, è necessaria un'ulteriore precisazione. Le informazioni numeriche presentano alcune aree grigie, poiché non provengono da una banca dati anagrafica, quanto piuttosto dal conteggio delle persone beneficiarie dei progetti. In assenza di un'anagrafica non è possibile verificare se vi siano beneficiari conteggiati più volte per l'ottenimento di proroghe o perché trasferiti da un progetto territoriale a un altro. Si rileva, a tal proposito, che per la raccolta di dati dei progetti più recenti (a partire dall'avviso 8-progetti art. 18 e avviso 1-progetti art. 13) è stato previsto un nuovo sistema di monitoraggio, con la predisposizione di schede individuali di entrata e di uscita delle vittime nei programmi di assistenza. Ad oggi, però, l'elaborazione dei dati non è ancora disponibile.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le informazioni statistiche sui minori stranieri presenti in Italia provengono da diverse fonti, molte delle quali fruibili attraverso la rete internet. Ciascuna fonte produce dati parziali che, seppure letti in modo sincronico, non consentono di ricomporre con esattezza la complessa e variegata presenza di minori stranieri nel paese. Per affinare nel futuro la produzione di statistiche utili alla conoscenza del fenomeno dell'immigrazione minorile in Italia occorre disporre:

- di elaborazioni maggiormente disaggregate che permettano di effettuare comparazioni;
- di ulteriori indicatori oggi non disponibili (ad esempio, il numero di tutele aperte per i minori stranieri);
- di nuovi strumenti informativi che permettano una maggiore compatibilità e integrazione dei dati.





PARTE II
SFIDE CRUCIALI
PER LA
PROTEZIONE

PREMESSA

In base agli obblighi assunti dallo Stato italiano, il **rispetto e la promozione dei diritti dei minori**, così come sanciti principalmente dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (1989, CRC), dovrebbero costituire la base di ogni intervento a favore di ciascun minore che si trovi sul territorio italiano. Tale principio si applica dunque anche ai minori stranieri (principio di **non-discriminazione**, art. 2 CRC).

In particolare, il **superiore interesse del minore** deve essere una considerazione preminente in tutte le decisioni riguardanti i minori (art. 3 CRC). Ciò significa che ogni minore deve essere trattato innanzi tutto come tale, e che qualsiasi altra considerazione relativa, ad esempio, al suo status di cittadino straniero, o di non accompagnato, al controllo dei flussi migratori o all'ordine pubblico, deve avere un rilievo secondario. Nel determinare il suo superiore interesse, il minore deve essere ascoltato e la sua opinione deve essere tenuta in debito conto, considerati la sua età e grado di maturità (diritto alla **partecipazione**, art. 12 CRC).

In base ai principi sanciti dalla CRC, l'Italia ha l'obbligo di rispettare e promuovere il diritto alla **vita**, alla **sopravvivenza** ed allo **sviluppo** del minore. (Art. 6 CRC). Ciò significa che lo Stato italiano deve garantire ai minori stranieri il diritto allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, a condizioni di vita adeguate, alla salute, all'istruzione ed alla formazione.

Lo Stato italiano ha inoltre l'obbligo di assicurare la piena **protezione** di tutti i minori da ogni forma di abbandono, abuso, violenza e sfruttamento (artt. 19, 32, 34, 35 e 36 CRC⁷¹). Come una vasta casistica bene illustra, i minori stranieri, specialmente non accompagnati, subiscono o sono a serio rischio di violazione del loro diritto alla protezione.

Particolare protezione deve essere inoltre garantita ai minori temporaneamente o definitivamente **privi del proprio ambiente familiare** (art. 20 CRC) e potenziali **rifugiati** (art. 22 CRC).

Nel presente Rapporto ci occuperemo principalmente delle problematiche relative alla protezione dei **minori stranieri non accompagnati**, ovvero di quei minori che si trovano fuori dal proprio paese di origine separati da entrambi i genitori o dal proprio principale tutore per legge o per consuetudine⁷².

Alcuni minori stranieri non accompagnati cercano protezione internazionale per timore di persecuzioni o per mancanza di protezione dovuta a violazioni dei diritti umani, conflitti armati o altri disordini nel proprio paese d'origine⁷³. Altri possono essere vittima di tratta o sfruttamento, o possono aver viaggiato verso l'Italia per ricongiungersi con i propri familiari, per sfuggire a condizioni di estrema povertà o alla ricerca di un futuro migliore. Inoltre, occorre tener presente che alcuni minori stranieri che entrano sul territorio con i propri genitori rimangono privi di un adulto per loro responsabile in seguito all'ingresso - per esempio a seguito della disgregazione del nucleo familiare e/o della partenza del/i genitore/i.

In Italia, la legislazione prevede una serie di misure a favore dei minori stranieri che si trovano sul territorio privi di un adulto che possa essere per essi legalmente responsabile. I minori stranieri non accompagnati non possono essere espulsi né allontanati dal territorio; essi non possono essere trattenuti in centri per migranti irregolarmente presenti e devono essere accolti presso comunità di accoglienza per minori a parità di condizioni con i cittadini italiani; se cittadini di paesi non comunitari, hanno il diritto di chiedere ed ottenere un permesso di soggiorno.

Tuttavia, le misure finalizzate a disporre procedure chiare ed uniformi al fine di rendere operativo il sistema di protezione previsto dalla legge non sono sufficientemente sviluppate, o danno adito ad applicazioni disomogenee sul territorio.

Nelle pagine che seguono evidenzieremo alcuni degli ostacoli principali che i minori stranieri - prevalentemente non accompagnati - incontrano nell'accedere a misure di protezione in linea con gli standards normativi recepiti dal nostro ordinamento, principalmente nelle fasi dell'accesso al territorio italiano, dell'identificazione, dell'accoglienza, e dell'individuazione di una soluzione di lungo-termine che consenta la massima realizzazione possibile dei diritti di ciascun minore.

4. IDENTIFICAZIONE

Essere identificato come minore costituisce il presupposto essenziale e il punto di partenza perché un minore straniero possa beneficiare delle misure di protezione previste dall'ordinamento italiano.

RELAZIONI PARENTALI

Le autorità responsabili in materia di immigrazione dovrebbero porre in essere procedure che consentano di identificare i minori stranieri in quanto tali. Quando all'ingresso nel paese un minore è accompagnato da un adulto, è necessario verificare con attenzione, soprattutto in caso di dubbi fondati, la natura della relazione tra detto adulto ed il minore, al fine di verificare che egli/ella sia idoneo/a ad assumersi la responsabilità per la sua tutela e cura. Nel corso delle attività realizzate nell'ambito del progetto Praesidium⁷⁴, Save the Children sta sviluppando delle procedure volte ad accertare le relazioni parentali dei minori in arrivo via mare, e a individuare loro familiari eventualmente già presenti sul territorio. Tali procedure mirano a contemperare il diritto all'unità familiare e quello alla protezione, e a essere calibrate sulle diverse situazioni che si pongono all'attenzione degli operatori, nel più ampio quadro complesso dell'arrivo dei migranti in Sicilia e sulle coste meridionali: minori accompagnati da adulti dei quali non è certa l'effettiva qualità di genitore o familiare e minori non accompagnati, tra i quali anche minori che hanno familiari precedentemente soggiornanti in Italia.

Erronee procedure in materia di identificazione accertamento dell'età e verifica delle relazioni parentali possono condurre al mancato rispetto ed alla violazione di alcuni diritti fondamentali dei quali i minori stranieri sono titolari, inclusa l'adozione e l'implementazione di provvedimenti altamente lesivi nei confronti dei minori medesimi, come la detenzione in centri per migranti adulti irregolarmente presenti l'espulsione e la mancata protezione da violenza o tratta e sfruttamento.

LA STORIA

M., minore proveniente dal Gambia, è arrivato a Lampedusa non accompagnato nel 2008. A seguito di colloqui individuali, un operatore di Save the Children ha appreso che M. aveva padre e una sorella regolarmente soggiornanti in Italia. Dopo la morte di sua nonna, con la quale viveva in Gambia, M. aveva deciso di raggiungerli in Italia, senza però aver potuto avvisarli.

Gli operatori di Save the Children si sono accertati della effettiva relazione parentale richiedendo al padre l'invio del certificato di nascita di M. e l'originale del documento con la traduzione vidimata dall'ambasciata italiana in Gambia. Save the Children ha dunque trasmesso le informazioni e la relativa documentazione alla comunità per minori in Sicilia dove nel frattempo M. era stato trasferito. La comunità ha a sua volta contattato il Tribunale al fine di ottenere l'autorizzazione al ricongiungimento del ragazzo con i suoi familiari. Il giudice tutelare, verificata la relazione di parentela, e sulla base della documentazione presentata, ha consentito infine a M. di allontanarsi dalla comunità presso la quale alloggiava e di raggiungerli.

⁷⁴ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

⁷¹ Altri articoli della CRC rilevanti in materia del diritto dei minori alla protezione sono: artt. 9,10, 11, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 37, 39, 39 e 40.

⁷² Si veda *supra*, "Chiarimenti terminologici e concettuali".

⁷³ Le autorità incaricate di decidere in merito alla protezione internazionale devono tenere presente l'esistenza di forme specifiche di persecuzione nei confronti dei minori (Commento Generale N. 6 "Sul trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine" del Comitato sui Diritti dell'Infanzia (2005), par. 74).

4.1. ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

L'accertamento dell'età, dunque, lungi dall'essere un mero esercizio tecnico, può rappresentare per un minore straniero la porta di accesso alle - o di esclusione dalle - misure di tutela e di protezione previste nell'ordinamento italiano in favore dei minori. Per "accertamento dell'età" si intende l'insieme di procedure attraverso le quali si cerca di stabilire l'età anagrafica di un individuo. Tale processo è applicato in diversi contesti. Nell'ambito dell'identificazione anagrafica, nella maggior parte dei casi la procedura di accertamento dell'età viene avviata a causa del sospetto da parte delle autorità, spesso in mancanza di documenti validi di identificazione, che il minore dichiari un'età inferiore a quella reale, ovvero che egli/ella sia maggiorenne.

I principi fondamentali, derivanti dal diritto internazionale e nazionale vigenti in Italia, da applicare nel processo di accertamento dell'età dei minori stranieri, possono essere riassunti come segue:

- l'accertamento dell'età deve essere sempre effettuato in conformità con la considerazione preminente del superiore interesse del minore, nel pieno rispetto dei suoi diritti e della sua dignità;
- in caso di incertezza circa la minore età, occorre accordare al sedicente minore il beneficio del dubbio e trattarlo come tale; il ricorso a procedure medico-scientifiche dovrebbe aver luogo solo allorquando emerga un dubbio fondato e dopo che altri mezzi ai quali si è fatto ricorso non abbiano dato nessun esito (sempre quando ciò non sia in alcun modo dannoso per il minore in questione o per la sua famiglia);
- in mancanza di un adulto legittimamente responsabile, è necessario procedere alla nomina di un tutore, scelto in quanto individuo competente in materia di diritti e protezione dell'infanzia ed informato sulle caratteristiche personali e di provenienza del minore; il tutore deve accompagnare il minore durante tutto il processo di accertamento dell'età, assicurando il conseguimento del suo superiore interesse⁷⁵;
- nel rispetto del principio di partecipazione, il minore deve essere sempre informato, in una lingua che possa capire ed in conformità con il suo grado di maturità, circa: a) il fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami medici; b) il tipo di visita medica adoperata, i possibili risultati attesi, e le eventuali conseguenze di tali risultati; nonché c) le conseguenze di un suo rifiuto a sottoporsi a detti esami. Tali informazioni devono essere fornite anche al suo legittimo tutore;
- l'accertamento dell'età deve essere considerato come un processo che non conduce a risultati esatti né univoci ed è pertanto necessario che il margine di errore venga sempre indicato nel certificato medico. La minore età deve essere sempre presunta qualora, anche dopo la perizia di accertamento, permangano dubbi circa l'età del minore;
- qualora nell'ambito del processo di identificazione, si renda necessario ricorrere alle procedure di accertamento dell'età, queste devono essere messe in atto da professionisti a) indipendenti: il cui ruolo nel processo di accertamento dell'età non determini un potenziale o reale conflitto di interessi rispetto alla posizione che essi ricoprono, o per altre ragioni; b) esperti: adeguatamente formati per svolgere tali accertamenti, a conoscenza delle ragioni che portano agli esami in questione e delle metodologie utilizzabili; c) consapevoli delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore;
- l'accertamento deve essere eseguito con modalità che siano il meno invasive possibili, rispettando l'età, il genere e l'integrità fisica e psichica del minore; gli esami devono inoltre essere sempre condotti in un ambiente idoneo ed in un momento opportuno;
- tale processo deve prendere in considerazione lo sviluppo fisico e psico-sociale del minore, nonché fattori e parametri che tengano conto della cultura di provenienza e dell'etnia di appartenenza del minore; esso deve essere condotto in base a procedure standardizzate, che prevedano la combinazione di più esami di tipo medico, sociale e psicologico, derivati dalle buone prassi esistenti a livello nazionale ed internazionale;
- qualsiasi esame relativo a tale accertamento non deve essere mai eseguito senza il consenso informato ed esplicito da parte del minore in questione o del suo rappresentante legale. Fattori culturali e relativi al contesto di provenienza che possono costituire un impedimento alla formazione ed all'espressione della reale volontà del

⁷⁵ L'accertamento dell'età deve essere effettuato, dunque, all'interno di un arco temporale che permetta l'attuazione di questa misura di garanzia fondamentale a favore del minore.

minore devono essere opportunamente considerati ed affrontati tramite l'impiego di professionisti esperti (mediatori culturali). Il risultato delle procedure di accertamento deve essere sempre comunicato al minore in modo congruente con la sua età e maturità, in una lingua che comprenda;

- fino all'accertamento definitivo dell'età, si devono applicare le norme in materia di protezione dei minori, prevedendo in particolare la sospensione di tutte le misure che possano ledere i diritti, inclusi i provvedimenti di espulsione, respingimento e trattenimento;
- il rifiuto da parte del minore di sottoporsi agli accertamenti medici per la determinazione dell'età non può comportare il non accoglimento della domanda di protezione internazionale.

Nonostante l'importanza dell'accertamento dell'età, in Italia non esistono ancora, al momento della stesura del presente Rapporto, delle procedure omogenee e standardizzate per l'accertamento dell'età dei minori stranieri, né disposizioni precise atte a garantire il rispetto dei diritti dei minori prima, durante e dopo l'accertamento medesimo.

Sulla base dell'esperienza diretta di Save the Children, gli aspetti che presentano maggiori criticità riguardano: il ricorso ad esami medici viene effettuato in misura sproporzionata e come prassi abituale; spesso l'accertamento è basato su un solo esame medico (che in alcuni casi è un esame radiologico, che espone il presunto minore ad un danno, specialmente in casi di esami ripetuti); il margine di errore non è quasi mai indicato, né una copia del certificato è di solito consegnata al minore; gli esami vengono condotti per lo più al momento dell'ingresso (o dell'intercettazione sul territorio) del minore, ed in attesa dei risultati egli/ella non è trattato/a in quanto tale; il consenso informato non viene regolarmente richiesto al presunto minore al fine di sottoporlo agli esami medici; non vengono fornite di solito informazioni sulle possibilità di fare appello contro il risultato di tali esami.

LA STORIA

Nel 2008, due migranti egiziani arrivati a Lampedusa sono stati sottoposti alla radiografia del polso dalla quale è risultata per entrambi la "compatibilità con la maggiore età". Sono stati considerati adulti e i loro nominativi inseriti dall'autorità preposta nella lista delle persone da trasferire nel CIE di Catania. Il caso è stato individuato e seguito dagli operatori di Save the Children, i quali sono riusciti ad ottenere in collaborazione con i due ragazzi copia dei rispettivi documenti di identità, dai quali si evinceva in entrambi i casi la minore età. Save the Children ha dunque presentato all'Ufficio Immigrazione una richiesta di sospensione dei provvedimenti lesivi dei diritti dei due minori, allegando la copia dei documenti di identità. Il caso risultava particolarmente grave anche perché sulla base di un accordo bilaterale i rimpatri dall'Italia all'Egitto spesso vengono eseguiti in tempi brevi.

Vincendo le iniziali resistenze dell'Ufficio Immigrazione, riluttante a sospendere il trasferimento in assenza di un documento in originale, gli operatori di Save the Children sono riusciti a bloccare la partenza dell'autobus con a bordo già i due minori che stavano per essere portati presso il CIE.

Nel corso degli ultimi due anni, tuttavia, si è assistito a sviluppi normativi interessanti che mirano a giungere all'adozione di procedure omogenee di accertamento dell'età in Italia. Nel maggio 2008, su richiesta della Conferenza dei servizi indetta dal Ministero dell'Interno, presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali è stato costituito un gruppo tecnico di lavoro che comprendeva professionisti ed attori rilevanti

(radiologi, psicologi, pediatri, Forze dell'Ordine ecc., compresa Save the Children Italia) al fine di rispondere alla necessità di giungere alla definizione di un protocollo da utilizzare su tutto il territorio nazionale nei casi in cui si renda necessario ricorrere a procedure medico-scientifiche per accertare l'età di un minore straniero non accompagnato in Italia. Nel mese di novembre 2008, il suddetto gruppo di lavoro è giunto alla definizione di un protocollo sull'accertamento dell'età, che dal punto di vista di Save the Children conteneva importanti elementi di progresso rispetto alla situazione attuale, tra i quali il principio dell'approccio multi-dimensionale con centralità della visita pediatrica, l'obbligo di indicare espressamente il margine di errore, il principio di presunzione della minore età, la necessità di formazione degli operatori addetti all'accertamento dell'età e di aggiornare periodicamente le procedure previste. Tali elementi sono stati in parte ridimensionati da un parere del Consiglio Superiore di Sanità, organo al quale le procedure elaborate sono state sottoposte prima di essere trasmesse al Ministero dell'Interno.

PRASSI DI QUESTURE E PREFETTURE OPERANTI IN SICILIA E A ROMA ANALIZZATE DA SAVE THE CHILDREN

I minori stranieri non accompagnati che giungono via mare sul territorio italiano vengono identificati con le generalità dichiarate al momento dello sbarco, e con l'ausilio di eventuali documenti in loro possesso. Quando vi sono dubbi sull'età del minore, si procede all'accertamento dell'età anagrafica attraverso l'esame radiografico del polso. La Questura di Agrigento (competente territorialmente per Lampedusa) è quella maggiormente interessata, sul territorio siciliano, dalla fase dell'identificazione dei minori.

Nell'ambito della propria attività di monitoraggio delle condizioni e procedure di accoglienza dei minori stranieri a Lampedusa⁷⁶, Save the Children Italia lavora per favorire l'adozione di prassi che siano in linea con il rispetto dei diritti dei minori in questione. In particolare, con riferimento all'identificazione e all'accertamento dell'età dei minori stranieri, le seguenti **criticità** sono state riscontrate a Lampedusa:

- le Forze dell'Ordine, **dopo lo svolgimento della pre-identificazione**, effettuano la richiesta di accertamento dell'età di quei migranti la cui minore età appare incerta a prima vista, sulla base di una **valutazione discrezionale**;
- nel caso in cui Save the Children Italia o le altre Organizzazioni presenti individuino nel Centro di Lampedusa una persona che si dichiara minore collocato nell'area per adulti, esse richiedono all'Ufficio Immigrazione di effettuare l'accertamento dell'età; in questo caso, l'Ufficio Immigrazione **trattiene il migrante nell'area per adulti**, anziché inviarlo presso una comunità per minori e sospendere provvedimenti lesivi dei diritti del minore, in attesa della verifica (sempre qualora accetti di disporre l'accertamento);
- nel momento in cui il presunto minore viene condotto al poliambulatorio presente sull'isola, accompagnato dal personale della Croce Rossa Italiana, il radiologo gli/le chiede di firmare per il consenso all'esame, che si risolve **unicamente nell'esame radiografico del polso**;
- l'esito dell'esame viene comunicato dall'Ufficio Immigrazione mediamente entro un giorno, ma al presunto minore **non viene consegnata copia del referto medico**; referto che solitamente **non indica chiaramente il margine di errore**, ma fa riferimento alla "compatibilità con la maggiore [o minore] età" dei risultati;
- l'Ufficio Immigrazione provvede in genere ad un **accertamento indiscriminato di tutti i minori che dichiarano 17 anni**, oltre che degli

- altri minori per i quali vengono presentati dubbi in merito all'età;
- nel momento in cui il presunto minore entra in possesso di documenti di identità che ne attestino la minore età, varie volte l'Ufficio Immigrazione non ritiene valido il certificato di nascita quale documento per accertare la minore età (in quanto su tale documento non è presente nessuna foto), e la Questura tende a **non procedere** immediatamente agli accertamenti del caso in merito (auspicabili, invece, laddove ovviamente non vi siano rischi di danno al minore e/o alla sua famiglia e ad altre persone care, come invece nel caso dei minori richiedenti protezione internazionale, potenziali vittime di tratta ecc.);
- infine, l'Ufficio Immigrazione di solito **non presta la stessa attenzione ai casi di presunta minore e presunta maggiore età** (concentrando la propria attenzione su questi ultimi casi).

Dalle violazioni poste in essere durante la procedura di accertamento dell'età ne deriva una corsa contro il tempo, da parte degli operatori di Save the Children Italia, al fine di tutelare i diritti del minore e ad evitare il più possibile che provvedimenti lesivi di tali diritti vengano adottati nei suoi confronti.

Nell'ambito delle proprie attività nella città di Roma⁷⁷, adempiendo all'obbligo di segnalare ogni minore straniero non accompagnato rintracciato sul territorio alle Forze dell'Ordine, gli operatori di Save the Children hanno accompagnato negli anni i minori stranieri presso le stazioni della Polizia o dei Carabinieri. Dopo aver atteso molte ore in compagnia del minore, l'operatore viene di solito ascoltato come "persona informata dei fatti" e quindi, una volta rilasciate le informazioni utili ad assistere il minore delle quali è in possesso, l'operatore viene congedato. Il minore invece viene trattenuto. Non essendo questi in molti casi in possesso di documenti di riconoscimento, le Forze dell'Ordine avanzano in prima istanza il problema dell'identificazione e dell'accertamento dell'età. Il minore viene dunque portato presso un presidio ospedaliero e, se "riconosciuto minore", collocato in una comunità di accoglienza. Quando dall'accertamento medico disposto dalle Forze dell'Ordine emerge la "compatibilità con la maggiore età", il minore viene identificato come maggiorenne e, solitamente, gli viene notificato un decreto di espulsione, con relativo ordine di allontanamento dal territorio. Negli ultimi mesi (2009), poi, ai minori così identificati come maggiorenni, oltre ad essere notificato un decreto di espulsione, viene anche contestato il reato di false dichiarazioni sull'identità⁷⁸. Accade cioè che il funzionario di pubblica sicurezza consideri prevalente il risultato dell'accertamento medico dell'età (nonostante l'ampio margine di incertezza comunemente riconosciuto come intrinseco a qualsiasi tipo di esame svolto a questo fine) e ritenga dunque falso quanto dichiarato dal minore⁷⁹.

Gli operatori di Save the Children esperiscono diversi rimedi per proteggere il minore identificato come maggiorenne a seguito delle procedure sopra descritte, quando il minore stesso - come fortunatamente spesso accade - ricontatti l'Organizzazione. Tra tali rimedi figurano: a) favorire il contatto con le autorità diplomatiche e consolari del paese di origine (salvo che ciò rechi danno al minore o alla sua famiglia, come nel caso dei potenziali richiedenti protezione internazionale), al fine di chiedere il rilascio di un valido documento di identità che possa confermare la dichiarazione di minore età; b) disporre una perizia medica di parte, realizzata da un medico legale

⁷⁶ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

⁷⁷ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".
⁷⁸ Previsto dall'art. 496 del Codice Penale italiano.
⁷⁹ Save the Children Italia, *Progetto Civico Zero. Rapporto Interno: 1 dicembre 2008-30 luglio 2009*.

con l'ausilio di un mediatore culturale (la perizia non viene richiesta in presenza di un documento di identità originale, equipollente al passaporto); c) predisporre il ricorso avverso il decreto di espulsione; c) traduzione giurata del documento di identità diverso dal passaporto, soprattutto nel caso di minori richiedenti protezione internazionale i quali - non potendo avere contatti con la propria ambasciata - riescano a farsi inviare un documento originale dal proprio paese; d) segnalazione al Giudice Tutelare, nei casi in cui il minore non sia in possesso di un documento di identità equipollente al passaporto e sia già destinatario di un provvedimento di espulsione. Nonostante tutti i ricorsi seguiti da Save the Children avverso decisioni di accertamento dell'età che portavano all'identificazione del minore come maggiorenne abbiano avuto esito positivo⁸⁰, riconoscendo i minori come tali, le sentenze giungono dopo mesi, comportando così un danno al minore in termini di ritardo nel processo di accoglienza e di regolarizzazione ai quali egli ha diritto in base all'ordinamento italiano.

⁸⁰ Si vedano le seguenti sentenze: Giudice di Pace di Roma, ordinanza del 10.01.2008, R.G. n. 1080/07, Giudice di Pace di Roma (Savio), decreto dell'8.5.2008 in causa n. R.G. 3382/08, Giudice di Pace di Roma, sez. I civile (Bucci), decreto dell'25.6.2008 in causa n. R.G. 3379/08 Giudice di Pace di Roma, ordinanza del 16.06.2008 n. 102/08, Giudice di Pace di Roma, ordinanza del 16.07.2008 n. 222/08 (http://www.savethechildren.it/2003/progetti.asp?id=102&n_pag=4).

⁸¹ Per un aggiornamento più approfondito sul fenomeno della tratta di minori in Italia, si veda: Save the Children Italia, Dossier: La tratta dei bambini in Italia, Agosto 2009, [http://www.savethechildren.it/2003/download/Tratta/La tratta dei bambini in Italia_21-08-09.pdf](http://www.savethechildren.it/2003/download/Tratta/La%20tratta%20dei%20bambini%20in%20Italia_21-08-09.pdf).

⁸² Si veda *infra*, par. 5. A fronte di un quadro complesso e composito, in continuo mutamento, Save the Children ha pianificato di approfondire la conoscenza, in particolare, delle dinamiche di potenziale tratta e sfruttamento di alcuni gruppi di minori, tra i quali quelli provenienti dall'Egitto. Si tratta prevalentemente di ragazzi, i quali giungono sulle coste siciliane a seguito di viaggi estenuanti attraverso il deserto, violenze subite in Libia (v. *infra*, par. 5.1) e l'attraversamento del Mediterraneo a bordo di barche. Sulla base dei resoconti forniti dai minori, in molti casi le famiglie di origine contraggono un debito cospicuo per poter pagare i trafficanti (smugglers) che conducono i loro figli in Italia. Questi ragazzi perciò sono spesso costretti a lavorare duramente per ripagare il debito contratto dalla propria famiglia, essendo dunque fortemente esposti al rischio di sfruttamento in Italia.

4.2. IDENTIFICAZIONE DEI MINORI VITTIME DI TRATTA E SFRUTTAMENTO

Qualsiasi intervento volto a prevenire e ad affrontare la tratta e lo sfruttamento di minori dovrebbe porre la protezione e la promozione dei diritti di ciascun minore vittima, potenziale vittima o a rischio al centro della propria attenzione.

Sfortunatamente, i minori vittime di tratta subiscono violazioni di tali diritti non solo durante il processo di tratta e sfruttamento, ma anche come conseguenza di azioni poste in essere dalle istituzioni, innanzi tutto perché queste spesso falliscono nell'identificare tempestivamente ogni minore (potenziale) vittima o a rischio di tratta e sfruttamento. Sulla base delle informazioni raccolte da Save the Children, al momento in Italia la tratta di minori⁸¹ sembra riguardare bambini/e e adolescenti di entrambi i sessi, i quali giungono per lo più dall'Est-Europa (principalmente Romania), nonché da paesi africani quali Nigeria, Egitto, Marocco, Tunisia, Algeria e Senegal. Essi sono sfruttati nella prostituzione ma anche nel lavoro agricolo, nell'accattonaggio o in attività illegali. Molti sono minori stranieri non accompagnati, alcuni di essi inizialmente accolti in comunità per minori dalle quali poi si allontanano⁸².

I minori stranieri divengono vittime di tratta per un complesso insieme di fattori, relativi al sistema socio-economico nel quale vivono, alle dinamiche relazionali all'interno della famiglia e della comunità di origine, nonché alle condizioni di vita ed alle proprie caratteristiche individuali. Molto spesso, tali fattori includono: estrema povertà, unita a un alto tasso di disoccupazione ed ad una distribuzione dei redditi fortemente ineguale; discriminazioni sulla base di genere (che colpiscono, con modalità diverse, sia gli individui di sesso femminile che maschile), all'interno di un contesto familiare, scolastico e comunitario nel quale la partecipazione e la capacità decisionale dei bambini e dei ragazzi non viene opportunamente compresa e valorizzata; problemi di natura fisica o psicologica. A causa della complessità del fenomeno della tratta di esseri umani, l'identificazione delle vittime è un procedimento che a volte richiede molto tempo e lavoro. Le vittime di tratta, e in particolare i minori, incontrano una serie di barriere nell'accesso all'identificazione, tra le quali, ad esempio, il timore di vendette da parte dei trafficanti contro loro stesse o i propri familiari, la paura di essere espulsi dall'Italia, l'assoggettamento a varie forme di coercizione fisica e/o psicologica.

Risulta pertanto necessaria la predisposizione di procedure operative capaci di rendere possibile l'identificazione proattiva di minori vittime/a rischio di tratta e sfruttamento da parte di tutti gli attori suscettibili di entrare in contatto con essi (Polizia di frontiera, Forze dell'Ordine, operatori sociali ecc.), che ne consenta la protezione e l'assistenza immediata delle quali necessitano.

INDICATORI SULLA TRATTA

Nell'ambito del progetto AGIRE⁸³, Save the Children, in collaborazione con attori nazionali ed internazionali impegnati nella lotta alla tratta di esseri umani, lavora per la definizione di profili e messa a punto di indicatori che, sulla base delle informazioni raccolte e periodicamente aggiornate relative ai minori vittime/a rischio di tratta in Italia, permetta agli operatori sul campo (alle frontiere, nei luoghi nei quali i minori sono sfruttati o nel circuito penale) di identificare potenziali vittime di tratta. Tali indicatori costituiscono naturalmente uno strumento da adottare in modo flessibile, e soprattutto da aggiornare periodicamente, utilizzando una metodologia⁸⁴ idonea a tale scopo.

L'identificazione dei minori vittime di tratta rischia di diventare ancora più difficile in seguito all'introduzione di una serie di misure legislative in materia di immigrazione messe a punto ed adottate tra il 2008 ed il 2009. In particolare, una delle misure introdotte dalla Legge 94/2009 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" è la previsione del reato di ingresso e soggiorno illegale in Italia⁸⁵. Tale norma, pur non escludendo l'applicazione delle misure di protezione alle quali le vittime di tratta e sfruttamento possono accedere come previsto dalla normativa italiana in materia⁸⁶, pone degli ulteriori gravi limiti al (già difficile) processo di emersione da tale sfruttamento⁸⁷ per coloro che ne sono vittime, ivi compresi i minori.

Le modifiche normative brevemente descritte sopra, limitando fortemente l'identificazione dei minori vittime di tratta e sfruttamento, sono in conflitto con le misure di protezione delle quali questi minori, ed i minori stranieri in generale, avrebbero diritto di beneficiare, al pari di qualsiasi minore italiano.

A fronte di tale situazione, risulta ancora più necessario elaborare strumenti efficaci per l'identificazione proattiva ed efficace di minori vittime o a rischio di tratta e sfruttamento.

IDENTIFICAZIONE, ANCORA PIÙ COMPLESSA?

Save the Children ha evidenziato inoltre le criticità circa gli effetti che le previsioni del Disegno di Legge A.S. 1079 di iniziativa governativa recante "Misure contro la Prostituzione" produrrebbero sulla possibilità di identificare e garantire assistenza alle vittime di tratta e sfruttamento, ivi compresi i minori, coinvolte nella prostituzione. Oltre alle misure previste in materia di rimpatrio per i minori coinvolti nella prostituzione - affrontate in seguito nel presente Rapporto - Save the Children ha condiviso le preoccupazioni espresse da un gran numero di enti locali ed associazioni attive nel settore della protezione delle vittime di tratta e sfruttamento circa l'introduzione di misure volte a criminalizzare chi esercita la prostituzione in Italia, in particolare in termini di gravi limitazioni alla possibilità di identificare le vittime di tratta e di favorirne la fuoriuscita dai circuiti di sfruttamento⁸⁸.

⁸³ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

⁸⁴ La Metodologia AGIRE è stata sviluppata nell'ambito dell'omonimo progetto e sarà disponibile sul sito di Save the Children a partire dal gennaio del 2010. Si veda inoltre: *Development of a child rights methodology to identify and support child victims of trafficking. Final Report*, 2007, <http://www.savethechildren.it/2003/download/Pubblicazioni/StC-AGIS-Final-Report-2007.pdf>.

⁸⁵ Art. 10-bis, T.U. Immigrazione.
⁸⁶ La normativa italiana prevede la possibilità che le persone identificate come vittime di tratta beneficino di programmi di assistenza volti a favorire la loro protezione e inclusione sociale, così come disciplinati dall'art. 18 T.U. Immigrazione e dall'art. 13 della Legge recante "Misure contro la tratta di persone" (L. 228/2003).
⁸⁷ Si pensi all'obbligo dei pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio di denunciare le situazioni nelle quali emerge il reato di ingresso e soggiorno illegale (ai sensi degli artt. 331 e 332 Cpp), anche qualora questo riguardi (potenziali) vittime di tratta e sfruttamento.
⁸⁸ Si veda: *Prostituzione e Tratta, Diritti e Cittadinanza - Le proposte di chi opera sul campo*, 2008.

5. ACCOGLIENZA

5.1. ACCESSO AL TERRITORIO

I minori stranieri non accompagnati non dovrebbero essere mai respinti in frontiera o rimpatriati prima che una valutazione del superiore interesse e dei bisogni di protezione siano state effettuate per ciascun minore su base individuale. Essi non dovrebbero mai essere detenuti per ragioni legate al controllo dei flussi migratori e dovrebbero permanere alla frontiera per il tempo più breve possibile, necessario alla loro provvisoria identificazione e presa in carico per assistenza immediata.

Come rilevato in precedenza⁸⁹, le coste meridionali italiane, in particolare l'isola di Lampedusa, negli ultimi anni sono diventate un canale sempre più rilevante di ingresso per i minori stranieri non accompagnati in Italia. In generale, i migranti in arrivo a Lampedusa⁹⁰ includono: donne e uomini adulti, minori stranieri non accompagnati e (in misura molto inferiore) minori nei nuclei familiari, richiedenti protezione internazionale e rifugiati, e potenziali vittime di tratta.

Inaugurando un nuovo modello di gestione dei flussi migratori in arrivo via mare, a partire dal 2006 il centro per migranti irregolari di Lampedusa⁹¹ era stato destinato a Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA), al fine di garantire alle persone sbarcate sull'isola un'assistenza immediata prima di procedere al trasferimento presso le altre strutture previste dalla legge, ovvero i Centri di Assistenza a Richiedenti Asilo (CARA), i Centri di Accoglienza (CDA), i Centri per Identificazione ed Espulsione (CIE, ex-CPT), e le comunità alloggio per minori stranieri non accompagnati.

STANDARD DI ACCOGLIENZA A LAMPEDUSA

A partire dal maggio 2008, nell'ambito del progetto Praesidium⁹², Save the Children ha effettuato un'attività di monitoraggio delle procedure di accoglienza dei minori applicate nel CSPA di Lampedusa. Le principali criticità osservate riguardano:

- manca di procedure standardizzate di identificazione e accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati;
- scarsa attenzione e capacità di identificazione e assistenza specifica dei minori richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta;
- carezza di informazioni, assistenza legale, e barriere nella comunicazione;
- condizioni di accoglienza: sovraffollamento; trattenimento prolungato; carezza di servizi e beni fondamentali.

Per approfondimenti circa le procedure di accoglienza nel CSPA di Lampedusa, si rimanda alla lettura del Dossier di monitoraggio: Save the Children Italia, *Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa, 2009*.

Pur presentando un notevole margine di miglioramento, il sistema di gestione dei flussi migratori misti implementato a Lampedusa tra il 2006 e il 2008 rappresentava una prassi promettente, a livello italiano ed europeo.

A partire dall'inizio del 2009, il suddetto sistema di gestione dei flussi migratori in ingresso a Lampedusa ha subito una serie di mutamenti che hanno determinato lo stravolgimento del modello basato sul soccorso, l'accoglienza, l'identificazione e il successivo trasferimento di ciascun migrante nelle strutture apposite sul territorio, determinando gravi rischi e violazioni dei diritti dei migranti, ivi compresi i minori. In primo luogo, dal mese di gennaio 2009, il trasferimento dei migranti dal CSPA di Lampedusa verso altre strutture è stato interrotto su decisione del Ministero dell'Interno.

Tale decisione, sostenuta dalla trasformazione del CSPA in CIE⁹³, ha prodotto una serie di conseguenze negative, sinteticamente riassumibili come segue:

- trattenimento dei migranti nel Centro di Lampedusa per periodi di tempo prolungati;
- accesso insufficiente e inadeguato a procedure di identificazione su base individuale e a forme di protezione, in particolare asilo politico (o protezione sussidiaria);
- insufficiente accesso a rimedi giudiziari efficaci, compresa la possibilità di impugnare una decisione di diniego della protezione internazionale emessa in primo grado;
- sovraffollamento eccessivo del Centro: dal 21 gennaio fino al 18 febbraio 2009, più di mille migranti sono stati trattenuti nel Centro a fronte di una capienza massima prevista di 800 persone;
- peggioramento notevole delle condizioni di accoglienza nel Centro, in particolare: condizioni igieniche precarie; scarsa fornitura di beni essenziali (sapone, coperte, vestiti ecc.) mancanza di sufficienti posti letto (alcuni migranti sono stati costretti a dormire all'aperto, in pieno inverno), mancanza di spazio per lo svolgimento di attività ricreative;
- insufficienza di informazioni e assistenza legale ai migranti circa i loro diritti e la determinazione del loro status.

Principalmente a causa delle criticità brevemente elencate sopra, la tensione nel suddetto Centro è andata crescendo, dando luogo a diversi episodi di autolesionismo, tentato suicidio e sciopero della fame tra i migranti, e culminando nelle proteste del 18 febbraio 2009 e nel seguente intervento delle Forze dell'Ordine, a seguito dei quali circa 50 migranti e 25 agenti delle Forze dell'Ordine sono rimasti feriti e/o intossicati (a causa del fumo sprigionato da un incendio appiccato nella struttura dai migranti e dei gas utilizzati dalle Forze dell'Ordine).

NUOVI PUNTI DI ARRIVO

Come rilevato nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta da Save the Children nell'ambito del progetto Praesidium (v. *supra*), in diversi casi dal mese di marzo 2009 in poi le imbarcazioni intercettate a largo di Lampedusa sono state fatte sbarcare verso le coste della Sicilia. Le strutture di pronta accoglienza presenti in prossimità delle aree di sbarco del territorio siciliano non sono però attrezzate per garantire l'accoglienza di gruppi numerosi di migranti, né lo svolgimento di un'opportuna attività di informazione all'arrivo da parte delle organizzazioni umanitarie.

In tutti questi casi, le modalità di svolgimento delle procedure di pre-identificazione possono determinare un'erronea identificazione del minore e il conseguente trasferimento in centri per adulti (CARA, CDA, CIE). La possibilità di rilevare eventuali errori verificatisi in tale fase risulta difficoltosa, poiché comporta la necessità di visitare i diversi centri per migranti adulti sparsi sul territorio siciliano, in presenza dell'avvenuta notifica di provvedimenti lesivi dei diritti dei minori⁹⁴.

Tale circostanza risulta ancora più preoccupante alla luce delle recenti modifiche normative che hanno esteso la durata massima del trattenimento presso i CIE da due a sei mesi⁹⁵. Tale estensione, ritenuta in generale sproporzionata, renderebbe ancora più inaccessibili i minori erroneamente identificati come adulti e la tutela dei diritti dei quali sono titolari.

Anche se nel mese di maggio del 2009 il Centro di Lampedusa è ridiventato un CSPA, il sistema di gestione dei flussi migratori precedentemente adottato non è stato ripristinato. Infatti, a partire dal 5 maggio 2009, il Governo italiano ha dato ordine di rinviare con la forza in Libia diverse centinaia di migranti intercettati in acque internazionali (tra Malta e

⁸⁹ Si veda *supra*, par. 2.3.

⁹⁰ Per i dati relativi agli arrivi sulle coste meridionali italiane, si veda *supra*, par. 2.3.

⁹¹ Istituito nel luglio del 1998 come Centro di Permanenza Temporanea (CPT) per migranti entrati irregolarmente.

⁹² Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

⁹³ Decreto del Ministero dell'Interno del 24 gennaio 2009.

⁹⁴ Save the Children Italia, *La presenza dei minori nei centri per immigrati, 2009*.

⁹⁵ Si veda *infra*, par. 7.

⁹⁶ Cfr. "Redattore Sociale" (www.redattore sociale.it) del 16 settembre 2009. Sulla base di tale fonte, le persone respinte in Libia dal 5 maggio all'8 settembre 2009 sarebbero in totale 1.329. Benché non ne sia stata data notizia ufficiale da parte del Governo italiano, sulla base dei dati a disposizione, Save the Children ha fondate ragioni di ritenere molto probabile che vi fossero dei minori anche tra gli altri gruppi di migranti rinviiati (presenza che non è stata peraltro negata da fonti governative). Infatti, tra maggio 2008 e febbraio 2009 sono arrivati via mare a Lampedusa 2294 minori stranieri, la maggior parte dei quali (1994) non accompagnati.

⁹⁷ Ratificata dall'Italia con L. 689/94.

⁹⁸ Ratificata dall'Italia con L. 147/89.

⁹⁹ Cap. 2.1.10.

¹⁰⁰ *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea.*

¹⁰¹ Tra gli altri, Human Rights Watch nel suo recente rapporto *Scacciati e schiacciati*, raccoglie numerose testimonianze dirette sugli abusi subiti dai migranti in Libia, affermando che "spesso i più gravi hanno luogo quando essi entrano (o rientrano) in Libia, e quando vi rientrano dopo un tentativo fallito di partenza sui barconi [...]". Sulla base delle testimonianze raccolte dal rapporto, le condizioni nei centri di detenzione libici per migranti vengono definite "pessime" e il trattamento riservato alle persone "brutale", il che rimanda a "condizioni che generalmente si classificano come inumane e degradanti" (Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati*, 2009, pp. 12-15).

¹⁰² Ratificata dall'Italia con L.848/55.

¹⁰³ È utile ricordare in proposito che nel 2008 circa il 75% di coloro giunti in Italia via mare ha fatto richiesta di asilo e al 50% di questi è stata concessa una forma di protezione internazionale (UNHCR).

¹⁰⁴ Si veda in proposito il Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di *non-refoulement* derivanti dalla Convenzione sullo status dei rifugiati (1951) e dal suo Protocollo del 1967 fornito dall'UNHCR (2007), organo al quale è assegnato, *inter alia*, il ruolo di supervisionare l'applicazione delle convenzioni internazionali per la protezione dei rifugiati.

¹⁰⁵ Comitato per i diritti dell'infanzia, CG N.6, par. 27.

¹⁰⁶ Ratificata in Italia con L. 176/91.

¹⁰⁷ "Le autorità libiche che amministrano la detenzione di migranti non sembrano fare

Lampedusa), tra i quali vi erano anche minori⁹⁶. Tali operazioni risultano infatti incompatibili con la normativa internazionale e nazionale vincolanti per l'Italia. In primo luogo, il Governo italiano ha agito in contrasto a quanto disposto dal diritto internazionale in materia di soccorso di persone in pericolo rintracciate in mare internazionale, conducendole in un porto dove la loro sicurezza è posta a grave repentaglio. La Convenzione di Montego Bay⁹⁷ impone agli Stati parte di prestare assistenza alle persone in pericolo in mare, obbligo che prescinde dal regime giuridico della zona di mare in cui si trovano (quindi che vige anche in mare internazionale). Inoltre, in base alla Convenzione di Amburgo⁹⁸, le operazioni di soccorso, che devono essere effettuate senza riguardo alla nazionalità, allo status o alle circostanze in cui si trova la persona⁹⁹, devono concludersi nel trasferimento delle persone soccorse in un luogo sicuro (*place of safety*). In base all'interpretazione fornita dalla Risoluzione del Maritime Safety Committee 167(78)¹⁰⁰, il "luogo sicuro" deve essere inteso come un luogo in cui la sicurezza e la vita dei sopravvissuti non siano più in pericolo, i bisogni primari (cibo, alloggio, cure mediche ecc.) possano essere soddisfatti, ma anche dove coloro per i quali sussista fondato timore di persecuzioni (rifugiati e richiedenti protezione internazionale recuperati in mare) non siano a rischio di privazione della vita e della libertà individuale. La Libia non può pertanto ritenersi un "luogo sicuro", non avendo ratificato la Convenzione sullo status dei rifugiati (1951), né una serie di altre convenzioni in materia di diritti umani. Inoltre, numerosi resoconti di agenzie internazionali ed organizzazioni non governative hanno ampiamente documentato gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, in particolare di migranti, compresi i minori, i quali vengono sottoposti in Libia ad una serie di abusi e violenze¹⁰¹.

Il Governo italiano ha inoltre agito in contrasto con il divieto di *refoulement* sancito dal diritto internazionale, rinviando i migranti in Libia, paese in cui essi vengono sottoposti a trattamenti disumani e degradanti e nel quale non vengono protetti dal successivo rinvio verso un paese nel quale corrono il rischio di subire persecuzioni. Tale principio è sancito principalmente dall'art. 33 (1) della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951) e rafforzato da una serie di previsioni contenute nel diritto internazionale sui diritti umani, in particolare la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo¹⁰², che prevede, tra l'altro, il divieto di tortura e di altri trattamenti e pene disumani o degradanti (art. 3), il divieto di privazione della libertà personale non giustificata da un provvedimento giudiziale o amministrativo (art. 5), il diritto ad un ricorso effettivo contro provvedimenti che limitano la libertà personale (art. 13), ed il cui Protocollo n.4 vieta le espulsioni collettive di stranieri (art. 4). Tali previsioni sono state ribadite e confermate da una giurisprudenza corposa e costante della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁰³. Il principio di *non-refoulement* si applica non solo ai respingimenti adottati formalmente da uno Stato, ma anche a quelli posti in essere con diverse modalità. A tale principio è pacificamente riconosciuto il carattere di diritto internazionale consuetudinario e la sua applicazione anche *extraterritoriale*¹⁰⁴. Nel caso dei minori non accompagnati, come affermato nel Commento Generale N. 6 "Sul trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine" del Comitato sui Diritti dell'Infanzia (2005) (CG N. 6), "gli Stati non possono riportare un bambino in un paese qualora ci siano fondati motivi di un rischio reale di danni irreparabili, come quelli contemplati, ma non limitandosi solo ad essi, negli articoli 6 e 37 della Convenzione. [...] La valutazione del rischio di gravi violazioni deve essere condotta con metodi che tengano conto sia dell'età che del sesso del bambino, come per esempio le serie conseguenze provocate dall'insufficiente disponibilità di cibo e servizi sanitari"¹⁰⁵.

Il rinvio di minori in Libia configura in particolare una grave violazione dei principi fondamentali e di alcuni obblighi specifici relativi al rispetto ed alla promozione dei diritti dei minori, vincolanti per lo Stato italiano, così come sanciti principalmente dalla CRC¹⁰⁶. I minori che viaggiano attraverso la Libia sono a rischio e/o vittime di varie forme di abuso, violenza e sfruttamento. Essi possono cercare protezione internazionale, essere vittime di tratta o aver lasciato il proprio paese per sfuggire a condizioni di estrema povertà. Molti di questi minori sono stati vittime di numerose gravi forme di violazioni dei propri diritti durante la loro permanenza in Libia¹⁰⁷. Lo Stato italiano ha innanzitutto l'obbligo di rispettare e promuovere il diritto alla vita, alla sopravvivenza ed allo sviluppo di ciascun

distinzioni tra adulti e minori non accompagnati. Solitamente non detengono i minori non accompagnati in strutture separate e la loro detenzione insieme a degli adulti li mette a rischio di abuso e violenza. I minori non accompagnati sono anche esposti ad altre forme di violenza nel corso della migrazione". (Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati*, 2009, p. 65).

¹⁰⁸ Si veda *supra*, principio di *non-refoulement*.

¹⁰⁹ Sulla base delle indicazioni interpretative fornite nel CG N. 6, "Nell'applicare l'articolo 37 della Convenzione e il principio dell'interesse superiore del bambino, i bambini non accompagnati o separati dalle proprie famiglie non dovrebbero, come regola generale, essere detenuti. La detenzione di un bambino non può essere giustificata soltanto dal fatto che non è accompagnato o separato dalla propria famiglia, o per la sua condizione di migrante o per il suo status di residenza o per la mancanza di esso" (par. 61).

¹¹⁰ Art. 19 T.U. Immigrazione.

¹¹¹ Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati*, 2009, p. 62.

¹¹² Si veda: *Dossier sull'esperienza di sostegno a donne nigeriane tratte presso il C.I.E. di Ponte Galeria e trafficate attraverso la Libia*, prodotto dalla Cooperativa Be Free:

<http://www.befreecooperativa.org/filestestuali/publicazioni/20befree/Dossier%20Tratta%20nigeriane-BE%20FREE.pdf>

¹¹³ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

minore (art. 6 CRC). A tal fine, lo Stato deve garantire una valutazione rigorosa del superiore interesse di ciascun minore (art. 3 CRC), al fine di identificare una soluzione duratura che permetta la più completa realizzazione possibile dei diritti del minore in questione, in un'ottica di lungo termine. Inoltre, lo Stato italiano ha l'obbligo di assicurare la piena protezione di tutti i minori da ogni forma di abbandono, abuso, violenza e sfruttamento (artt. 19, 32, 34, 35 e 36 CRC). Particolare protezione deve essere garantita ai minori temporaneamente o definitivamente privi del proprio ambiente familiare (art. 20 CRC) e potenziali rifugiati (art. 22 CRC), che non dovrebbero mai essere respinti verso un paese dove vi siano fondate ragioni di ritenere che essi siano a rischio di danni irreparabili (così come previsti dal diritto internazionale in materia di asilo), o verso un altro paese dal quale essi potrebbero essere respinti¹⁰⁸. Inoltre, nessun minore deve essere privato della libertà personale in maniera arbitraria o illegale (art. 37 CRC)¹⁰⁹. I suddetti diritti si applicano a tutti i minori che si trovino sul territorio di uno Stato o all'interno della sua giurisdizione, senza alcuna forma di discriminazione sulla base di, *inter alia*, considerazioni relative al loro *status* (art. 2 CRC), e riguardano l'operato di qualsiasi soggetto istituzionale. Inoltre lo Stato italiano è tenuto a prestare particolare attenzione all'identificazione delle cosiddette "categorie vulnerabili" di persone che non possono essere soggette a espulsione ai sensi della normativa nazionale in materia di immigrazione¹¹⁰ (salvo motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato): richiedenti asilo, donne in gravidanza e mariti, minori - salvo il diritto per questi ultimi di seguire il genitore o l'affidatario quando siano stati espulsi.

VIOLENZE CONTRO DONNE E RAGAZZE

Donne e ragazze in Libia subiscono numerose violenze, sia durante la loro detenzione, che durante il viaggio e più in generale la permanenza nel paese. Le donne migranti che intraprendono il viaggio attraverso la Libia sono particolarmente esposte ai trafficanti e alla polizia che ne abusano¹¹¹. Grave preoccupazione desta poi lo sfruttamento di tipo sessuale ai danni di donne e minori, in particolare di nazionalità nigeriana, le quali risultano essere sfruttate in Libia presso "case chiuse", nelle quali subiscono violenze gravi e brutali, e continuano ad essere controllate dai trafficanti dopo il loro arrivo in Italia¹¹². Nel lavoro svolto da Save the Children per descrivere profili e sviluppare indicatori per l'identificazione di minori vittime di tratta e sfruttamento¹¹³ si evince che le adolescenti nigeriane vengono reclutate nel paese di origine e trasportate con violenza e inganno per essere sfruttate sessualmente in Italia o in un altro paese europeo. Normalmente per venire in Europa contraggono un debito il cui pagamento viene garantito attraverso pressioni psicologiche spesso derivanti da riti voodoo e minacce nei loro confronti o della loro famiglia. Ma le ragazze adolescenti che arrivano in Italia sono spesso già vittime di tratta poiché, nell'attraversare il deserto e la Libia, subiscono violenze, stupri e vengono sfruttate sessualmente da diversi trafficanti in un processo che può durare anche mesi. Per questa ragione i rinvii e conseguentemente la mancata accoglienza, o una identificazione inadeguata nel momento in cui arrivano in Italia, equivalgono ad una grave violazione dei diritti di protezione delle adolescenti nigeriane, non solo in quanto minori ma anche in quanto vittime di tratta.

Infine, lo Stato italiano ha agito in contrasto al diritto interno ed internazionale in materia di contrasto all'immigrazione irregolare. L'accordo bilaterale tra Italia e Libia ratificato dal Parlamento italiano non prevede la riammissione né il rinvio in Libia di migranti rintracciati in "alto mare". Inoltre, il diritto interno in materia di contrasto all'immigrazione irregolare

non consente alle unità navali italiane di esercitare poteri di polizia, tra i quali è compreso il rinvio delle navi straniere o senza bandiera nei porti di provenienza, intercettate in acque extra-territoriali¹¹⁴.

5.2. "PRIMA" ACCOGLIENZA

Il momento della prima accoglienza riveste un'importanza fondamentale nella protezione dei minori stranieri non accompagnati, i quali al momento del loro arrivo si trovano particolarmente esposti a molteplici rischi (o sono addirittura vittime) di abuso, violenza e sfruttamento, essendo privi del proprio ambiente familiare e di rappresentanza legale. I minori stranieri non accompagnati dovrebbero ricevere adeguato collocamento immediatamente dopo il loro ingresso sul territorio. La normativa italiana prevede che tali minori non possano essere trattenuti presso centri per immigrati irregolarmente presenti e debbano essere invece collocati in un luogo sicuro¹¹⁵. I minori stranieri non accompagnati vengono quindi normalmente alloggiati in comunità di accoglienza per minori. Standard minimi di accoglienza dovrebbero essere previsti e rispettati da tutti gli attori coinvolti nel fornire assistenza e protezione ai minori stranieri non accompagnati.

NEL 2008...

Nel Dossier Minori Stranieri (Febbraio 2009), Save the Children aveva evidenziato alcune delle lacune principali del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia. In particolare, in esso si evidenziava che "le principali problematiche del sistema di accoglienza dei minori stranieri sono dovute innanzitutto alla mancanza di un efficace coordinamento tra i soggetti istituzionali che sono a vario titolo incaricati dell'accoglienza dei minori sia a livello nazionale che a livello locale: Ministero dell'Interno, Regioni e Comuni. Il Ministero dell'Interno ha competenza per la gestione delle politiche migratorie, ma non direttamente per l'accoglienza dei minori, che invece ricade nella competenza delle Regioni e dei Comuni. I fondi da assegnare ai progetti di accoglienza dei minori vengono stanziati dalle Regioni sulla base delle presenze dei minori su un dato territorio come segnalate da ciascun Comune senza tener conto del numero degli arrivi dei minori, che sarebbero invece prevedibili sulla base dei dati in possesso del Ministero dell'Interno. Oggi il sistema di accoglienza è dunque sotto-dimensionato rispetto alle reali esigenze e non dispone delle risorse necessarie a garantire standard e servizi conformi a quelli previsti dalla normativa nazionale"¹¹⁶.

Tuttavia, in Italia il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenta ancora delle rilevanti criticità.

A causa delle carenze esistenti, in particolare in alcuni territori, i minori stranieri non accompagnati subiscono una pregiudiziale violazione del loro diritto alla protezione. Di conseguenza, la maggior parte di questi minori, circa due terzi, si allontana dalle comunità di accoglienza¹¹⁷.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle comunità per minori svolta *in Sicilia* nell'ambito del progetto Praesidium tra il mese di maggio 2008 ed il mese di febbraio 2009 (periodo nel quale circa il 60% dei minori collocati in tali comunità si è allontanato, divenendo irreperibile¹¹⁸), Save the Children ha potuto consultare i minori sulle principali carenze ivi riscontrate. Sulla base del riscontro fornito dai minori, nonché dell'osservazione degli operatori di Save the Children, le principali criticità nella accoglienza emerse in Sicilia riguardano:

- sovraffollamento;

- distribuzione insufficiente di beni primari (cibo, vestiti e scarpe, kit igienici ecc.), denaro contante per spese ordinarie e carte telefoniche;
- servizi di mediazione culturale e informazione legale insufficienti;
- carenza di attività ricreative;
- ritardi nell'assegnazione di un tutore e nel processo di determinazione e regolarizzazione dello status del minore;
- accesso limitato all'istruzione, alla formazione e ad opportunità lavorative.

In generale, Save the Children ha riscontrato la necessità di formazione e aggiornamento per gli operatori delle comunità per minori in Sicilia, riconosciuta dagli operatori stessi. Tale formazione dovrebbe essere incentrata su tematiche quali: conoscenza e consapevolezza della situazione dei minori stranieri non accompagnati in arrivo in Italia; i diritti dei quali tali minori godono e le previsioni normative da applicarsi; la situazione specifica dei minori (potenziali) vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale; competenze linguistiche; tecniche di comunicazione adeguate, incluse capacità di consultare regolarmente i minori accolti; assistenza legale.

Nonostante la diminuzione degli arrivi dei migranti sulle coste meridionali del Paese, compresi i minori stranieri non accompagnati, registrata a partire dal mese di maggio 2009 a seguito dell'avvio della prassi dei rinvii (v. *supra*) e del blocco delle partenze previsto dall'accordo tra l'Italia e la Libia ed un conseguente notevole calo delle presenze dei minori nelle comunità di accoglienza siciliane¹¹⁹, le problematiche riscontrate in precedenza continuano ad essere rilevate, in generale.

Nel corso del tempo Save the Children ha potuto tuttavia osservare una maggiore apertura da parte degli operatori delle comunità di accoglienza per minori alla collaborazione e, in generale, un'accresciuta sensibilità da parte delle istituzioni locali siciliane sui temi relativi all'accoglienza dei minori stranieri.

Molti minori stranieri non accompagnati, dunque, fuoriescono dal circuito di accoglienza istituzionale. Altri invece non vi entrano mai in contatto, o solo episodicamente. Alcuni di loro sono arrivati in Italia da soli e fanno riferimento talvolta a conoscenti o connazionali già presenti nel Paese. Spinti in molti casi dall'urgenza e dall'enorme responsabilità di guadagnare per ripagare un debito contratto dai familiari o comunque un grosso investimento che ha permesso loro il viaggio dal paese d'origine, alcuni minori hanno già delle idee su dove recarsi e come cercare lavoro in Italia, mentre altri sembrano sprovvisti di un progetto in merito. Altri minori invece arrivano in Italia cercando protezione in fuga da persecuzioni, conflitti o situazioni di pericolo ed instabilità diffusa nel proprio paese d'origine, oltre che dall'aspirazione ad un'emancipazione sociale¹²⁰.

Tutti questi minori si trovano comunque privi della protezione e dell'assistenza delle quali sono titolari. Essi sono fortemente esposti a rischi di sfruttamento, soprattutto lavorativo e del coinvolgimento in attività illegali in Italia. Più in generale, le pressioni derivanti dal senso di responsabilità verso le famiglie d'origine e dalle difficoltà dell'essere soli, inducono i minori a vivere in condizioni pessime o molto precarie.

MINORI SENZA TUTELA

A partire dal 2005, Save the Children è impegnata in attività di assistenza e tutela dei minori migranti che vivono a **Roma** al di fuori di meccanismi di protezione istituzionali: minori stranieri (cittadini comunitari e non), non accompagnati o con genitori irregolarmente presenti, tra i quali richiedenti protezione internazionale e (potenziali) vittime di tratta e sfruttamento. Nella maggior parte questi minori vivono per strada, presso familiari o conoscenti, o in comunità di accoglienza. Un'equipe multi-disciplinare, attraverso servizi di unità di strada, un centro diurno a bassa soglia e la presenza nel circuito penale minorile, offre ai ragazzi:

¹¹⁴ Per maggiori approfondimenti si veda: *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali*, Save the Children Italia, 2009.

¹¹⁵ Art. 403 Codice Civile.

¹¹⁶ Save the Children Italia, *Dossier Minori Stranieri*, Febbraio 2009.

¹¹⁷ M. Giovannetti (a cura di), *Minori Stranieri Non Accompagnati. Secondo Rapporto Anci - 2007, 2008*.

¹¹⁸ Ben 1.119 minori su 1.860 risultano essersi allontanati nel periodo in questione. Si veda: Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009.

¹¹⁹ Presenza equivalente a circa 320 minori nel mese di luglio 2009 (monitoraggio di Save the Children).

¹²⁰ Save the Children Italia, *Progetto Civico Zero. Rapporto Interno: 1 dicembre 2008-30 luglio 2009*.

- Informazione, orientamento e consulenza legale sui diritti dei minori e sul processo di regolarizzazione in Italia;
- Mediazione culturale e sociale con le istituzioni e *referral* presso altri servizi sul territorio; consulenza socio-sanitaria;
- Servizi di base (cibo, doccia, spazio dove soggiornare), ed altri servizi (internet point, palestra), attività ricreative e culturali (*atelier* e laboratori espressivi), consulenza psicologica individuale, assistenza legale;
- Orientamento al mercato del lavoro; realizzazione di tirocini formativi e attivazione di borse-lavoro.

Lo scopo dell'intervento è quello di offrire ai minori forme immediate di assistenza e protezione adeguate alle loro situazioni di vita, e di costruire insieme al minore delle opportunità per l'ingresso in un percorso di sviluppo e integrazione commisurato ai bisogni e alle aspettative individuali, in grado di garantire maggiormente la realizzazione dei diritti dei quali sono titolari.

6. INDIVIDUAZIONE DI UNA SOLUZIONE DI LUNGO-TERMINE

Tutti i minori stranieri non accompagnati dovrebbero accedere a un processo di determinazione del loro superiore interesse, il quale dovrebbe costituire la considerazione preminente al fine di identificare le esigenze di protezione e una soluzione di lungo termine per ciascun minore. Tale soluzione può sfociare nella decisione della permanenza e integrazione nel paese ospite, del rimpatrio nel paese di origine, o - in alcuni casi - del trasferimento in un paese terzo. Per alcuni minori, la determinazione del superiore interesse costituisce un elemento dell'esame della richiesta di protezione internazionale (asilo, protezione sussidiaria)¹²¹.

Nell'identificare una soluzione di lungo termine che consenta a ciascun minore la massima realizzazione possibile dei diritti dei quali è titolare, la procedura di determinazione del suo superiore interesse dovrebbe essere intrapresa da parte di esperti indipendenti con un approccio multi-disciplinare, coinvolgendo il minore stesso ed il suo tutore.

6.1. RIMPATRIO

Una valutazione rigorosa del superiore interesse di ciascun minore non accompagnato che si trovi sul territorio italiano deve essere dunque effettuata, su base individuale, al fine di identificare una soluzione duratura che permetta la più completa realizzazione possibile dei diritti del minore in questione, in un'ottica di lungo termine.

Un minore dovrebbe pertanto essere rimpatriato nel proprio paese d'origine soltanto se tale misura corrisponde alla realizzazione del suo superiore interesse. In tal caso, il rimpatrio deve essere effettuato in modo assistito e garantendo l'incolumità psico-fisica ed il benessere del minore.

Diversi elementi devono essere valutati e temperati, ed in particolare è necessario che:

- si proceda ad un'accurata ed attenta valutazione dei rischi conseguenti ad un eventuale rimpatrio che il minore e/o i suoi familiari potrebbero correre, con particolare attenzione ai rischi di persecuzioni o vendette, coinvolgimento in conflitti armati, violenza, abuso o sfruttamento;
- un'indagine della situazione familiare, sociale ed economica nel paese di origine del

minore sia condotta da organizzazioni/enti esperti ed indipendenti, i quali effettuino una valutazione del superiore interesse del minore caso per caso;

- il minore sia informato, in ogni fase dell'indagine e del processo, la sua opinione circa il rimpatrio sia adeguatamente sollecitata, e tenuta in dovuta considerazione;
- si richieda e si tenga in debita considerazione l'opinione del tutore legale del minore in Italia;
- la situazione del minore in Italia (condizioni psicologiche del minore; suo grado di inserimento scolastico, lavorativo, sociale ecc.; tempo trascorso dal suo ingresso in Italia) venga approfonditamente analizzata e valutata;
- i requisiti minimi necessari affinché si possa procedere al rimpatrio siano stabiliti e rispettati come segue:
 - a) i genitori (o altri parenti stretti cui il minore era precedentemente affidato) sono stati rintracciati, sono disponibili ed in grado di accogliere il minore, non si sono resi responsabili di comportamenti gravemente pregiudizievoli nei confronti del minore (abusi, abbandono, tratta, sfruttamento ecc.). L'opinione dei genitori circa l'opportunità del rimpatrio del minore deve essere sollecitata e tenuta in dovuta considerazione;
 - b) sussistono condizioni socio-economiche tali da garantire al minore, in conformità a standard minimi, vitto ed alloggio, accesso ai servizi sanitari, ad opportunità di istruzione, formazione professionale, impiego, che rispondano alle aspirazioni ed ai bisogni del minore;
- prima del rimpatrio, sia il minore che la sua famiglia siano stati opportunamente preparati, ed il loro contatto sia stato facilitato;
- durante il rimpatrio, il minore sia accompagnato da un adulto legalmente e professionalmente competente.

Tali elementi dovrebbero essere applicati nella valutazione circa il rimpatrio di qualsiasi caso di minore straniero non accompagnato presente sul territorio italiano, al fine di consentire e promuovere la realizzazione dei diritti e del superiore interesse di ciascun minore.

La normativa italiana prevede l'istituto del rimpatrio assistito di un minore straniero non accompagnato¹²², definendolo come "l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento", precisando poi che "il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione"¹²³.

Occorre preliminarmente ricordare che un minore straniero non accompagnato che abbia fatto ingresso o si trovi sul territorio italiano al di fuori delle fattispecie consentite dalla legge non può essere soggetto ad espulsione¹²⁴, salvo che per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato¹²⁵. Tuttavia tale inespellibilità non esclude l'ipotesi che nei confronti del minore possa essere adottato il suddetto provvedimento di rimpatrio assistito.

L'organo competente a decidere in merito all'opportunità di procedere al rimpatrio di un minore straniero non accompagnato è il Comitato per i Minori Stranieri¹²⁶, al quale i servizi sociali sono tenuti a segnalare il minore straniero non accompagnato al momento dell'accoglienza.

Nel caso in cui ritenga di dover adottare il provvedimento di rimpatrio, il Comitato dovrà richiedere al Tribunale per i minorenni il nulla osta in caso di pendenza di un procedimento giudiziario, atto che semplicemente attesta che non sussistono inderogabili esigenze processuali che impediscono il rimpatrio del minore¹²⁷. All'autorità giudiziaria non è quindi richiesta alcuna valutazione di merito rispetto all'interesse del minore in questione.

La normativa vigente in Italia inoltre non chiarisce adeguatamente le procedure ed i criteri per la disposizione del rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati. In particolare, la mancata adozione di chiari ed efficaci criteri ha fatto sì che nella prassi il

¹²² Così come definito dall'art. 1, comma 2 del D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535 (vd. *supra*).

¹²³ (D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, art. 1, comma 2).

¹²⁴ Art. 19 T.U. Immigrazione.

¹²⁵ Art. 13, comma 1, T.U. Immigrazione.

¹²⁶ Come già ricordato, il Comitato per i Minori Stranieri è un organo inter-istituzionale istituito nel 1998 (Legge 40/1998) al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato (c.d. *soggiorni solidaristici*), laddove l'individuazione dei compiti di quest'organo era rinviata ad un successivo regolamento. La competenza in materia di rimpatrio di minori stranieri non accompagnati è stata attribuita a quest'organo dal D.P.C.M. 113/99, che ha introdotto l'art. 33 comma 2 *bis* del T.U. Immigrazione. Il provvedimento di rimpatrio assistito può essere adottato dal Comitato per i Minori Stranieri in base all'esito delle indagini familiari effettuate nel paese d'origine del minore straniero non accompagnato.

¹²⁷ Art. 33, comma 2 *bis*, T.U. Immigrazione: "Il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato per le finalità di cui al comma 2, è adottato dal Comitato di cui al comma 1 [Comitato per i Minori Stranieri]. Nel caso risulti instaurato nei confronti dello stesso minore un procedimento giurisdizionale, l'autorità giudiziaria rilascia il nulla osta, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali".

¹²¹ Il presente Rapporto non tratta in modo approfondito delle esigenze di protezione specifiche dei minori rifugiati e richiedenti protezione internazionale (asilo o protezione sussidiaria) in Italia. Per maggiori approfondimenti, si rimanda Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *2° Rapporto Supplementare sull'Attuazione della Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2009.

Comitato per i Minori Stranieri abbia spesso dato la precedenza all'esame di casi di minori prossimi alla maggiore età, per i quali si pone l'urgenza dell'adozione di una decisione circa l'eventuale conversione del permesso di soggiorno, rispetto a minori infra-quattordicenni, per i quali il diritto all'unità familiare può essere tendenzialmente considerato prioritario - posta comunque la necessità di fare una valutazione caso per caso - nell'individuazione della soluzione di medio-lungo termine che conduca alla più ampia realizzazione possibile dei diritti del minore in questione.

Recenti iniziative e sviluppi normativi in materia di rimpatrio minori stranieri non accompagnati rischiano di complicare ulteriormente la situazione in materia, originando potenziali violazioni dei diritti dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

Un Disegno di Legge di iniziativa governativa recante "Misure contro la Prostituzione"¹²⁸, prevede che si stabiliscano, mediante regolamento, procedure accelerate e semplificate per l'adozione del provvedimento di rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati che abbiano esercitato la prostituzione, affinché essi siano riaffidati alla famiglia o alle autorità responsabili del paese di origine o di provenienza. Mentre ad oggi tali disposizioni sono ancora all'esame del Parlamento, un articolo della Legge recante "Misure in materia di sicurezza" (L. 94/2009) prevede una misura speculare a quella sopra esposta che risulta già applicabile ai minori non accompagnati cittadini comunitari coinvolti nella prostituzione.

Simili misure introducono un criterio di discriminazione nei confronti di un gruppo di minori e si pongono in contrasto con l'individuazione e la considerazione preminente del superiore interesse di ciascun minore.

I minori stranieri coinvolti in prostituzione in Italia molto spesso sono vittime di gravi forme di tratta e sfruttamento. Spesso tali minori sono privi di adeguate cure familiari nel paese di origine: i minori che vivono in orfanotrofi, in condizione di esclusione dal resto della società, quelli che vivono e lavorano per strada, i cui genitori sono spesso anch'essi emigrati per garantire la sopravvivenza di sé stessi e della propria famiglia, sono considerati tra i principali gruppi di minori a rischio di tratta e sfruttamento in Italia ed in Europa¹²⁹. Anche laddove l'esercizio della prostituzione non sia collegato alla tratta, i minori in essa coinvolti si trovano esposti a rischi di abuso, violenza e sfruttamento, e si trovano spesso nell'impossibilità di godere dei diritti fondamentali loro garantiti.

In questi casi, la valutazione dei rischi di persecuzioni o vendette, di stigmatizzazione ed esclusione sociale, che il minore e/o i suoi familiari potrebbero correre, nonché della situazione socio-economica nel paese di origine, necessita di un'attenzione particolare ed, ancora una volta, deve essere effettuata su base individuale.

Dunque, l'opportunità di rimpatriare il minore nel proprio paese di origine deve essere valutata con ancora maggiore attenzione, poiché molto spesso il rimpatrio non costituisce una soluzione adeguata al fine di permettere al minore il godimento dei diritti dei quali è titolare.

Come è stato evidenziato in precedenza¹³⁰, i minori di nazionalità rumena costituivano fino a qualche anno fa il principale gruppo di minori stranieri non accompagnati presenti in Italia (e molto probabilmente continuano a rappresentare uno tra i gruppi più numerosi). Nell'ottobre 2007 presso il Ministero dell'Interno¹³¹ è stato istituito l'Organismo Centrale di Raccordo con il compito di coordinare il processo di identificazione e di rimpatrio dei minori non accompagnati cittadini comunitari che si trovano in Italia e di dare attuazione all'Accordo siglato con la Romania sulla cooperazione per la protezione dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio della Repubblica Italiana del 9 giugno 2008¹³². Il procedimento previsto non sembra tenere in considerazione alcuni dei principi fondamentali in materia di diritti dell'infanzia.

Infatti, il suddetto Accordo non prevede una fase di valutazione del superiore interesse del minore, volta ad individuare, in particolare, se il rimpatrio costituisca o meno la soluzione migliore per il minore stesso in un'ottica di lungo termine. L'Accordo prevede il rimpatrio come soluzione principale, se non unica, da praticarsi anche nel caso in cui il minore non venga ricongiunto con la propria famiglia a seguito del rientro.

Laddove il ricongiungimento con la famiglia di origine del minore dovrebbe costituire il punto di partenza nella ricerca della miglior soluzione di lungo termine per il minore medesimo, in assenza della disponibilità delle cure da parte dei genitori o della famiglia

allargata del minore, per qualsiasi ragione (di ordine legale o materiale), il rimpatrio verso il paese di origine non dovrebbe aver luogo, in principio, in assenza di provvedimenti concreti e dettagliati circa le responsabilità di custodia che garantiscano il rispetto e la promozione dei diritti del minore in questione dal momento del rientro¹³³.

L'Accordo bilaterale non prevede in maniera chiara inoltre l'ascolto del minore, che dovrebbe invece essere opportunamente sollecitato, ad ogni passaggio rilevante nel corso della definizione di una soluzione di lungo periodo per il suo caso. Infine, si rammenta che l'applicazione del principio di non-discriminazione (art. 2 CRC) vieta l'adozione di misure relative ai minori non accompagnati sulla base del loro status, o di valutazioni di natura collettiva rispetto ad un gruppo, anziché di tipo individuale¹³⁴.

IN EUROPA

Nel 2008 l'Unione Europea ha approvato la Direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (c.d. "Direttiva Rimpatri"). Pur riconoscendo l'obbligo in capo agli Stati Membri di tenere il principio del superiore interesse del minore in dovuta considerazione, la Direttiva fornisce indicazioni molto limitate su quali garanzie debbano essere applicate ai minori non accompagnati o con famiglie in modo tale che la sua implementazione sia conforme alla normativa internazionale in materia di diritti umani. Innanzitutto, dalle garanzie sia pure minime previste dalla Direttiva in questione potrebbero restare esclusi gruppi consistenti di minori, poiché uno Stato Membro avrebbe la possibilità di disapplicarne le previsioni nell'effettuare il rimpatrio di cittadini di stati terzi intercettati nell'atto di attraversare irregolarmente la frontiera e che non hanno ottenuto autorizzazione o diritto di restare nel territorio dello stesso.

Anche quando la Direttiva si applica ai minori, essa non prevede procedure appropriate per la determinazione del superiore interesse prima di effettuare il rimpatrio di un minore, ivi compresi i rischi ai quali egli/ella sarebbe esposto/a; né la Direttiva prevede espressamente che l'assistenza legale ai minori sia garantita prima del rimpatrio. Inoltre un minore può essere rimpatriato in un paese di transito, anche quando non vi siano genitori o un legittimo tutore ad accoglierlo, fintanto che vi siano "adeguate strutture di accoglienza", concetto non meglio precisato nella Direttiva. Infine, i minori con famiglie possono essere soggetti a detenzione, la quale può anche estendersi in circostanze eccezionali fino ad un lunghissimo periodo di diciotto mesi, senza che vi sia l'esplicita garanzia di una periodica convalida giudiziaria di tale provvedimento¹³⁵.

6.2. INTEGRAZIONE NEL PAESE OSPITE

Un minore straniero non accompagnato dovrebbe avere la possibilità di restare nel paese ospite, nel caso in cui questo corrisponda al suo superiore interesse.

Il permesso di soggiornare temporaneamente nel paese ospite non dovrebbe essere inteso come una mera procedura amministrativa che può essere interrotta bruscamente quando il minore compie il diciottesimo anno di età.

L'ordinamento italiano prevede che i minori stranieri non accompagnati abbiano diritto di richiedere ed ottenere un permesso di soggiorno, e di ricevere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età per motivi di studio, lavoro o ricerca di lavoro¹³⁶.

In seguito alle modifiche normative intervenute a seguito dell'adozione della L. 94/2009 recante "Misure in materia di sicurezza", il rilascio di un permesso di soggiorno al minore

¹²⁸ DDL A.S. 1079. Si veda *supra*, par. 4.2.

¹²⁹ Si veda, per tutti, Save the Children, *Children Speak Out. Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe*, 2007.

¹³⁰ Si veda *supra*, par. 2.3.

¹³¹ Presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo.

¹³² Ai sensi dell'art. 2 del Decreto del Ministero dell'Interno dell'8 ottobre 2007, "L'Organismo centrale ha il compito di: 1. garantire i diritti dei minori comunitari non accompagnati presenti sul territorio nazionale; 2. Assicurare l'attuazione dell'Accordo bilaterale fra Italia e Romania di cui all'art. 1; 3. valutare i progetti di accoglienza e di rientro in patria".

¹³³ Come ribadito dal Comitato sui Diritti dell'Infanzia nel CG N. 6, par. 84.

¹³⁴ CG N. 6, par. 18.

¹³⁵ Per maggiori approfondimenti, si rimanda a *Save the Children Europe Group Press Briefing on the approval of an EU Returns Directive by the European Parliament*, 2008,

http://www.savethechildren.net/alliance/europergroup/europegrp_pubs.html#as.

¹³⁶ Art. 32 T.U. Immigrazione.

straniero non accompagnato al compimento del diciottesimo anno è possibile solo a condizione che sussistano *contemporaneamente, e non alternativamente* (come invece previsto dalla normativa precedentemente in vigore¹³⁷), i seguenti requisiti: che il minore sia sottoposto a tutela o affidamento ed anche inserito da almeno due anni in un progetto di integrazione, abbia disponibilità di un alloggio e sia iscritto a un corso di studio o svolga un'attività lavorativa in corso o imminente¹³⁸.

Già in passato, un'interpretazione restrittiva della normativa aveva dato luogo ad applicazioni disomogenee sul territorio, laddove molte questure non rilasciavano alcun permesso di soggiorno ai minori che non presentavano tutti i requisiti sopra elencati al compimento della maggiore età, procedendo alla conversione del permesso di soggiorno per minore età in un altro tipo di permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno solo per quei minori affidati o sottoposti a tutela che dimostrassero di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di essere inseriti in un programma di integrazione da almeno due. La nuova normativa rischia in primo luogo di disincentivare i minori entrati in Italia dopo aver compiuto i sedici anni a seguire un percorso di integrazione sociale, poiché non avrebbero in ogni caso la prospettiva di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno dopo il compimento del diciottesimo anno. Esclusi da percorsi formali di protezione ed inclusione, i minori ultrasedecenni resteranno maggiormente esposti ai rischi di sfruttamento e tratta, ed al coinvolgimento in attività irregolari o illegali. Inoltre, tale limitazione rischia di favorire l'ingresso in Italia di minori sempre più piccoli (al di sotto dei sedici anni), i quali avrebbero in tal modo maggiori possibilità di regolarizzazione. Tale mutamento normativo è oltretutto in contrasto con la giurisprudenza in merito della Corte Costituzionale e il Consiglio di Stato, intervenuti con diverse sentenze al fine di chiarire le disposizioni applicabili in passato¹³⁹. La giurisprudenza amministrativa di diversi Tribunali Amministrativi Regionali (TAR) e del Consiglio di Stato si è uniformata alla sentenza della Corte Costituzionale in numerose occasioni.

Le nuove disposizioni in materia di conversione del permesso di soggiorno non dovrebbero inoltre ritenersi applicabili a quei minori, sottoposti a tutela o affidati ai sensi dell'art. 2 L. 184/1983, che abbiano compiuto la maggiore età prima dell'entrata in vigore della L. 94/2009 ovvero entro i successivi due anni (prima dell'8 agosto 2011)¹⁴⁰.

Formando alla norma un'efficacia retroattiva, infatti, si imporrebbe tramite la norma stessa un adempimento impossibile per tutti i minori che si trovino in tali circostanze.

In secondo luogo, il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età dovrebbe essere rilasciato a tutti i minori affidati ai sensi degli artt. 4 e 9 della L. 184/1983, ovvero: affidamento amministrativo, affidamento giudiziario, ed affidamento di fatto ad un parente entro il quarto grado che non richiede nessuna formalità amministrativa. I tre tipi di affidamento sopra richiamati devono tutti ricondursi all'ipotesi in cui un minore venga effettivamente affidato ad una famiglia o ad una persona singola (Sentenza Corte Costituzionale 198/2003). In questi casi, l'art. 29 del TU 286/1998 chiaramente equipara la condizione dei minori affidati ai figli ai fini dell'esercizio del diritto all'unità familiare. Le disposizioni in materia di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età, così come modificate dalla L. 94/2009, non modificando in alcun modo gli aspetti relativi al rilascio del permesso di soggiorno al compimento dei diciotto anni dei minori che, seppure entrati da non accompagnati, hanno proseguito la propria permanenza in Italia all'interno di un nucleo familiare (anche monoparentale), non dovrebbero quindi essere applicate ai minori che siano stati affidati ai sensi degli artt. 4 e 9 della L. 184/1983.

Infine, riteniamo che i casi nei quali a causa di ritardi nel processo di regolarizzazione il minore non abbia ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno prima del compimento del diciottesimo anno, le Questure debbano comunque accettare l'eventuale richiesta di conversione del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32 del T.U. Immigrazione.

RITARDI NEL PROCESSO DI REGOLARIZZAZIONE

Come osservato da Save the Children nell'ambito delle attività di monitoraggio svolte nel quadro del progetto Praesidium¹⁴¹ all'interno

delle comunità per minori situate sul territorio siciliano, ritardi nel processo di regolarizzazione dei minori creano ulteriori ostacoli alla possibilità di convertire il proprio permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. In particolare, sono stati osservati ritardi nell'assegnazione di un tutore per i minori stranieri non accompagnati alloggiati in dette comunità, condizione essenziale al fine di ottenere un permesso di soggiorno e completare il processo di regolarizzazione.

7. MINORI IN NUCLEI FAMILIARI SOGGIORNANTI IRREGOLARMENTE

Anche se il presente Rapporto, rispecchiando gli ambiti attualmente prevalenti del lavoro di Save the Children in Italia, tratta principalmente di aspetti relativi alla protezione dei minori stranieri non accompagnati, è necessario rilevare che anche i minori stranieri che emigrano o si trovano in Italia all'interno di nuclei familiari irregolarmente presenti sono esposti a particolari rischi di abbandono, abuso, violenza e anche sfruttamento, e più in generale incontrano ostacoli notevoli al pieno esercizio dei diritti dei quali sono titolari in quanto minori.

Nel presente paragrafo vogliamo trattare brevemente tre questioni, che a tal proposito destano preoccupazioni, acuite in particolare dalle modifiche normative in materia di immigrazione intervenute nel corso degli ultimi due anni, in particolare a seguito dell'adozione della L. 94/2009 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica". Come già menzionato, in Italia i minori stranieri non possono essere trattenuti presso centri per migranti irregolari. Tuttavia, come specificato dalla normativa¹⁴², tale permanenza può essere consentita per i minori stranieri con genitori o parenti entro il quarto grado, al fine di tutelare l'unità familiare e su esplicita richiesta di uno dei genitori o dell'affidatario del minore.

La detenzione delle famiglie con minori dovrebbe in linea generale essere evitata. Qualora il trattenimento di famiglie con minori risultasse giustificabile sulla base di circostanze eccezionali, esso dovrebbe durare per il minor tempo possibile. Nel considerare la detenzione e le possibili alternative, il superiore interesse del minore dovrebbe avere una considerazione preminente. Durante il trattenimento, le famiglie con minori dovrebbero essere accolte separatamente e beneficiare al tempo stesso della privacy e dell'unità familiare. I minori appartenenti a tali famiglie dovrebbero avere accesso all'istruzione al di fuori dei centri nei quali sono trattenuti, in condizioni di parità con i minori italiani. Attività ricreative idonee dovrebbero essere offerte ai minori, compreso l'accesso regolare quotidiano a spazi all'aperto. Il diritto a mantenere contatti con e a ricevere visite da parte di rappresentanti legali, familiari, parenti ed amici dovrebbe essere regolarmente garantito.

Nonostante anche la normativa italiana in materia di immigrazione preveda che "in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo", nella prassi non risulta che un bilanciamento di interessi venga effettuato secondo tale principio. In particolare, la normativa non specifica limitazioni al trattenimento delle famiglie con minori all'interno dei centri per migranti irregolari¹⁴³. Tali centri, in particolar modo i CIE, non risultano idonei in alcun modo a garantire ai minori le condizioni di accoglienza ed un trattamento adeguato a tutelare i loro diritti.

Altrettanto preoccupanti risultano i casi nei quali i minori vengono separati dai fratelli o familiari e collocati in strutture per minori senza che il consenso dei familiari sia stato chiesto¹⁴⁴.

¹³⁷ Così come modificata dalla Legge 189/2002, la cosiddetta "Bossi-Fini".

¹³⁸ È discutibile se sia necessario inoltre dimostrare la presenza del minore in Italia da almeno tre anni. Se così fosse, il limite di età riferito di seguito nel testo sarebbe di quindici e non sedici anni (v. *infra*).

¹³⁹ In particolare, la sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2003 ha chiarito che i requisiti previsti dal comma 1 dell'art. 32, T.U. 286/98 (affidamento ai sensi della legge 184/83) e i requisiti previsti dai commi 1-bis e 1-ter dello stesso articolo (presenza in Italia da almeno tre anni, partecipazione a un progetto di integrazione da almeno due anni ecc.) erano da interpretarsi come *alternativi* e non concorrenti.

¹⁴⁰ Si veda sentenza 2951/2009 con la quale il Consiglio di Stato si è pronunciato su questione analoga (relativa alle previsioni introdotte in precedenza in materia dalla L.189/2002), rimarcando "l'impossibilità di applicare la norma di cui si tratta a soggetti che abbiano compiuto la maggiore età prima della sua entrata in vigore ovvero entro i successivi due anni".

¹⁴¹ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

¹⁴² Save the Children, *La presenza dei minori nei centri per immigrati*, 2009, p. 7.

¹⁴³ Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), Centri di Accoglienza (CDA) e Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA).

¹⁴⁴ Monitoraggio Save the Children.

MINORI IN CENTRI PER ADULTI

Nell'ambito del progetto Praesidium¹⁴⁵, Save the Children ha monitorato le condizioni di accoglienza anche nei centri per migranti irregolari adulti presenti sul territorio siciliano¹⁴⁶, dove i minori talora vengono trattenuti o perché erroneamente identificati come maggiorenni, o all'interno dei nuclei familiari ai quali appartengono. Da tale monitoraggio è emerso che generalmente, laddove l'adulto affidatario del minore debba essere trattenuto presso un CARA o CDA (e se non si tratta di genitore) si provvede al trasferimento congiunto del nucleo familiare mentre, se l'adulto deve essere trattenuto presso un CIE, il minore che ha un'età superiore ai 14 anni viene separato e collocato presso una comunità di accoglienza (ovvero: quella che sarebbe una possibilità che la famiglia dovrebbe poter valutare, con opportuna assistenza, di decidere che sia nel superiore interesse del minore restare sul territorio nazionale, diviene una procedura automatica e senza consenso di coloro che ne sono direttamente interessati). Non risulta che, in entrambi i casi, gli adulti e i minori coinvolti ricevano informazioni adeguate sulla procedura adottata, né che abbiano la possibilità di esprimere la propria volontà di preservare l'unità del nucleo familiare.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, desta particolare preoccupazione l'estensione, disposta per legge (L. 94/2009), del periodo massimo consentito al trattenimento nei centri per migranti irregolari, da due mesi a sei mesi. In generale, tale prolungamento è considerato irragionevolmente lungo¹⁴⁷. In particolare, poi, il trattenimento prolungato aggraverà la compressione e la violazione dei diritti dei minori stranieri presenti nei suddetti centri¹⁴⁸.

I nuclei familiari irregolarmente soggiornanti in Italia godono di un accesso ai servizi limitato (assistenza sociale, servizi sanitari, istruzione scolastica non obbligatoria e formazione)¹⁴⁹. Il rischio che i minori che vivono in nuclei familiari irregolarmente presenti in Italia non accedano ai diritti fondamentali dei quali sono titolari è aumentato a seguito della recente adozione di alcune misure legislative in materia di immigrazione.

La Legge 94/2009 introduce l'obbligo per lo straniero che voglia contrarre matrimonio in Italia di esibire un documento che attesti la regolarità del suo soggiorno nel Paese. La necessità di esibire tale documento per poter contrarre matrimonio, in precedenza non prevista dal Codice Civile italiano¹⁵⁰, costituisce una limitazione del diritto dei cittadini stranieri a contrarre matrimonio in Italia, in contrasto con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 16) e con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (artt. 12 e 14), che sanciscono il diritto fondamentale di contrarre matrimonio e di fondare una famiglia senza discriminazione alcuna.

In particolare, Save the Children ha evidenziato gli effetti che tale norma è suscettibile di produrre sui minori figli dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, o dei minori aventi cittadinanza italiana con un genitore irregolarmente presente nel Paese. Tali minori infatti subirebbero una violazione del diritto ad avere una famiglia, riconosciuta anche giuridicamente, garantito dalla Costituzione italiana e dalla CRC (art. 9).

La Legge 94/2009 inoltre rende obbligatoria la presentazione del documento attestante la regolarità del soggiorno affinché gli stranieri possano ottenere provvedimenti inerenti agli atti dello stato civile o inerenti l'accesso ai pubblici servizi, con eccezione rispetto alle prestazioni sanitarie e scolastiche dell'obbligo. Tale norma, modificando il precedente art. 6, comma 2, del T.U. Immigrazione, avrà un impatto negativo sui diritti dei minori presenti in Italia con genitore/i irregolarmente soggiornante/i, in quanto impedirà loro di dichiarare la nascita del figlio e di effettuare immediatamente il riconoscimento¹⁵¹. Save the Children ritiene che tale provvedimento sia gravemente

lesivo dei diritti dei minori, in particolare del diritto del minore ad essere registrato all'atto della nascita, ad acquisire un nome (art. 7 CRC) e all'acquisizione e preservazione dell'identità personale (art. 8 CRC). Nel tentativo di parziale correzione degli effetti della previsione normativa in questione, il Ministero dell'Interno è intervenuto per chiarire che "per lo svolgimento delle attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita - dello stato civile) non devono essere esibiti documenti inerenti al soggiorno trattandosi di dichiarazioni rese, anche a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto"¹⁵².

Per maggiori approfondimenti sulle preoccupazioni espresse da Save the Children sui temi in questione durante l'iter di approvazione della normativa sopra richiamata, si veda: Osservazioni di Save the Children Italia sugli effetti del Disegno di Legge A.S. 733-B recante "Misure in materia di sicurezza pubblica" sui diritti dei minori¹⁵³.

8. RACCOMANDAZIONI

I minori godono dei diritti umani internazionalmente riconosciuti a tutti gli individui, e di alcuni diritti specifici garantiti in considerazione del loro status e dei loro bisogni in quanto minori, sanciti principalmente dalla CRC.

Tali diritti dovrebbero essere posti alla base di ogni intervento nei confronti di qualsiasi minore. In ossequio al principio di non discriminazione (art. 2 CRC), i minori stranieri sono titolari degli stessi diritti al pari di qualsiasi altro minore presente in Italia. Essi devono dunque essere considerati prima di tutto e principalmente minori, al di sopra di qualsiasi considerazione relativa al loro status di migranti, di non accompagnati, alla loro nazionalità ecc. Le norme in materia di tutela dei minori vanno rispettate ed applicate da tutte le istituzioni suscettibili di entrare in contatto con e responsabili di tutelare i minori stranieri in Italia.

Nel presente Rapporto si è voluto approfondire alcune delle sfide cruciali che restano ancora da affrontare per garantire l'effettiva protezione dei minori stranieri che si trovano in condizioni di particolare esposizione a rischi, o vittime, di abuso, violenza e sfruttamento, e più in generale incontrano gravi barriere all'esercizio dei diritti fondamentali dei quali sono titolari: minori stranieri non accompagnati, richiedenti protezione internazionale, vittime di tratta e sfruttamento, oppure minori che non sono privi dell'ambiente familiare, ma i cui genitori, a causa del loro status di migranti irregolarmente presenti, subiscono limitazioni ai propri diritti fondamentali e di conseguenza alla capacità di garantire ai propri figli le cure e l'esercizio dei diritti dei quali sono titolari.

Al fine di rimuovere gli ostacoli alla protezione e promozione dei diritti dei minori stranieri presenti in Italia, in particolare rispetto alle problematiche illustrate nel presente Rapporto, Save the Children rivolge alle istituzioni italiane una serie di raccomandazioni¹⁵⁴.

Per garantire che il minore venga identificato come tale, Save the Children raccomanda:

Al **Ministero dell'Interno**, di adottare delle procedure per l'**accertamento dell'età**, che siano rispettose dei diritti e della dignità dei minori, applicabili in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale solo in caso di dubbio fondato sull'età e qualora non vi siano altri mezzi a disposizione. Le tecniche utilizzate per procedere a tale accertamento devono essere basate su metodi di indagine multidisciplinari che tengano in considerazione lo sviluppo fisico e psicologico del minore, prevedere sempre l'indicazione del margine di errore nel referto medico, la considerazione del migrante come minore in attesa dell'esito

¹⁴⁵ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

¹⁴⁶ In particolare, nel periodo tra maggio 2008 e febbraio 2009, sono stati visitati i Centri di Caltanissetta (CDA-CARA-CIE); Cassibile (CARA-CDA) e Trapani (CARA e CIE). Inoltre, in seguito al trasferimento da Lampedusa di 95 minori, già riconosciuti come non accompagnati, nei CDA/CARA di Bari e Brindisi, Save the Children ha visitato anche queste ultime strutture.

¹⁴⁷ Si consideri poi che se sussistono difficoltà nell'identificazione del migrante o se manca del tutto la collaborazione con lo Stato di appartenenza non è la durata del trattenimento ad essere determinante nella risoluzione di tale situazione. Inoltre, il ritardo nell'ottenimento della documentazione è una circostanza non imputabile ai migranti, quindi non dovrebbe in alcun modo costituire una ragione per la prolungata restrizione della loro libertà personale.

¹⁴⁸ Si veda anche Save the Children Italia, *Osservazioni in merito all'art. 5 D.L. 11/2009 Esecuzione dell'Espulsione A.C. 2232 Conversione in legge del decreto legge 11/2009 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*.

¹⁴⁹ Si vedano: Save the Children Italia, *Madri italiane e straniere in Italia. Quale tutela per la loro salute e per quella dei bambini?*, 2009; Save the Children, *Studio sulla salute materno-infantile nelle comunità Rom. Il caso di Roma*, 2008.

¹⁵⁰ L'art. 116 del Codice Civile disponeva infatti che lo straniero che volesse contrarre matrimonio in Italia fosse tenuto a presentare un unico documento: la dichiarazione consiliare dalla quale risultasse che "nulla osta al matrimonio", ossia una certificazione che attestasse che il cittadino straniero non aveva contratto matrimonio nel suo paese d'origine.

¹⁵¹ Atti dello stato civile in base al D.P.R. 396/2000.

¹⁵² Circolare del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2009.

¹⁵³ Inoltre, al momento della stesura del presente Rapporto, Save the Children sta conducendo una ricerca sull'impatto di alcuni provvedimenti inclusi nel "Pacchetto Sicurezza" sui minori stranieri, con particolare attenzione alle nuove norme in materia di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età (L. 94/2009); all'eventuale contestazione del reato di ingresso e soggiorno illegale (L. 94/2009); e all'"aggravante di clandestinità" (L. 125/2008¹⁵³). La ricerca si svolgerà in alcune città italiane selezionate in base alla rilevanza della presenza dei minori stranieri (Roma, Milano, Torino, Palermo, Napoli, Ancona e Venezia).

¹⁵⁴ La maggior parte delle raccomandazioni che seguono sono state presentate da Save the Children, anche in collaborazione con altre organizzazioni attive per la tutela dei diritti dell'infanzia, in precedenti occasioni, prima tra tutte la pubblicazione del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *2° Rapporto Supplementare sull'Attuazione della Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia*, 2009.

dell'esame, la partecipazione ed il consenso informato del minore e del suo tutore durante l'intero procedimento, e la possibilità di ricorrere contro la decisione presa;

Per identificare i minori che sono vittime di tratta e sfruttamento e garantire l'attuazione dei loro diritti, Save the Children raccomanda:

Al Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di:

- promuovere l'adozione di una **strategia** ed un **piano nazionale** di lotta alla tratta;
- promuovere e rendere operativo un **sistema nazionale per la presa in carico e l'assistenza** (*national referral system*) delle vittime di tratta, comprensivo di **procedure operative omogenee** relative all'identificazione, alla presa in carico ed all'assistenza dei minori vittime di tratta, basate sul rispetto e la promozione dei diritti dei minori medesimi; tali procedure dovrebbero prevedere una chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità delle diverse autorità competenti in materia, nonché indicazioni per il loro effettivo coordinamento, e gli standard minimi da applicare in ogni fase di contatto e assistenza offerta e fornita ai minori.

Al Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e alla Conferenza Unificata di:

- adoperarsi affinché, nell'identificazione dei minori vittime di tratta, vengano considerate **tutte le forme possibili di sfruttamento**, includendo ma non limitandosi a quella sessuale, e vengano adottati procedimenti di identificazione proattiva, che raggiungano i minori nei luoghi di insediamento e di possibile sfruttamento;
- garantire che tutti gli operatori suscettibili di entrare in contatto con le **vittime di tratta** siano in grado di **identificare** tempestivamente ed in maniera proattiva i possibili casi di tratta o sfruttamento di minori, prevedendo l'adozione e la diffusione di indicatori e strumenti regolarmente aggiornati, in grado di guidare il processo di identificazione dei minori a rischio e/o vittime di tratta.

Per garantire che l'accoglienza dei minori stranieri, con particolare riferimento all'accesso al territorio e alla prima accoglienza, si realizzi con procedure e standard che rispettino i loro diritti, Save the Children raccomanda:

Al Governo:

- di interrompere le operazioni di **rinvio in Libia** di migranti rintracciati in acque internazionali;
- di ripristinare il modello di gestione dei flussi migratori "misti" in arrivo via mare basato sul soccorso, sull'accoglienza e sull'identificazione su base individuale dei migranti prima del trasferimento nelle strutture del territorio preposte ad accoglierli; di ripartire dal suddetto modello verificando le prassi adottate per la gestione degli arrivi e le condizioni di accoglienza nelle strutture preposte, promuovendo l'adozione di procedure uniformi e di standard minimi di accoglienza, rispettosi dei diritti dei minori;
- di promuovere, nell'ambito dell'accordo Italia - Libia, l'istituzione in Libia di un sistema di monitoraggio indipendente sulla conformità delle condizioni e delle procedure di accoglienza dei migranti e, in particolare dei minori non accompagnati e dei nuclei familiari con minori a carico, agli standard previsti dalla normativa internazionale in materia;
- di prestare particolare attenzione nell'ambito del monitoraggio, alle situazioni di detenzione e possibili violazioni dei diritti dei migranti e in modo specifico dei minori;
- in considerazione della responsabilità extra-territoriale dello Stato italiano in materia di divieto di *refoulement* e delle numerose e autorevoli denunce da parte di Agenzie delle Nazioni Unite e ONG su ripetute e sistematiche violazioni dei diritti umani in Libia (in particolare nei confronti di migranti, inclusi minori), di documentare se esiste e se è effettivamente applicato in Libia un sistema di protezione dei minori migranti conforme alla normativa internazionale, nonché di riferire in Parlamento e soprattutto alla Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza su tale accertamento e sulle modalità con cui è avvenuto.

MEDITERRANEO FRONTIERA UE.

La questione del rinvio dei migranti intercettati nelle acque del Mediterraneo è oggetto di attenzione anche da parte dell'Unione Europea (UE). Save the Children Europe Group¹⁵⁵ ha espresso le proprie preoccupazioni rispetto al suggerimento da parte del Governo italiano che la prassi adottata dall'Italia ispiri un "modello UE" in materia. Riconoscendo la pressione alla quale alcuni Stati Membri della UE (Italia, Malta) sono chiamate a far fronte rispetto alle persone che attraversano il Mediterraneo verso le loro coste, Save the Children ribadisce che l'UE non può adottare nessuna misura né sostenere qualsivoglia strategia che di fatto consenta ad uno Stato l'attuazione di misure di controllo delle frontiere nelle acque internazionali e che al tempo stesso affermi che in "alto mare" i diritti umani sono derogabili. Né l'UE o i suoi Stati Membri possono cercare semplicemente di esternalizzare a stati terzi i propri obblighi in materia di diritti umani, prevenendo contemporaneamente l'accesso all'Unione¹⁵⁶.

A tal fine, Save the Children raccomanda alla **UE** ed agli **Stati Membri**:

- di fare appello all'Italia affinché ponga immediatamente fine a questo tipo di azioni;
- di tener sempre presente, nell'elaborazione di risposte a livello regionale, che non esiste un'unica e semplice soluzione alla complessa e difficile realtà dei flussi migratori misti, e che le azioni dell'UE dovrebbero assicurare il rispetto di tutti gli obblighi comunitari relativi alla situazione in questione, sia in materia di controllo delle frontiere che in materia di diritto d'asilo e diritti umani, in particolare dei minori.

Al Governo, in particolare al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e al Ministero dell'Interno, nell'ambito delle rispettive competenze:

- di potenziare la messa in **rete** di servizi di prima e seconda accoglienza sull'intero territorio nazionale, e la creazione di un **sistema di presa in carico ed assistenza** (*referral system*) efficiente, al fine di individuare tipologie di centri e comunità adatti alle esigenze di ciascun minore, a prescindere dall'area geografica nella quale questi è entrato in contatto con le istituzioni ed i servizi;
- di stabilire un sistema di **monitoraggio** sul rispetto degli **standard minimi** di accoglienza, incentrato prevalentemente sul riscontro ottenuto direttamente dai minori medesimi (in ogni caso per mezzo dell'utilizzo di tecniche idonee ed adatte a rispettarne la sicurezza, la privacy ed il benessere), per verificare che l'osservanza di detti standard venga garantita uniformemente sul territorio **nazionale**;
- di svolgere una sistematica attività di **formazione** del personale soggetto ad entrare in contatto con i minori stranieri non accompagnati e responsabile di garantire loro protezione ed accoglienza (Forze dell'Ordine, operatori sociali, mediatori culturali, e tutti gli altri operatori a vario altro titolo incaricati della gestione dell'accoglienza), e stabilire degli standard minimi di condotta, la cui osservanza dovrebbe essere regolarmente monitorata; tale formazione dovrebbe essere potenziata soprattutto nell'area psicologica ed inter-culturale, in termini qualitativi e di quantità del personale che lavora con i minori nelle diverse strutture di accoglienza;
- di favorire ed estendere sul territorio nazionale la realizzazione di **servizi di prossimità**, quali unità di strada, centri a bassa soglia (*drop-in centres*), al fine di garantire protezione e favorire l'accesso all'accoglienza per i minori che si trovano già sul territorio italiano al di fuori del sistema di protezione nazionale.

Al Parlamento ed ai Consigli Regionali, nell'ambito delle rispettive competenze:

- di introdurre la definizione di **comunità di prima e seconda accoglienza** rispetto alla durata del collocamento, ai termini per la definizione e all'avvio del percorso di

¹⁵⁵ Si veda *infra*, "Le attività di Save the Children per la protezione dei minori stranieri".

¹⁵⁶ Per maggiori informazioni, si veda Statement of Save the Children Europe Group to the European Commission and the EU Member States on the situation of boats carrying migrants in the Mediterranean seas in advance of the EU JHA Council on June 4 and 5, 2009, www.savethechildren.net/alliance/europegroup/europegrp_pubs.html.

tutela, mantenendo fermi i requisiti e le garanzie già fissate dalla normativa nazionale.

GARANZIE PER TUTTI I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.

Save the Children ha presentato alla UE ed ai suoi Stati Membri delle Raccomandazioni¹⁵⁷ in relazione alle azioni che il futuro Programma di Stoccolma dovrebbe prevedere al fine di garantire la protezione di tutti i minori stranieri non accompagnati cittadini di Paesi Terzi, a prescindere dal loro status giuridico.

In generale, Save the Children raccomanda alle Istituzioni UE di adottare **un approccio orizzontale ed integrato rispetto a tutti i minori stranieri non accompagnati**, al fine di assicurare i diritti dei quali sono titolari ed i bisogni comuni di speciale protezione che questi minori presentano, al di là del loro status specifico (minori richiedenti protezione internazionale, vittime di tratta, migranti)¹⁵⁸.

Per individuare e garantire una soluzione di lungo termine per ciascun minore straniero non accompagnato presente sul territorio, Save the Children raccomanda:

Al Parlamento:

- di porre in essere interventi legislativi a favore dei minori stranieri non accompagnati che garantiscano un'adeguata tutela dei loro diritti, in particolare una **valutazione del superiore interesse di ciascun minore** nell'identificazione di una soluzione di lungo periodo che garantisca la massima realizzazione dei diritti del quale egli/ella è titolare; in particolare:
 - di non approvare provvedimenti relativi al **rimpatrio assistito** attualmente all'esame del Senato (A.S. 1079, art. 1 comma 2) che discriminino gruppi di minori in base alla nazionalità oppure alle condizioni nelle quali essi si trovano in Italia, e che violino gli obblighi di protezione dello Stato italiano nei confronti di tutti i minori stranieri, in particolare se non accompagnati;
 - di attuare una riforma normativa in grado di garantire la possibilità di permanenza in Italia dei minori stranieri non accompagnati qualora ciò corrisponda al loro superiore interesse, e di favorirne l'integrazione anche dopo il **compimento della maggiore età**.

Al Ministero dell'Interno:

- di eseguire un'attività di regolare **monitoraggio** sull'applicazione della normativa italiana in materia di **rilascio del permesso di soggiorno** ai minori non accompagnati al compimento del diciottesimo anno di età; e di garantire che, laddove il minore sia stato accolto presso una comunità e sia stata chiesta l'apertura di una tutela, ma non sia stato nominato il tutore prima del compimento del diciottesimo anno di età, per cause non imputabili al minore, lo stesso abbia diritto al rilascio di un permesso di soggiorno come previsto dall'ordinamento;
- di accordare la possibilità di convertire il permesso di soggiorno ai minori che compiranno i 18 anni entro l'8 agosto 2011, a quelli affidati (anche di fatto) all'interno di un nucleo familiare anche monoparentale, e infine a quelli che - pur non avendo ottenuto un permesso di soggiorno prima del compimento dei 18 anni per cause non imputabili alla loro volontà - abbiano comunque i requisiti per la conversione.

Per garantire protezione ai minori in nuclei familiari irregolarmente soggiornanti,

Save the Children raccomanda:

Al Parlamento:

- in considerazione della particolare attenzione prestata alla tutela dei minori stranieri non accompagnati, di ampliare l'oggetto dell'indagine conoscitiva all'accertamento delle condizioni dei minori accompagnati da genitori non regolarmente soggiornanti in Italia anche al fine di promuovere l'introduzione nell'ordinamento italiano del divieto di trattenimento dei nuclei familiari con figli minori presso centri per migranti irregolarmente soggiornanti;

Al Governo:

- di adottare misure volte al superamento degli ostacoli sostanziali al godimento dei diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda il diritto alla salute e all'istruzione dei minori che vivono con uno o entrambi i genitori irregolarmente soggiornanti.

¹⁵⁷ Save the Children, *General Recommendations for EU Action in relation to Unaccompanied and Separated Children of Third Country Origin*, September 2009. Tali Raccomandazioni, presentate a Bruxelles in occasione di una Conferenza organizzata da Save the Children lo scorso 15 settembre sotto gli auspici della Presidenza Svedese della UE, sono state approvate anche da UNHCR, UNICEF, Human Rights Watch e dal Separated Children in Europe Programme (SCEP).

¹⁵⁸ Si veda http://www.savethechildren.net/alliance/europegroup/europegrp_pubs.html.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

1. Bertozzi R., *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, 2005.
2. Bichi R. (a cura di) *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli 2008.
3. Bonardo D. (con A. Italia), "Le dimensioni della tratta di persone in Italia", in F. Carchedi, I. Orfano (a cura di), *La tratta di persone in Italia*, Franco Angeli, 2007.
4. Bonardo D., "Il nuovo contributo monografico: i lavori dei minori stranieri non accompagnati", in Ires e Save the Children, *Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti*, Ediesse, 2007.
5. Campani G., Salimbeni O. (a cura di), *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, 2006.
6. Candia G., F. Carchedi, F. Giannotta, G. Tarzia (a cura di), *Minori Erranti*, Ediesse 2009.
7. Carchedi F., I. Orfano (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Vol. 1. Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, 2007.
8. Caritas/Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2008*, Idos 2008.
9. Castaldo A., S. Gent, G. Sondhi, A. Whitehead, *Child migration in national surveys*, 2009.
10. Censis, *Primo rapporto annuale sul Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati*, Ed. ANCI Servizi, 2006.
11. Corti P., *Storia delle migrazioni internazionali*, Laterza, 2003.
12. Dipartimento Giustizia Minorile, *La criminalità minorile. Analisi statistica secondo le nazionalità dei minori*, aprile 2009.
13. Giovanetti M., *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderno 36, Cesis, 2007.
14. Giovanetti M. (a cura di) *Minori stranieri non accompagnati - Secondo Rapporto*, ANCI, 2007.
15. Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2009.
16. Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati*, 2009.
17. Istat, *Indicatori demografici. Anno 2008*, nota informativa, febbraio 2009.
18. Istat, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2009*, nota informativa, 2009.
19. Istat, *Rapporto Annuale. La situazione sociale del Paese nel 2008*, 2009.
20. Istituto degli innocenti, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Uscire dal silenzio. Lo stato di attuazione della legge 269/98*, Questioni e documenti n. 27, 2003.
21. Istituto degli innocenti, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Infanzia e adolescenza in cifre - Edizione 2007*, Questioni e quaderni n. 43, 2007.
22. Istituto degli innocenti, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2009.
23. Nomisma (a cura di), *L'immigrazione in Italia tra identità e pluralismo culturale*, Ministero dell'Interno, 2009.
24. Save the Children Italia, *Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel centro di Lampedusa*, 2009.
25. Save the Children Italia, *Dossier Minori Stranieri*, 2009.
26. Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009.
27. Save the Children Italia, *La presenza dei minori nei centri per immigrati*, 2009.
28. Save the Children Italia, *Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento*, 2007.
29. Save the Children Italia, *Studio sulla salute materno infantile nelle comunità Rom. Il caso di Roma*, 2008.
30. Save the Children UK, *Away from home. Protecting and supporting children on the move*, 2008.
31. Save the Children/Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, 2007.
32. Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Statement of Good Practice, 4th Edition*, Forthcoming.
33. SPRAR, *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati a. 2007/2008*, 2008.
34. UNDP, *Human development Report 2009*, 2009.
35. UNHCR, *Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 2009.

APPENDICE

LE ATTIVITÀ DI SAVE THE CHILDREN PER LA PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI

Fin dalla sua nascita in Italia, Save the Children è impegnata nelle situazioni in cui i diritti dei minori sono particolarmente a rischio di violazioni, come quelli dei minori provenienti da paesi stranieri (comunitari e non), richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta e sfruttamento, al fine di tutelare e promuovere l'attuazione dei loro diritti al pari di ogni altro minore.

In particolare, nell'ambito della **protezione dei minori stranieri**, in partnership con l'UNHCR¹⁵⁹, l'IOM¹⁶⁰ e la Croce Rossa Italiana, e con il coordinamento del Ministero dell'Interno, Save the Children è impegnata a partire dal maggio del 2008 a Lampedusa, in Sicilia, Puglia e Calabria nella realizzazione del progetto **Praesidium**, volto a rafforzare e migliorare il sistema di accoglienza dei flussi migratori in arrivo alle frontiere meridionali, attraverso il consolidamento e la diffusione di buone prassi e di modelli di intervento sostenibili. In particolare, Save the Children svolge attività di informazione, consulenza legale e mediazione culturale per i minori migranti e richiedenti protezione internazionale, di monitoraggio sulle condizioni di accoglienza nei Centri e nelle comunità per minori e sul processo di regolarizzazione individuale, e contribuisce a sviluppare un sistema efficace per l'identificazione, la protezione ed il referral dei minori stranieri.

Nel triennio 2005-2008, inoltre, l'Organizzazione ha implementato a Roma il progetto **Orizzonti a Colori**, con l'obiettivo di favorire la riduzione del numero di minori stranieri sfruttati e/o coinvolti in attività illegali e promuoverne l'inclusione sociale, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati sottoposti a procedimento penale. Dall'ottobre 2008 è attivo il progetto **Civico Zero** che alle attività di unità di strada, consulenza psicologica, assistenza legale e mediazione sociale e culturale nel Centro di Pronto Accoglienza Penale, affianca la gestione di un centro diurno a bassa soglia in favore dei minori stranieri e neo-comunitari in situazioni di marginalità sociale e sfruttamento, i quali per una serie di ragioni non sono entrati in contatto con le istituzioni in grado di offrire loro protezione e l'assistenza alle quali hanno diritto. Il Centro Civico Zero, disegnato insieme ai minori sulla base delle loro esigenze, ospita anche minori italiani, nel rispetto del principio di non-discriminazione e nell'ottica di favorire l'inclusione sociale dei minori stranieri.

Save the Children è operativa nella tutela dei **minori vittime di tratta e sfruttamento**, con progetti finalizzati ad elaborare una metodologia e delle procedure standardizzate per l'identificazione e la presa in carico di questi minori, tramite la formazione professionale di tutti i soggetti attivi nel settore (progetti **AGIS** e **AGIRE**), nonché di progetti tesi ad indagare il fenomeno della tratta dei minori in Italia nei diversi ambiti nei quali esso si realizza, in particolare in relazione all'uso delle nuove tecnologie (progetto **REACT**)¹⁶¹. A partire dal 2009 Save the Children ha attivato un **unità legale** che svolge diverse attività in ambito giuridico a favore anche di minori migranti in Italia, tra cui: servizio di consulenza legale online (progetto **Diritti ai Margini**: risposte a quesiti online per operatori, minori e famiglie, newsletter, gestione sito web con raccolta normativa e giurisprudenza), consulenza diretta per cause-pilota, formazione di operatori giuridici e sociali e ricerca su temi giuridici.

L'Organizzazione è inoltre impegnata nel monitorare l'attuazione della CRC in Italia, e nel promuovere una cultura fondata sul riconoscimento dei minori come soggetti di diritti, senza alcuna forma di discriminazione. In particolare, a partire dal 2000 Save the Children coordina le attività del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC), un network di associazioni che a vario titolo si occupano della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e che si impegna per un monitoraggio indipendente, permanente, condiviso e aggiornato sull'attuazione della CRC in Italia. Il Gruppo CRC a novembre 2009 ha presentato il 2° **Rapporto Supplementare sull'Attuazione della Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e**

dell'Adolescenza in Italia sottoscritto da tutte le 86 associazioni ed organizzazioni e che verrà presentato al Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia.

Uno dei maggiori punti di forza di Save the Children è la **presenza in molti dei paesi di origine** dei minori migranti che giungono in Italia ed in Europa, cosa che permette di realizzare interventi integrati di prevenzione dei rischi e sostegno ad un'emigrazione sicura, e di assistenza e protezione nei paesi di destinazione.

Save the Children è anche impegnata, tramite il **Save the Children Europe Group**, nella promozione di azioni di advocacy nei confronti delle istituzioni internazionali operanti a livello regionale (principalmente l'Unione Europea) affinché la tutela e la promozione dei diritti dei minori migranti, richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta e sfruttamento sia inclusa tra le priorità nell'agenda politica e nell'attività legislativa europea.

Inoltre, Save the Children Italia è membro del **Separated Children in Europe Programme (SCEP)**, nato nel 1997 su iniziativa congiunta di alcuni membri della Save the Children Alliance e l'UNHCR con l'obiettivo di ottenere la realizzazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati in Europa. Lo SCEP ha prodotto uno *Statement of Good Practices*, il cui più recente aggiornamento periodico è stato completato nel 2009, documento che identifica buone prassi nelle politiche e gli interventi tesi a garantire la protezione dei minori non accompagnati e la promozione dei loro diritti in Europa.

¹⁵⁹ United Nations High Commissioner for Refugees - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

¹⁶⁰ International Organization for Migration - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

¹⁶¹ In particolare con l'implementazione del progetto di ricerca e sensibilizzazione "REACT".



Foto: Save the Children



Save the Children è la più grande organizzazione internazionale indipendente per la difesa e la promozione dei diritti dei bambini. Esiste dal 1919 e opera in oltre 120 paesi del mondo con una rete di 29 organizzazioni nazionali e un ufficio di coordinamento internazionale: la International Save the Children Alliance, Ong (Organizzazione non governativa) con status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC).

Save the Children Italia è stata costituita alla fine del 1998 come Onlus (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale) ed ha iniziato le sue attività nel 1999. Oggi è una Ong (Organizzazione non governativa) riconosciuta dal Ministero degli Affari Esteri. Porta avanti attività e progetti rivolti sia ai bambini e alle bambine dei cosiddetti paesi in via di sviluppo che a quelli che vivono sul territorio italiano.



Save the Children

Italia ONLUS

Save the Children Italia Onlus
Via Volturmo 58 - 00185 Roma
tel +39 06 480 70 01
fax +39 06 480 70 039
info@savethechildren.it

www.savethechildren.it