

## **PROPOSTA DI LEGGE PER LA PROTEZIONE E LA TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

### **FACTS SHEET**

#### **1. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA**

Ogni anno le comunità di accoglienza per minori in Italia segnalano al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l’Immigrazione la presenza di circa 7.000 minori stranieri non accompagnati. Si tratta di minori che non hanno cittadinanza italiana o di altri Paesi europei e che si trovano in Italia da soli, senza un adulto di riferimento che sia per loro legalmente responsabile. La maggior parte sono ragazzi che hanno un’età compresa tra i 15 ed i 17 anni.

Quelli che risultavano essere presenti al 30 maggio 2013 erano 5.656, perlopiù originari del Bangladesh (1.660), dell’Egitto (893) e dell’Albania e concentrati nelle Regioni Lazio (1.506), Sicilia (806) e Lombardia (688).

I restanti 1.418 segnalati dalle comunità risultano essere, alla stessa data, irreperibili. Di questi, la maggior parte sono afgani (443), egiziani (254) e somali (203). Le Regioni con il più alto numero di minori non accompagnati irreperibili sono la Sicilia (522), la Puglia (250) e la Calabria (132).

Questo dato attualmente non comprende, oltre ai minori non accompagnati comunitari (tra cui quindi anche i rumeni che prima dell’ingresso della Romania in Europa erano tra i più numerosi)<sup>1</sup>, i minori non accompagnati che hanno chiesto protezione internazionale<sup>2</sup> e quelli che restano invisibili alle Istituzioni perché non accedono al sistema di protezione. Si tratta, in quest’ultimo caso, dei c.d. “minori in transito”, ragazzi, soprattutto afgani, che raggiungono le coste adriatiche, principalmente nascosti a bordo di auto e tir su traghetti provenienti dalla Grecia (Paese in cui raccontano di aver subito violenze e maltrattamenti e in cui capita anche che siano stati rinviati se rintracciati nei porti italiani) e che, fin dal loro ingresso in Italia, cercano di non essere identificati in Italia per poter più facilmente raggiungere Paesi del Nord Europa.

Un altro dato utile a comprendere l’entità di questo fenomeno riguarda il numero dei minori non accompagnati che arrivano sulle coste italiane in modo più visibile, ovvero, via mare (con i c.d. “sbarchi”).

Ogni anno, secondo le statistiche ufficiali<sup>3</sup>, sono in media circa 2.000, pari al 10-15% dei migranti in arrivo via mare.

Anche in questo caso i minori non accompagnati rischiano la propria vita, come hanno purtroppo dimostrato i naufragi che si sono verificati al largo delle coste di Lampedusa e del Salento. Ma è l’intero

---

<sup>1</sup> *“al fine di garantire i diritti dei minori comunitari non accompagnati presenti sul territorio nazionale”* è stato istituito l’Organismo Centrale di Raccordo (OCR) per la protezione dei minori stranieri non accompagnati e per l’attuazione dell’Accordo Italia Romania. Cfr. Decreto del Ministero dell’Interno del 8 ottobre 2007, entrato in vigore il 12 ottobre 2008, disponibile al link

<sup>2</sup> L’attuale normativa (DPR 535/1999) infatti esclude dalle competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – DG Immigrazione il censimento di questo gruppo di minori non accompagnati.

<sup>3</sup> Dati forniti dal Ministero dell’Interno a Save the Children in qualità di partner del Progetto Praesidium.

viaggio, non solo quello in mare, a esporli a gravi rischi. I minori stranieri non accompagnati che arrivano in Italia hanno infatti alle spalle tragitti che talvolta sono durati anni, durante i quali hanno vissuto esperienze drammatiche e traumatiche, subito violenze di ogni tipo, e che sentono il peso della responsabilità di dover restituire al più presto la somma di denaro corrispondente al debito contratto personalmente o dalle loro famiglie per compiere il viaggio.

Per quanto riguarda gli arrivi via mare si rileva che **il 2011** ha rappresentato un anno straordinario in cui è anche stato dichiarato dal Governo italiano lo stato di Emergenza umanitaria a causa del considerevole numero di migranti arrivati via mare (62.692 di cui 3.505 donne e 4.499 minori, per la maggior parte – 4.209 – non accompagnati) dalla Tunisia e dalla Libia (a seguito della guerra civile in Libia e del terremoto politico in Tunisia) principalmente sull'isola di Lampedusa (52.559).

**Nel 2012** il fenomeno si è ridimensionato: sono stati 13.267 i migranti arrivati via mare lungo le coste italiane, di cui la maggior parte in Sicilia (6.444) e, in particolare, sull'isola di Lampedusa (5.034). Le donne sono state 1.136 e i minori 2.279 di cui **1.999 non accompagnati**.

Per quanto riguarda le nazionalità, si rileva che la maggior parte dei migranti adulti, uomini e donne, sono tunisini (2.166), somali (1.738) ed eritrei (1.461), mentre la maggior parte dei minori non accompagnati sono afgani (541), somali (437) ed egiziani (392).

Secondo i dati ufficiali più recenti disponibili, **dall'inizio del 2013 al giorno 8 luglio** risultano essere arrivati via mare sulle coste italiane 9.070 migranti di cui 799 donne e 1.424 minori, per la maggior parte **(1.257) non accompagnati**. Nello stesso periodo del 2012 gli arrivi via mare erano stati circa la metà sia complessivamente (4.515), che di donne (322) e minori (776, di cui 628 non accompagnati).

Così come nel 2012, anche nel 2013, la Sicilia e, in particolare, l'isola di Lampedusa, rappresenta il principale punto di approdo. Si evidenzia, tuttavia, da un lato, un aumento esponenziale del numero di migranti e, in particolare, dei minori non accompagnati, arrivati via mare **nella provincia di Siracusa** (173 di cui nessun minore non accompagnato tra l'inizio e l'8 luglio 2012 e 2.263 migranti di cui 329 minori non accompagnati nello stesso periodo del 2013), dall'altro, una considerevole diminuzione degli arrivi in Puglia, in particolare per quanto riguarda i minori non accompagnati (64 tra inizio e 8 luglio 2013, 218 nello stesso periodo del 2012).

I principali Paesi di origine dei migranti adulti, uomini e donne, arrivati via mare sulle coste italiane dall'inizio del 2013 al giorno 8 luglio sono Eritrea (2.207) e Somalia (885), mentre tra i minori non accompagnati il gruppo più numeroso (451) proviene dall'Egitto. Rispetto all'anno precedente si rileva un incremento considerevole dei minori non accompagnati eritrei (176 dall'inizio del 2013 all'8 luglio, 2 nello stesso periodo del 2012), egiziani (da 188 a 451) e somali (da 148 a 237) ed una diminuzione dei minori non accompagnati arrivati via mare afgani (da 199 a 109). Anche il numero dei migranti siriani in arrivo via mare è in aumento (erano 80, di cui 1 minore non accompagnato, dall'inizio del 2012 all'8 luglio e 696 di cui 91 minori non accompagnati nello stesso periodo del 2013).

**I minori non accompagnati afgani, somali ed eritrei** hanno attraversato vari Paesi prima di arrivare in Italia: gli afgani, dopo aver attraversato il Pakistan e l'Iran, sono arrivati in Puglia e in Calabria dalle coste di Grecia e Turchia, mentre i somali hanno attraversato il Kenya e l'Uganda oppure l'Etiopia e, come gli eritrei, anche il Sudan e la Libia prima di arrivare in Sicilia e, per la maggior parte, a

Lampedusa. La permanenza, rispettivamente in Grecia e in Libia, ha messo particolarmente a rischio la loro incolumità fisica e psicologica.

In particolare, i **minori non accompagnati afgani** sono in prevalenza di etnia Hazara e Pashtun, anche se negli ultimi mesi si rileva una maggiore incidenza di Tajek, e provengono da diverse zone dell'Afghanistan. In particolare, gli Hazara provengono dall'Afghanistan centrale, dalle Regioni di Ghazani, Bamyan e, soprattutto, Behsood e Quetta City, mentre i Pashtun dalle Regioni di Baghlan e Jalalabad e i Tajek dalla parte occidentale del Paese, da città quali Herat e Kabul. Restano in Grecia in media 8-9 mesi, ma in alcuni casi anche più di un anno, dove vivono in condizioni precarie e subiscono violenze, anche da parte della Polizia.

*F. M. 17 anni, afgano. Sono partito dalla Turchia e sono arrivato in Italia. Il mio viaggio è durato circa quattro mesi, dall'Afghanistan sono andato in Pakistan da lì in Iran. Dall'Iran sono andato in Turchia e qui sono rimasto 3 mesi e dopo sono arrivato in Italia. Durante la traversata ho subito molti maltrattamenti dai trafficanti, mi picchiavano. Ho pagato circa 11.000 dollari tutto il viaggio dall'Afghanistan in Italia e questi soldi me li ha dati il mio fratello più grande che ha venduto la sua macchina e mi ha pagato il viaggio. Tutti i miei amici mi dicono che in Italia non si sta bene ed io non so cosa fare mi sento confuso, non avendo più soldi. Ma sono certo di non voler più muovermi illegalmente. Sono venuto in Italia per avere un futuro e per studiare, nel mio paese queste possibilità non mi sono state date.*

I **minori non accompagnati somali ed eritrei** hanno attraversato il deserto libico e sono stati vittime di violenze a abusi, anche molto gravi. Tra loro vi sono anche ragazze.

*F. 16 anni, somalo. Ho attraversato il deserto e ho pagato 1.500 dollari per arrivare a Kufra, una località al confine meridionale fra Libia e Chad; lì chi aveva altri soldi ha pagato per continuare il viaggio verso Bengasi o Ajdabija; chi invece non aveva soldi è stato venduto, per una cifra di circa 100 dollari, ad un uomo di nazionalità libica che chiedeva a sua volta dei soldi (700/800 dollari ca.) per liberarli. Per convincere a farsi dare i soldi quest'uomo utilizza la forza, minacciando gli uomini adulti con bastoni e coltelli; donne e minori, invece, subiscono violenza sessuale; chi riesce a pagare viene liberato ed arriva a Tripoli o Bengasi in un mese circa dove attende un po' prima di imbarcarsi per l'Italia; chi non riesce a pagare, invece, rimane in questa situazione per molto tempo.*

I **minori non accompagnati egiziani** arrivano principalmente sulle coste orientali della Sicilia, ma anche in Calabria e a volte in Puglia, parendo direttamente dalle coste egiziane e provengono da diversi governatorati<sup>4</sup>. Alcuni hanno raccontato di essersi incontrati a Il Cairo e hanno raggiunto in autobus la località di Rasheed, altri di essere partiti da Kaliopya verso Alessandria nascosti in un camion dove sono stati sistemati in un casolare per circa un giorno. I trafficanti hanno sequestrato loro denaro, cellulari e documenti. Sono stati poi portati a bordo di gommoni con cui hanno raggiunto in piccoli gruppi dei pescherecci che si trovavano al largo delle coste egiziane, poi, nelle vicinanze delle coste italiane, sono stati fatti salire a bordo di imbarcazioni più veloci, mentre i pescherecci hanno fatto ritorno in Egitto.

Alcuni di loro raccontano che il viaggio in mare è durato circa 9 giorni, durante i quali sono rimasti all'interno della cella frigorifera del peschereccio; il cibo era insufficiente e veniva quindi distribuito loro a giorni alterni.

---

<sup>4</sup> Si veda anche Save the Children, Rapporti di Ricerca *Il percorso migratorio e le condizioni di vita dei minori non accompagnati egiziani in Italia*, ottobre 2011 e dicembre 2012 disponibili al link [http://images.savethechildren.it/f/download/protezione/egitto/ra/rapporto\\_it.pdf](http://images.savethechildren.it/f/download/protezione/egitto/ra/rapporto_it.pdf)

*I. egiziano, 17 anni. Sono partito dal porto di Bursaid; lì ho aspettato per qualche giorno prima di partire chiuso in una stanza. I miei genitori non erano d'accordo ma non sapevano che stavo per partire perché non abito con loro. Mio cugino ha firmato un assegno in bianco a persone del mio paese per permettermi di partire. Una volta partiti siamo rimasti in mare per circa dieci giorni, ci davano solo dell'acqua e del pane, viaggiavamo tutti sottocoperta, con noi c'erano delle persone armate che ci sorvegliavano.*

La maggior parte dei minori stranieri non accompagnati ha un progetto migratorio ben definito: cercano, per sé e/o per le proprie famiglie, in Italia o, più spesso, in Europa, un futuro migliore di quello che ritengono che il loro Paese di origine possa offrire.

## **2. LE EVIDENZE DELLE PRINCIPALI PROBLEMATICHE AFFRONTATE NEL DDL**

Grazie alla sua rete internazionale, Save the Children, agisce sulla protezione dei minori lungo le traiettorie del loro viaggio ed è impegnata a livello europeo e internazionale per rafforzare il quadro dei diritti dei minori migranti, in particolare non accompagnati.

Da quasi 10 anni Save the Children è impegnata nella protezione dei minori stranieri non accompagnati anche in Italia.

In particolare, a Roma, ha promosso il centro Civico Zero - in collaborazione con la omonima cooperativa - che offre i suoi servizi diurni a migliaia di minori stranieri; nella stessa città, in collaborazione con Intersos, gestisce dal 2011 il centro di accoglienza notturna A28 dedicato in particolare ai minori afgani.

A Milano è attivo uno sportello di orientamento legale e programmi di intervento e supporto specifici per i minori egiziani, mentre a Napoli, in collaborazione con l'associazione Dedalus, Save the Children è impegnata in un progetto di inserimento socio lavorativo, sempre a favore dei minori stranieri non accompagnati. Inoltre, Save the Children coordina programmi per la protezione dei minori vittime di tratta e sfruttamento.

Dal 2008 nell'ambito del progetto Praesidium del Ministero dell'Interno (insieme a UNHCR, OIM, Croce Rossa) l'Organizzazione è attiva a Lampedusa, in Sicilia, Calabria e Puglia al fine di informare e supportare i minori fin dal momento dello sbarco e svolgere un'attività di monitoraggio delle comunità di accoglienza per minori in Sicilia, Puglia e Calabria, le 3 Regioni in cui sono collocati la maggior parte dei minori non accompagnati in seguito al loro arrivo via mare, al fine di verificarne le condizioni di accoglienza.

Questa esperienza diretta "sul campo" ha consentito all'Organizzazione di rilevare fondamentali gap nel complesso delle norme che attualmente regolano la presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia e ha fatto venire alla luce la necessità di definire una disciplina organica in materia.

## **2.1 MINORI NON ACCOMPAGNATI ERRONEAMENTE RICONOSCIUTI COME MAGGIORENNI (E VICEVERSA): LA NECESSITÀ DI UNIFORMARE E CHIARIRE LE PROCEDURE DI IDENTIFICAZIONE E ACCERTAMENTO DELL'ETÀ (ART. 6)**

I migranti che arrivano via mare o che vengono rintracciati sul territorio devono essere identificati (tramite registrazione anagrafica delle generalità dichiarate) e foto-segnalati dalle Autorità di Pubblica Sicurezza<sup>5</sup>. **Le prassi sul territorio nazionale sono disomogenee per quanto riguarda la durata della procedura di identificazione, la presenza di mediatori culturali e la modalità utilizzata per accertare l'età dichiarata dai migranti.**

In particolare, si rileva che in caso di dubbio circa la maggiore o minore età dichiarata dai migranti attualmente non viene chiesta e data la possibilità di produrre documenti anagrafici attestanti l'età dichiarata né viene attivato il contatto con le Autorità consolari competenti (qualora il migrante non sia anche solo potenzialmente un richiedente asilo), ma si preferisce direttamente sottoporre il migrante ad esami medici, nonostante ampia letteratura medica riconosca che non è in alcun modo possibile stabilire con certezza l'età anagrafica di una persona attraverso esami medici. L'esame radiografico del polso si conferma come lo strumento maggiormente utilizzato, non tanto per la sua efficacia, quanto per il suo basso costo e la rapidità nell'ottenere l'esito.

**In Calabria**, tra gennaio e settembre 2012, sono stati 96 i migranti che si sono dichiarati minorenni in seguito allo sbarco e che sono stati sottoposti ad esame radiografico del polso; 62 sono risultati essere maggiorenni e quindi collocati nelle strutture per adulti (se richiedenti protezione internazionale) o rimpatriati. In particolare, nella Provincia di Crotone il ricorso all'esame radiografico del polso è stato sistematico, cioè utilizzato per accertare l'età di tutti i migranti che si sono dichiarati minori, indipendentemente dal fatto che sussistesse un fondato dubbio sulla minore età dichiarata (quindi anche nei casi di minori palesemente tali).

**A Caltanissetta ed Agrigento** ci sono stati casi in cui l'accertamento medico dell'età è stato effettuato anche quando i migranti che si dichiaravano minorenni hanno prodotto una copia di un documento a mezzo fax, nelle more della verifica dell'autenticità dello stesso.

*Ho 17 anni e vengo dall'Egitto. È la seconda volta che sono arrivato in Italia. La prima sarà stata a dicembre, sono arrivato, forse, in Sicilia. Li la polizia ci ha interrogato ed ho dichiarato la mia età, 16 anni, ma non mi hanno creduto così fatto l'esame radiologico alla mano, sono risultato maggiorenne e sono stato rimpatriato. Ho deciso di ritornare in Italia affrontando di nuovo un viaggio terribile e rischioso, portando con me questa volta la mia carta d'identità per dimostrare che sono minorenni e avere rispetto dei miei diritti.*

*G., egiziano, 16 anni è arrivato via mare a Siracusa il 29.04.2013. Nonostante avesse dichiarato di essere minore è stato identificato come nato il 01/04/1994 e quindi rimpatriato senza che gli sia stata data possibilità di provare la sua reale età. Il 26.06.2013 a Rocceletta (CZ) è arrivato uno sbarco di 59 egiziani con 39 MNA fra cui G. che, questa volta, ha portato con sé il passaporto attestante la sua minore età, ed è quindi stato riconosciuto come minore.*

**A Lampedusa** a differenza di quanto accadeva nel 2011, l'Autorità di Pubblica Sicurezza, in caso di dubbio sull'età dichiarata dai migranti, procede all'accertamento dell'età mediante radiografia del polso.

---

<sup>5</sup> Sono state riscontrate particolari difficoltà nell'identificazione e nel foto-segnalamento dei migranti somali e eritrei, arrivati a Lampedusa e lungo la costa siciliana, che volevano raggiungere e chiedere protezione internazionale in altri Paesi europei.

Questa prassi preoccupa in modo particolare poiché sull'isola non esiste una struttura sanitaria adeguata a svolgere questo tipo di esame. Save the Children ha rilevato e sottoposto all'attenzione delle Istituzioni, anche di recente, diversi casi di minori erroneamente accertati come maggiorenni in seguito ad esame radiografico del polso. Al fine di evitare questa grave violazione dei diritti dei minori Save the Children ha proposto che, qualora si decida di continuare ad accertare l'età dei migranti attraverso esame medico, il poliambulatorio di Lampedusa disponga di tutte le professionalità necessarie, eventualmente avvalendosi della collaborazione di enti già convenzionati con il Ministero della Salute a svolgere attività sanitarie a Lampedusa.

Tra gennaio e settembre 2012 i team di Save the Children operanti in Sicilia, Puglia e Calabria nell'ambito del progetto Praesidium hanno inoltre individuato **60 casi di minori non accompagnati erroneamente riconosciuti come maggiorenni** all'interno di Centri per migranti (50 in CARA e 14 in CIE), di cui **25 in Puglia** (15 nel CARA e 2 nel CIE di Bari, 6 nel CARA di Foggia, 2 nel CIE di Brindisi) e **29 in Sicilia** (5 nel CIE di Milo, 2 nel CIE Serraino Vulpitta, 18 nel CARA in provincia di Caltanissetta e 3 a Lampedusa) **6 in Calabria** nel CARA Sant'Anna (KR).

In proposito si ritiene opportuno evidenziare che la situazione generale all'interno dei Centri per migranti è di sovraffollamento e promiscuità e che non vi è la possibilità di isolare i presunti minori dagli adulti, inoltre la tensione all'interno dei Centri ha fatto registrare negli ultimi mesi gravi episodi di violenza.

A causa della mancanza di una procedura chiara, sussiste anche il rischio che migranti adulti vengano identificati come minorenni. Gli Uffici Immigrazione delle province leccesi, ad esempio, identificano i migranti esclusivamente sulla base delle loro dichiarazioni con conseguente identificazione come minorenni e presenza di migranti adulti nelle strutture per minori.

Una situazione simile si è verificata a Roma<sup>6</sup> dove, successivamente, nel tentativo di porvi rimedio, è stata posta in essere una procedura oltremodo lesiva dei diritti dei migranti<sup>7</sup>.

Nel tentativo di uniformare le procedure per l'accertamento dell'età utilizzate sul territorio nazionale, nel 2009, a livello interministeriale, è stato prodotto il c.d. Protocollo Ascone, che prevede un approccio multidisciplinare in caso di accertamento medico dell'età, il cui contenuto è però rimasto purtroppo ad oggi disatteso non essendo state individuate sui territori regionali le strutture che potrebbero svolgere tali esami né è stata condivisa la garanzia di copertura economica degli stessi.

---

<sup>6</sup> Nel corso dell'attività di monitoraggio delle strutture che hanno accolto presunti minori non accompagnati nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa in Regione Lazio, condotta all'inizio del 2012 dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio e Save the Children, è emersa la presenza di migranti di dubbia minore età, in certi casi di migranti palesemente adulti, tutti comunque in possesso di certificato medico attestante la minore età rilasciato da uno stesso Pronto Soccorso. Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio e Save the Children *Le condizioni di accoglienza nelle strutture emergenziali della Regione Lazio*, aprile 2012

<sup>7</sup> Tutti i migranti già identificati come minorenni sono stati sottoposti ad un nuovo esame medico senza rispettare le procedure giuridiche a tutela e garanzia dei loro diritti.

## **2.2 CONDIZIONI INADEGUATE DI ACCOGLIENZA DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI IN ATTESA DI COLLOCAMENTO E DI QUELLI GIÀ IN COMUNITÀ: PERCHÉ È NECESSARIO ISTITUIRE UN SISTEMA NAZIONALE DI ACCOGLIENZA (ARTT. 4, 10, 13)**

La normativa italiana già prevede che i minori non accompagnati non possono essere espulsi e devono essere collocati in un luogo sicuro<sup>8</sup>. Tuttavia, a livello nazionale si rilevano prassi diverse rispetto al soggetto istituzionale che provvede all'individuazione dei posti in accoglienza e al collocamento dei minori non accompagnati in comunità<sup>9</sup>. Inoltre, al fine di individuare i posti disponibili in accoglienza le Autorità che devono provvedere al collocamento in luogo sicuro sono costrette a contattare telefonicamente le comunità di accoglienza, spesso senza neanche disporre di un loro contatto telefonico. Unica eccezione è il Pronto Intervento Sociale (P.I.S.)<sup>10</sup> del Comune di Bari, che risulta avere una mappatura aggiornata delle comunità presenti in Regione e fuori Regione, che risulta invece completamente assente in Sicilia, come in Calabria.

Nonostante nel corso del 2011, durante la c.d. Emergenza Nord Africa, sia stata per la prima volta positivamente sperimentata la possibilità di collocare i minori non accompagnati in Comuni e Regioni diverse da quelle di sbarco o rintraccio, la ricerca dei posti in accoglienza si svolge perlopiù nell'ambito del distretto o, eventualmente, della Regione di sbarco o rintraccio, piuttosto che a livello nazionale, anche a causa dell'incertezza rispetto al soggetto istituzionale competente a sostenere i costi della trasferta (vedi oltre).

**Tra gennaio e settembre 2012, soltanto 54 minori non accompagnati, di cui 13 arrivati via mare in Sicilia e 41 in Puglia, sono stati collocati in comunità in altre Regioni (Campania, Lazio e Marche), grazie anche al supporto di Save the Children nell'individuazione di tali posti.**

Inoltre, abitualmente, il collocamento del minore non tiene conto in alcun modo della sua situazione personale (ad esempio, del suo desiderio di ricongiungersi con un familiare che vive in una determinata città o dei suoi interessi e/o aspirazioni personali che possono trovare o meno un riscontro in alcuni territori).

### ***La “prima” accoglienza***

Nelle fasi successive all'arrivo via mare o al rintraccio nei pressi delle aree di sbarco, i minori non accompagnati insieme ai migranti adulti vengono ospitati presso strutture volte a fornire loro soccorso e prima accoglienza, in attesa del reperimento di posti in comunità per minori. Tali strutture risultano essere del tutto inadeguate a garantire loro standard essenziali di accoglienza, soprattutto per un lungo periodo, a causa della mancanza o insufficienza di spazi idonei ad assicurare la necessaria separazione dagli adulti, servizi igienici, docce, letti, nonché di procedure che garantiscano ai migranti di ricevere in tempi rapidi beni e servizi primari.

**Il Centro di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA) di Lampedusa, ad esempio, continua ad operare con capienza ridotta (250 posti, sugli 800 disponibili in passato, di cui solo 50 riservati a donne e minori), anche quando le presenze superano le 800 unità, fatto che accade ripetutamente, soprattutto nella stagione estiva. Come denunciato da Save the Children anche recentemente, in una condizione di**

---

<sup>8</sup> Art. 403 Codice Civile.

<sup>9</sup> Ci sono casi in cui ne è responsabile la Questura (ad es. Lampedusa e Agrigento<sup>9</sup>, altri in cui le Autorità di PS affidano i minori non accompagnati ai Servizi Sociali del Comune (ad es. Siracusa).

<sup>10</sup> Finanziato dal Comune di Bari, il servizio è rivolto ad ogni aspetto dell'emergenza sociale: anziani, minori non accompagnati, disabili, adulti in difficoltà sociale e psico-sociale, famiglie, stranieri, persone senza dimora. È inteso come supporto logistico e di sostegno sociale anche nei casi di emergenze di Protezione Civile, interfacciandosi con le differenti strutture del Comune e delle altre Istituzioni. Il servizio di P.I.S. è attivo 24 ore su 24.

sovraffollamento non è possibile garantire per i minori spazi di accoglienza dedicati, ci sono ragazzi che sono costretti a dormire all'aperto per terra, le condizioni igienico-sanitarie sono molto precarie, con un numero di bagni e di docce del tutto insufficiente rispetto alle presenze, e sussiste il forte rischio che vengano coinvolti nelle conflittualità che sempre più frequentemente si verificano all'interno del Centro.

La situazione è analoga anche **sulla costa orientale della Sicilia e, in particolare nella provincia di Siracusa**, dove gli arrivi di migranti via mare sono aumentati in modo esponenziale (13 volte di più - nel 2013, tra il 1 gennaio e l'8 luglio, rispetto allo stesso periodo del 2012). A partire da novembre 2012, a Siracusa è stata individuata ed utilizzata come unica struttura di primissima accoglienza l'ex Ospedale Umberto I (mentre l'ex mercato ittico di Portopalo, in precedenza adibito a tale funzione è stato definitivamente dichiarato inagibile). Un'ala dell'Umberto I, posta al piano terra, viene utilizzata per le operazioni di identificazione successivi agli sbarchi, mentre un'altra ala, di 2 piani, viene utilizzata per l'accoglienza dei migranti. Se inizialmente la scelta dell'Umberto I è stata accolta favorevolmente, dal momento che ha consentito di accogliere i migranti appena sbarcati o rintracciati sul territorio fornendo loro immediato ristoro in attesa della conclusione delle operazioni di identificazione, si è poi rivelata una soluzione inadeguata a causa dell'eccessivo prolungarsi della permanenza dei migranti e delle precarie condizioni d'accoglienza all'interno della struttura. Secondo quanto comunicato dall'Ente gestore alla Prefettura di Siracusa, l'8 luglio 2013 erano 200 i migranti presenti all'interno del Centro di cui 63 donne (27 eritree, 27 somale, 6 palestinesi, 3 siriane), 50 minori di cui 6 in nucleo familiare (4 maschi eritrei e una ragazza somala) e 44 non accompagnati in attesa di collocamento in comunità per minori, tutti egiziani, arrivati tra aprile e luglio 2013 (ma, tra gli adulti, 24 risultano essere presenti da novembre 2012). Dalla rilevazione svolta da Save the Children il 15 luglio 2013 è emerso che i migranti presenti sono 292, tra cui vi sono 105 minori, per la maggior parte (95) non accompagnati somali ed eritrei<sup>11</sup>. I minori in nucleo familiare sono tutti siriani.

Le condizioni di accoglienza sono pessime. La separazione tra adulti (uomini e donne) e minori non è in alcun modo garantita, né nelle stanze né nei bagni. La maggior parte dei migranti, compresi i minori, dormono su materassi usati e usurati, non ignifughi, posti a terra. Tutti i locali del Centro necessiterebbero di manutenzione e ristrutturazione. Nel corso di ripetuti sopralluoghi presso tale Centro è emerso che i servizi minimi ed essenziali non sono garantiti. L'assistenza sanitaria, in particolare, è del tutto insufficiente. Ci sono ragazzi che hanno necessità di cure mediche e, nonostante ciò sia stato riportato più volte al personale in servizio presso la struttura, non è stata data loro alcuna risposta. L'erogazione del kit igienico (bagnoschiuma, shampoo, dentifricio e spazzolino), di lenzuola e asciugamani, del vestiario, nonché del pocket money e delle schede telefoniche è irregolare e incompleta. Ci sono minori non accompagnati che hanno avuto la possibilità di comunicare con le famiglie, soltanto per pochi minuti e soltanto in seguito a pressanti richieste da parte degli operatori di Save the Children, in violazione del loro diritto a mantenere rapporti costanti con i propri familiari. Altri sono stati trovati in città a mendicare e a cercare beni e indumenti nella spazzatura. All'interno del Centro anche le condizioni di sicurezza personale dei migranti e, in particolare, dei più vulnerabili, non sono garantite. Un gruppo di minori ha riferito al Team di Save the Children episodi, estremamente gravi, compiuti nei loro confronti di notte da ospiti adulti in evidente stato di ubriachezza. Il personale della polizia presente è insufficiente e sembra disinteressarsi della situazione. In considerazione della

---

<sup>11</sup> 43 dei 44 minori non accompagnati egiziani presenti sono stati collocati in comunità della Provincia nel corso della settimana.

presunta temporaneità della permanenza dei minori nel Centro, non è prevista l'organizzazione di alcuna attività di carattere educativo o ludico-ricreativo e manca personale specializzato che possa occuparsi dei ragazzi che, di fatto, trascorrono quindi l'intera giornata in balia di loro stessi. Anche a causa di tale situazione ci sono minori non accompagnati che si sono allontanati dalla struttura e che, in alcuni casi, l'Organizzazione ha saputo che hanno raggiunto la città di Roma, esponendosi a gravi rischi.

Tra i Centri di Prima Accoglienza attualmente esistenti, per quanto riguarda le condizioni di accoglienza, **fa eccezione in Puglia** il Centro Don Tonino Bello di Otranto (parzialmente utilizzato come sede da parte di alcune associazioni del territorio), che viene attivato in caso di sbarchi o rintracci di migranti nel Salento e che, al momento, pur non avendo un'area dedicata alla prima accoglienza dei minori, è l'unico in cui il tempo di permanenza dei migranti è inferiore alle 48 ore e sono garantiti i beni ed i servizi essenziali.

Invece **in Calabria, così come in tutte le altre località della Sicilia e della Puglia non menzionate**, non esistono Centri di prima accoglienza e vengono pertanto occasionalmente adibiti a luoghi per l'identificazione, il foto-segnalamento e la prima accoglienza dei migranti rintracciati lungo le coste, palestre e scuole messe a disposizione dall'amministrazione comunale del luogo di sbarco o rintraccio, dove spesso non vengono attivate neanche le minime misure di protezione dei minori soli non accompagnati nel caso di loro presenza.

### ***L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nelle comunità per minori in Sicilia, Puglia e Calabria***

Tutti i minori hanno diritto ad essere accolti in un luogo sicuro, ad essere protetti e a ricevere cure che garantiscano loro il livello di vita dignitoso. Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha specificato che *“gli Stati devono assicurare che i bambini separati e non accompagnati abbiano una qualità di vita adeguata al loro sviluppo fisico, mentale, spirituale e morale. Come sancito dall'articolo 27(2) della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, gli Stati dovranno provvedere all'assistenza materiale e predisporre programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda la nutrizione, il vestiario e l'abitazione”*<sup>12</sup>.

Save the Children ha condotto l'attività di monitoraggio degli standard di accoglienza<sup>13</sup> delle comunità che accolgono minori stranieri non accompagnati in Sicilia (dal 2008), in Puglia (dal 2010) e in Calabria (dal 2011) nell'ambito del Progetto Praesidium<sup>14</sup>. Per quanto riguarda la **distribuzione di beni**, l'aspetto più critico riguarda la mancata o insufficiente erogazione del **pocket money** e della **scheda telefonica**. In entrambi i casi si tratta di beni particolarmente importanti al fine di garantire il rispetto dei diritti dei minori, nel caso del *pocket money* perché riduce il rischio che i minori siano facilmente reclutati nel circuito della manodopera irregolare, nel caso della scheda telefonica perché consente ai

---

<sup>12</sup> Commento Generale n. 6 Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza par. 44.

<sup>13</sup> La rilevazione comprende: fornitura di beni e servizi e alla situazione relativa alla nomina del tutore, ottenimento del permesso di soggiorno, accesso alla procedura e ottenimento della protezione internazionale, conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

<sup>14</sup> Le comunità oggetto dell'ultima rilevazione da parte di Save the Children (dicembre 2012) sono state 145 delle 196 che accolgono o hanno accolto minori stranieri non accompagnati tra gennaio e settembre 2012. Di queste 6 sono SPRAR (di cui 4 oggetto di monitoraggio, 2 in Sicilia e 2 in Puglia) e 12 (di cui 9 in Calabria 3 in Sicilia) sono state attivate nel 2011 come Strutture di Accoglienza Temporanea (SAT) ed hanno successivamente chiesto, e in alcuni casi già ottenuto, l'accreditamento da parte della Regione come comunità di accoglienza per minori. Le comunità monitorate si trovano per la maggior parte in piccoli Comuni e sono gestite nella maggior parte dei casi da cooperative sociali e enti religiosi

ragazzi di mantenere il contatto con i familiari, esigenza da loro fortemente avvertita e vissuta come assolutamente prioritaria.

Rispetto all'**erogazione di servizi**, si rileva che **continuano ad essere particolarmente carenti l'assistenza legale e la mediazione culturale**, entrambi fondamentali nel garantire un'adeguata accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. In particolare, per quanto riguarda l'**assistenza legale**, si rileva che la conoscenza delle principali norme di riferimento è rimessa all'iniziativa dei singoli operatori. Non risulta che vengano organizzati corsi di aggiornamento mirato per gli operatori delle strutture che partecipano unicamente ad incontri istituzionali periodicamente organizzati dalle Prefetture. Manca sul territorio un sistema di scambio di informazioni e collaborazione sia tra gli operatori delle comunità che tra i diversi soggetti che a vario titolo si occupano della protezione dei minori. La difficoltà della materia, la non uniformità delle prassi amministrative locali e la necessità di integrare normative di riferimento molto diverse fra loro, comportano il rischio di avere un quadro giuridico frammentario o non completamente corretto, con il rischio di ingenerare false convinzioni nei ragazzi e in chi a vario titolo si deve occupare di loro anche dal punto di vista burocratico amministrativo. Tutto ciò appare ancora più vero quando le errate informazioni giuridiche vanno ad incidere sul diritto di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale<sup>15</sup>. In proposito occorre anche rilevare che ci sono comunità che non si avvalgono del supporto di enti o soggetti specializzati in materia di protezione internazionale pur essendo di notevole importanza che sia una figura esterna alla comunità a raccogliere la storia, al fine di separare il presente dal passato, la quotidianità attuale in Italia dal motivo di fuga dal proprio Paese.

Per quanto concerne invece la **mediazione culturale**, occorre evidenziare che in nessuna comunità in Calabria e in poche comunità in Sicilia, il mediatore culturale è un professionista stabilmente presente nella comunità. In mancanza di qualcuno con cui comunicare, i minori si sentono isolati e finiscono con il ricevere le informazioni attraverso altri minori presenti da più tempo nelle comunità, che, come sempre più spesso capita, le traducono in modo più o meno errato anche per spingerli alla fuga, in quanto vengono percepiti come minaccia per lo status quo che si è venuto a creare all'interno della comunità. A causa della mancanza o carenza di mediazione culturale svolta da professionisti, i minori non solo non ricevono corrette informazioni, ma non vengono consultati e le loro opinioni non possono essere prese in considerazione, con conseguente violazione dell'art. 12 CRC. L'incomprensione tra minori e operatori è anche causa di tensioni, incide negativamente sulla costruzione del rapporto di fiducia tra loro e costituisce uno dei principali fattori che spingono i ragazzi, privi di punti di riferimento all'interno della comunità, ad allontanarsi<sup>16</sup>.

*F. e A., ragazze somale, rispettivamente di 16 e 17 anni, erano ospitate in una comunità della provincia di Agrigento; hanno fatto richiesta di protezione internazionale ed hanno atteso il giorno della loro convocazione presso la Commissione Territoriale; giunte in Commissione, però, non hanno potute essere ascoltate; raccontano, che gli è riferito sommariamente che il problema era costituito dall'assenza del tutore, ma di non aver capito bene quale fosse la difficoltà.*

*Tornate in comunità, le ragazze, molto nervose, hanno iniziato ad avere atteggiamenti violenti che sfociati nel danneggiamento di alcune porte e armadi. Le ragazze, hanno contattato il team di Save the Children chiedendo che gli fosse spiegato il perché dell'assenza del tutore, e in seguito a tale chiarimento hanno deciso di rimanere; tuttavia dato il protrarsi della nomina del nuovo tutore, e la mancanza di informazioni circa la loro situazione, hanno poi deciso di allontanarsi.*

---

<sup>15</sup> In proposito si veda, *oltre*.

<sup>16</sup> Si veda *oltre* "Gli allontanamenti dei minori non accompagnati dalle comunità" par. 3.4.

### 2.3 LA MANCANZA DI GARANZIE RISPETTO ALLA COPERTURA ECONOMICA DELL'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: LA NECESSITÀ DI DOTARE DI RISORSE CERTE ED ADEGUATE IL FONDO NAZIONALE PER L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (ART. 25)

Una delle principali criticità rilevate da Save the Children nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle condizioni di accoglienza in comunità in Sicilia, Puglia e Calabria riguarda **l'insufficiente o totale mancanza di disponibilità economica** delle stesse. Gli enti gestori delle comunità denunciano notevoli ritardi da parte dei Comuni nel pagamento delle rette, circostanza che ha inevitabilmente influenzato sia l'operato degli operatori delle comunità, che non vengono pagati regolarmente, sia la quantità e la qualità dei beni e dei servizi offerti, a scapito dei minori accolti.

Una tale situazione ha determinato, come ulteriori conseguenze, che ci sono sia comunità sempre più restie ad accogliere minori stranieri non accompagnati sia comunità che sono costrette ad interrompere l'attività di accoglienza. In particolare, si rileva che **in Sicilia** già da diversi mesi ci sono Comuni che, non disponendo di fondi da destinare all'accoglienza, diffidano le comunità ad accogliere minori, come successo a Campobello di Licata (AG) e Mineo (CT).

Il 20 luglio 2013 erano 326 i minori non accompagnati in attesa di trasferimento in comunità e temporaneamente accolti per la maggior parte presso il CPSA di Lampedusa e il centro Umberto I di Siracusa.

**In Puglia** le difficoltà finanziarie dei Comuni della costa salentina sono state alleviate dalla Prefettura di Lecce che ha provveduto a saldare o sta saldando ai Comuni il corrispettivo delle rette giornaliere per il periodo intercorso dall'arrivo del minore sino alla nomina del tutore<sup>17</sup>, ma emergeranno una volta che, avvenuta la nomina dei tutori, il carico economico ricadrà esclusivamente su di essi.

In via generale, è evidente che nel 2012 non sono state predisposte soluzioni strutturali per riorganizzare il sistema di accoglienza dei minori non accompagnati nel suo complesso e affrontare le questioni inerenti l'onere finanziario dell'accoglienza. Nella programmazione triennale dei distretti socio-sanitari (piani di zona 2010-2013) ci sono Comuni non hanno incluso la previsione degli oneri derivanti dall'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, non hanno effettuato una ricognizione delle strutture esistenti sul territorio e dei relativi requisiti e costi.

L'unica iniziativa positiva è stata la creazione del **Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati** a cui però sono stati allocati soltanto 5 milioni di euro .

---

<sup>17</sup> Il Ministero dell'Interno provvede al rimborso, ai sensi del D.L. n. 451/1995, convertito dalla legge n. 563/1995, per il tramite delle Prefetture competenti, delle spese relative all'accoglienza dei minori in quanto stranieri da assistere, per il periodo strettamente necessario alla loro identificazione: momento individuato nella nomina del tutore da parte dell'A.G. Questo sulla base dell'art. 2 del D.L. 30 ottobre 1995, 451 (*Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima della regione Puglia*, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563) che prevede l'istituzione, a carico del Ministero dell'Interno, di centri di accoglienza per far fronte alle situazioni di emergenza connesse alla prima assistenza a favore dei gruppi di stranieri privi di qualunque mezzo di sostentamento, in attesa di identificazione o espulsione. Tali interventi, previsti in origine per far fronte all'emergenza nella sola Regione Puglia, sono stati estesi, dall'art. 2, comma 2, a qualunque situazione di emergenza si profili su tutto il territorio nazionale. Inoltre, l'art. 3 del decreto del Ministro dell'interno 2 gennaio 1996, n. 233 (*Regolamento per l'attuazione dell'art. 2 D.L. 30 ottobre 1995, n. 451*), riconosce un potere direttivo alle Prefetture per quanto riguarda gli interventi assistenziali necessari, i quali devono però essere realizzati dagli enti locali anche avvalendosi di enti pubblici o privati, associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale. Questa normativa di carattere generale dettata in materia di immigrazione irregolare è successivamente stata interpretata in materia estensiva nei riguardi dei minori stranieri non accompagnati in quanto presenti sul territorio nazionale privi di mezzi di sostentamento e, come tali, bisognevoli di assistenza ai sensi dell'art. 2 D.L. n. 451/1995.

## **2.4 RITARDI NELLA NOMINA DEI TUTORI E TUTORI NON PREPARATI A SVOLGERE TALE IMPORTANTE E DELICATO INCARICO: PERCHÉ È IMPORTANTE CHE CI SIA UN TUTORE PER OGNI MINORE (ART. 12)**

I minori non accompagnati sono, per definizione, minori che si trovano in Italia da soli, senza una persona che sia per loro legalmente responsabile. Per questo motivo è fondamentale che venga quanto prima nominato un tutore, ovvero una persona che supporti e rappresenti legalmente il minore.

La normativa italiana stabilisce che la nomina del tutore deve avvenire “quanto prima” e nel caso di minori richiedenti protezione internazionale viene individuato un limite temporale di 48 ore dalla manifestazione di volontà di richiedere protezione internazionale<sup>18</sup>. Tuttavia, nella prassi, tali termini sono spesso disattesi con conseguente grave pregiudizio per i minori nell’esercizio dei loro diritti e nell’ottenimento dei documenti che attestino la loro regolare permanenza in Italia.

In Sicilia e in Calabria Save the Children ha rilevato che i tempi per la nomina dei tutori sono eccessivamente lunghi, avendo una durata media compresa tra i 2 e gli 11 mesi, con casi che superano i dodici mesi, con conseguente grave pregiudizio per i minori stranieri non accompagnati.

In caso di ritardo nella nomina del tutore da parte del Giudice, il responsabile della comunità, in qualità di tutore *pro tempore*, dovrebbe poter esercitare tutti i poteri tutelari, compresa la richiesta del permesso di soggiorno<sup>19</sup>. Diversamente, ci sono Questure (in particolare, in Sicilia e in Calabria, oltre che a Roma) che richiedono che ci sia un tutore nominato dal Giudice per procedere al rilascio del permesso di soggiorno, nonostante tale documento sia automaticamente dovuto ai minori non accompagnati in quanto non espellibili.

*R., 17 anni, bengalese, ha atteso per più di 18 mesi l’apertura della tutela e durante questo periodo non ha ottenuto il permesso di soggiorno. Questo gli ha impedito di poter frequentare corsi di formazione lavorativa per accedere ai quali gli veniva richiesto il permesso di soggiorno.*

Per quanto riguarda poi il soggetto che deve essere nominato dal Giudice come tutore, la normativa italiana<sup>20</sup> si limita a stabilire che deve essere una “*persona idonea all’ufficio, di ineccepibile condotta, la quale dia affidamento di educare e istruire il minore*”.

La prassi più comunemente diffusa è la nomina del Sindaco del Comune in cui si trova la comunità, il quale, solitamente, delega i Servizi Sociali. Nella Provincia di Catanzaro, ad esempio, viene sempre nominato il Sindaco come tutore dei minori stranieri non accompagnati.

Save the Children ha rilevato che ci sono tutori che risultano essere impreparati e/o disinteressati rispetto alle problematiche dei minori stranieri non accompagnati.

*F. minore di origine somala richiedente asilo ospitata presso una struttura di Agrigento; come tutore è stato nominato il responsabile dei servizi sociali del comune; quando F. è stata convocata presso la CT per il riconoscimento della protezione*

---

<sup>18</sup> Art. 26 comma 5 D.lgs. 25/2008.

<sup>19</sup> Tale indicazione è espressamente prevista anche da parte del Ministero dell’Interno: la domanda di permesso di soggiorno per il minore non accompagnato deve essere presentata da chi esercita i poteri tutelari sul minore e dunque: dal tutore, se ne è stato nominato uno; dal legale rappresentante dell’istituto o comunità o dall’Ente locale, se il minore è collocato in un istituto o comunità o è comunque assistito dall’Ente locale. Cfr.

<http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/minori/sottotema005.html>

<sup>20</sup> Codice Civile art. 348.

*internazionale non ha potuto essere ascoltata perché il tutore nel frattempo è andato in pensione per cui è stato necessario procedere all'individuazione del nuovo funzionario.*

Occorre inoltre rilevare che nonostante la legge preveda che non può essere nominato come tutore da parte dal Giudice il responsabile delle comunità in cui il minore è accolto<sup>21</sup>, in considerazione del potenziale conflitto di interesse nell'esercizio dei due incarichi (il responsabile della comunità, ad esempio, potrebbe non essere favorevole all'affidamento alla comunità oltre il 18esimo anno a causa l'onere economico che ne discenderebbe a carico della struttura che gestisce), nella prassi (in particolare a Lecce, in Sicilia e in Calabria) accade che tale norma non sia rispettata.

Save the Children ha individuato come buona prassi l'attività svolta dall'Ufficio del Garante regionale per l'infanzia e l'Adolescenza in Veneto che, dal 2001, ha messo a disposizione dell'autorità giudiziaria una rete di tutori volontari, adeguatamente selezionati e formati a svolgere tale incarico e l'attività dei quali è stata monitorata da parte dello stesso Ufficio.

I Garanti per l'infanzia e l'adolescenza di altre Regioni, come il Lazio e la Puglia, stanno seguendo tale buona prassi; anche a livello locale sono state realizzate iniziative formative per tutori volontari<sup>22</sup>, ma manca un'uniformità di intervento a livello nazionale.

DRAFT

---

<sup>21</sup> Art. 3 Legge 184/1983 vieta che possano essere nominati tutori i legali rappresentanti delle comunità o coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati.

<sup>22</sup> Nel 2012 si è svolta la II edizione del corso per Tutori di Minori stranieri non accompagnati, organizzato dalla Prefettura di Catania, a cui anche Save the Children ha partecipato.