



Fuori dal buio: un anno dalla parte dei minori migranti



Aggiornamento al rapporto *Invisibili, minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima*

23 febbraio 2007



1. Un anno dopo: cosa è cambiato?.....	3
1.1 Obiettivi e metodo dell'aggiornamento.....	3
1.2 Incontri di Amnesty International con le autorità italiane.....	4
2. Maggiore visibilità dei minori migranti in un contesto ancora insidioso per i diritti umani.....	6
2.1 L'approccio agli arrivi via mare e le modifiche normative annunciate.....	6
2.2 La memoria delle espulsioni collettive e la necessaria centralità dei diritti umani nei rapporti di collaborazione con la Libia.....	9
2.3 La detenzione di migranti e richiedenti asilo.....	11
2.3.1. La visita di AI al centro di Crotone: auspicabile avvio di un'epoca di trasparenza.....	14
2.4 Nuova luce e vecchie ombre sui minori che migrano via mare.....	15
3. I minori alla frontiera marittima: in quale misura la protezione ha preso il posto della detenzione?.....	18
3.1. Dati e informazioni sui minori giunti presso le coste meridionali nel 2005 e nel 2006.....	18
3.2. I nuclei familiari con minori: un immutabile destino di detenzione?....	20
3.3. Evoluzioni positive e zone d'ombra persistenti nella prassi relativa al trattamento dei minori non accompagnati	23
3.3.1. Una sterzata decisa verso la protezione dei minori non accompagnati: la radicale riduzione dei tempi di detenzione.....	23
3.3.2. "Ma quelli sono falsi minori": la lotteria della radiografia del polso.....	25
3.4. Dove sono i minori egiziani?.....	27
3.5. Altre coste, altri arrivi: timori per i minori non accompagnati presso i porti di Ancona e Venezia.....	29

1. Un anno dopo: cos'è cambiato?

1.1. Obiettivi e metodo dell'aggiornamento

L'intento di questo aggiornamento è di offrire una panoramica sullo stato di avanzamento della normativa e della prassi rispetto alle raccomandazioni di Amnesty International (AI) contenute nel rapporto *Invisibili, i diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti alla frontiera marittima italiana*¹, a un anno dalla sua pubblicazione, avvenuta il 23 febbraio 2006.

L'idea seguita, nella stesura, è quella di percorrere a grandi linee la struttura del rapporto *Invisibili*, congiuntamente al quale questo aggiornamento andrebbe letto: il fine è di evidenziare quali elementi - in termini di contesto, di normativa, di prassi - appaiono mutati nel senso di quanto richiesto da AI, quali risultano oggetto di un processo di trasformazione dagli esiti ancora incerti e quali, invece, risultano tuttora trascurati nella considerazione delle autorità competenti e nell'approccio complessivo degli attori che potrebbero invece contribuire a produrre un cambiamento.

Sempre al fine di garantire una lettura scorrevole, sono stati evidenziati, nel testo, i passaggi essenziali relativi alle considerazioni di AI sulla situazione attuale.

La metodologia e le fonti dell'aggiornamento sono analoghe a quelle su cui si è basato il rapporto *Invisibili*. Sono state ascoltate le testimonianze di migranti e richiedenti asilo e di rappresentanti e operatori di Organizzazioni intergovernative e non governative (Ong), in particolare tra coloro che sono attivi nei pressi dei luoghi di arrivo di minori, tra cui Medici senza Frontiere – Missione Italia (Msf). Sono state raccolte le testimonianze e i pareri di rappresentanti delle comunità di accoglienza per minori operanti in Sicilia, tra cui Villa Exodus, a Montevago (AG), oltre che di singoli attivisti per i diritti umani e di avvocati.

Questa nuova indagine tiene inoltre conto delle risultanze della prima visita ad un centro di detenzione per migranti realizzata da AI in Italia². La visita ha avuto luogo il 24 gennaio 2007, nel centro di S. Anna a Isola Capo Rizzuto (Crotone), e ha riguardato tutte le sue sezioni (CPTA, CPA e CID³). Pur essendo quella di Crotone solo una delle visite che sarà possibile effettuare nell'ambito di un lavoro di monitoraggio e ricerca sui diritti umani di migranti e richiedenti asilo detenuti, si ritiene che essa abbia fornito elementi importanti di conoscenza, tenuti in considerazione, e talvolta menzionati, in questa analisi.

¹ Il rapporto di Amnesty International *Invisibili, I diritti umani dei minori migranti detenuti all'arrivo alla frontiera marittima Italiana*, febbraio 2006, è reperibile in versione integrale, alla pagina www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf; è indicizzato come rapporto internazionale con l'AI Index EUR 30/001/2006 (e disponibile, in questa versione, alla pagina web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR300012006?open&of=ENG-ITA).

² Una trattazione più approfondita del tema della trasparenza dei centri di detenzione e dell'accesso di AI ai centri è contenuta nel paragrafo 2.3 del presente aggiornamento.

³ Per una descrizione delle denominazioni, della storia e delle funzioni dei centri di detenzione per migranti esistenti in Italia, vedi l'illustrazione contenuta in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, paragrafo 4.1. "Basi legali per l'istituzione, la gestione e la supervisione dei centri di detenzione", p. 20, da ritenersi ancora valida.

L'aggiornamento tiene inoltre conto delle posizioni espresse dai rappresentanti delle autorità competenti in documenti ufficiali e dichiarazioni pubbliche e delle raccomandazioni e informazioni contenute nei rapporti di Organizzazioni non governative ed enti di ricerca.

Essenziali, ai fini dell'analisi, i pareri di esperti del settore e le informazioni diversamente provenienti da enti, Ong e coordinamenti operanti in Italia nel campo della tutela dei diritti di rifugiati, migranti e minori stranieri, tra cui: l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr), l'Associazione Antigone, l'Arci, l'Associazione di studi giuridici sull'immigrazione (Asgi), l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci), la Caritas Italiana, il Centro Astalli - *Jesuit Refugee Service*, il Consiglio italiano rifugiati (Cir), il Consorzio italiano di solidarietà (Ics), il Coordinamento romano minori stranieri, Medici contro la tortura, Medici senza frontiere-Missione Italia (Msf), Save The Children-Italia, il Servizio rifugiati e migranti della Federazione delle Chiese evangeliche in Italia (Fcei), il Comitato Italiano per l'Unicef e alcuni singoli attivisti per i diritti umani operanti in Sicilia.

1.2. Incontri di Amnesty International con le autorità italiane

Nel corso del 2006, AI ha incontrato più volte i rappresentanti delle autorità responsabili nell'ambito delle questioni sollevate dal rapporto *Invisibili*.

Il 24 ottobre 2006 una delegazione di AI è stata ricevuta al Viminale dal ministro dell'Interno Giuliano Amato⁴. Durante l'incontro sono state portate all'attenzione del ministro le preoccupazioni di AI in materia di immigrazione e asilo: i centri di detenzione per migranti, il rispetto del principio di *non refoulement*, l'urgenza di dotare l'Italia di una legge organica sull'asilo, i rapporti di cooperazione con la Libia in materia di immigrazione. AI ha poi fatto riferimento alla situazione dei minori nei centri di detenzione e alla necessità di nuove disposizioni per i minori non accompagnati⁵.

AI ha inoltre richiesto di accedere ai centri di detenzione per migranti a fini di ricerca, richiesta rispetto alla quale il ministro ha espresso il proprio parere positivo⁶.

Nel corso dell'anno AI ha incontrato più volte il sottosegretario all'Interno Marcella Lucidi, il Prefetto Mario Morcone, Capo Dipartimento del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, il Prefetto Pasquale Piscitelli, allora Direttore Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza e diversi funzionari del ministero dell'Interno con competenza in materia.

Oggetto dei contatti di AI con i livelli politici e tecnici del ministero dell'Interno sono state le proposte di modifica delle norme e prassi più specificamente relative a: la detenzione dei nuclei familiari con minori; la necessità di rivedere l'uso di routine, ai fini della determinazione dell'età, di

⁴ V. Comunicato stampa di AI alla pagina www.amnesty.it/pressroom/comunicati/CS117-2006.html.

⁵ V. comunicato del ministero dell'Interno alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23157.

⁶ Per riferimenti dettagliati al tema della trasparenza dei centri di detenzione per migranti e dell'accesso di AI si veda il paragrafo 2.3.1.

tecniche medico-legali, la cui fallibilità comporta gravi rischi; l'esigenza di una maggiore attenzione al trattamento dei minori richiedenti asilo in frontiera. Queste modifiche sono realizzabili, come AI ha rimarcato nel corso degli incontri, per mezzo di atti di indirizzo, di circolari⁷ e di modifiche e integrazioni al Testo Unico.

AI ha inoltre preso parte alle consultazioni promosse dal ministro Amato e dal ministro della Solidarietà sociale Paolo Ferrero ai fini della annunciata "riforma" del Testo Unico immigrazione⁸. In tali occasioni AI ha ribadito le proprie raccomandazioni in materia di protezione dei minori migranti e richiedenti asilo.

Infine, nell'ambito della propria collaborazione con le altre Ong attive in Italia in materia di asilo, riunite nel "tavolo" coordinato dall'Unhcr, il 20 giugno 2006, Giornata mondiale del rifugiato, AI ha sottoscritto l'appello e il documento congiunto intitolati "Per una futura legge organica sull'asilo"⁹. Il documento chiede con forza al governo l'adozione di una normativa organica sull'asilo, indicando le principali caratteristiche che essa dovrebbe avere per offrire adeguata protezione ai rifugiati.

Nel corso degli incontri AI ha espresso apprezzamento per la disponibilità delle autorità a conoscere le preoccupazioni e le raccomandazioni avanzate nel rapporto *Invisibili*. L'organizzazione si aspetta ora che le prassi e le norme riguardanti la detenzione dei minori in frontiera siano riportate pienamente in linea con gli standard internazionali sui diritti umani, da cui, per molti versi, sono ancora lontane.

⁷ Modifiche urgenti sono realizzabili con circolari o atti di indirizzo laddove le prassi abusive o rischiose non discendano da una disposizione legislativa ma piuttosto da scelte discrezionali. E' il caso, ad esempio, della detenzione di migranti e richiedenti asilo nei CPA (Centri di prima accoglienza), o dell'applicazione sistematica della radiografia del polso ai fini della determinazione dell'età; prassi, queste, non previste esplicitamente da alcuna norma e che sarebbe urgente rimuovere anche con circolari, seppur nell'ottica di avere presto una disciplina che intervenendo con forza di legge su questi punti prevenga ulteriori abusi nella prassi.

⁸ Per maggiori dettagli sull'oggetto di questi incontri v. par. 2.1. e il comunicato del ministero dell'Interno citato in nota 19.

⁹ Il testo dell'appello ed il documento integrale più dettagliato sono disponibili, rispettivamente, alle pagine www.unhcr.it/images/pdf/appello.pdf e www.unhcr.it/images/pdf/tavoloasilo.pdf.

2. Maggiore visibilità dei minori migranti in un contesto ancora insidioso per i diritti umani

2.1. L'approccio agli arrivi via mare e le modifiche normative annunciate

L'approccio di autorità, mezzi di informazione e opinione pubblica agli arrivi di migranti via mare, così come le norme (e lacune) della legislazione su immigrazione e asilo costituiscono, rispettivamente, il *clima politico* e il *quadro legale* nei quali le violazioni dei diritti umani dei minori migranti alla frontiera marittima sono andate maturando negli anni, a partire dal primo emergere di questi flussi all'inizio degli anni '90.

Nel rapporto *Invisibili*, descrivendo tali elementi di contesto, AI ha sottolineato come la progressiva criminalizzazione degli arrivi via mare e il contestuale deterioramento dell'assetto legislativo abbiano creato condizioni di rischio per i minori e per tutte le persone vulnerabili incappate nelle maglie di politiche di detenzione e controllo risultate spesso arbitrarie¹⁰.

Questi ultimi mesi hanno reso evidente che l'esagerata attenzione dei media al versante "marittimo" degli arrivi irregolari e la continua strumentalizzazione degli stessi da parte di esponenti di entrambi gli schieramenti politici, con gli anni hanno prodotto nell'opinione pubblica una percezione dell'entità e natura di questi arrivi che è oggi difficile da correggere. E' ormai saldamente diffusa la convinzione che i migranti irregolari, sommariamente considerati portatori di problemi sociali e criminalità, arrivino soprattutto via mare, attraverso un perenne "assedio": ciò rischia di avere un forte impatto su tutti i percorsi di modifica legislativa che interessano le frontiere e la detenzione dei migranti, *percorsi che appaiono quanto mai condizionati dall'incombenza di un ricatto politico divenuto ormai facile*, proprio in virtù di questa percezione estesa e sempre infiammabile.

Per dare l'idea di come questo clima sia dannoso, è importante notare che di questa infondata inquietudine abbiano negli ultimi anni scontato gli effetti, assieme ai migranti, molte altre persone per altro verso "vicine" agli eventi, tra cui senz'altro i cittadini di Lampedusa, luogo che, per essere interessato da arrivi presentati come minacciosi, è stato di conseguenza dipinto come insicuro¹¹.

AI ritiene che gli eventuali tentativi compiuti dalle autorità e degli attori della comunicazione per scardinare tale sensazione diffusa e per lenire le paure generate dalla criminalizzazione dei migranti irregolari, meritino apprezzamento.

In tal senso AI ha registrato con interesse le dichiarazioni contenute nella lettera aperta inviata nel febbraio 2007 dal ministro della Solidarietà sociale Paolo

¹⁰ V. in particolare il capitolo 2 "Politiche migratorie e strategie di "contrasto" applicate alla frontiera marittima italiana: clima politico, quadro legale e rischi per i diritti umani", in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, p. 9 ss.

¹¹ AI ha posto attenzione a questo aspetto e ha iniziato ad occuparsene pubblicamente a partire dalla conferenza "Lampedusa, terra di diritti umani", tenutasi sull'isola il 23 giugno 2006. Durante l'incontro, organizzato assieme all'associazione locale "Alternativa giovani - Lampedusa", AI ha ricordato come il ragionamento che, a partire dalla presunta minacciosità dei migranti, fa percepire l'isola come insicura, sia interamente falsato e dannoso per tutti, al contrario del propagarsi di una cultura dei diritti umani, della quale invece l'intera comunità può beneficiare. V. il comunicato stampa emanato per tale occasione: www.amnesty.it/pressroom/comunicati/CS62-2006.html.

Ferrero agli operatori dell'informazione¹², nonché l'intenzione del ministero dell'Interno - espressa negli stessi giorni dal sottosegretario Marcella Lucidi - di fornire un contributo tecnico ai lavori del Comitato scientifico costituito per iniziativa dell'Unhcr, dell'Ordine nazionale dei giornalisti e della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (Fnsi), con l'obiettivo di stilare una "Carta dei doveri per i media a tutela degli immigrati e dei rifugiati"¹³. Il Comitato¹⁴ ha il fine ultimo di sensibilizzare il sistema della comunicazione sui temi e le notizie relative all'immigrazione e all'accoglienza; di esso fanno parte, assieme ai promotori, i rappresentanti di uffici tecnici del ministero dell'Interno, del ministero delle Pari opportunità e del ministero della solidarietà sociale.

Al contempo, il rilievo pubblico dato dal ministero dell'Interno al fatto che nel 2006 siano giunte via mare in Italia 923 persone in meno che nel 2005 non è apparso andare nel senso di ridimensionare l'allarme creatosi intorno a questo tema, né di attrarre attenzione sul dato più oggettivo delle difficili condizioni di chi arriva – in larga parte richiedenti asilo, donne e, appunto, minori. La notizia è stata riportata, in un comunicato ufficiale, nei seguenti termini: "Nel 2006 diminuiscono gli sbarchi di clandestini rispetto all'anno precedente"¹⁵. L'enfasi posta su variazioni peraltro assai contenute¹⁶ e l'uso del termine "clandestini" riferito a persone in situazioni diverse, compresi moltissimi richiedenti asilo, continuano a preoccupare.

Se, in termini generali, nei documenti istituzionali sembrano in aumento i riferimenti alla fragilità delle persone che attraversano il Mediterraneo, non pare tuttavia cessato l'utilizzo strumentale delle notizie sugli arrivi via mare da parte di esponenti di entrambi gli schieramenti politici¹⁷.

Per quanto riguarda quello che abbiamo individuato come il secondo elemento di contesto, ossia il quadro legislativo rilevante, esso sarebbe, secondo le molteplici dichiarazioni pubbliche rese negli ultimi mesi delle autorità competenti, prossimo a profondi mutamenti.

Tuttavia tali mutamenti risultano, al momento in cui si scrive, *di là da venire e dal contenuto ancora non completamente chiaro*.

¹² Il ministro Ferrero invita gli operatori dell'informazione a considerare il fenomeno dell'immigrazione "nella sua ricchezza e complessità" e "non solo per gli aspetti che sconfinano nella cronaca nera". La lettera è disponibile all'indirizzo www.welfare.gov.it/EaChannel/Eventi/Tavola+rotonda+5+febbraio+2007.htm?baseChannel=Eventi.

¹³ La nota del Sottosegretario all'Interno On. Lucidi è disponibile alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23609.

¹⁴ Vedi la nota del 1 febbraio 2007 della Federazione Nazionale della stampa italiana all'indirizzo www.fnsi.it/Default.asp?key=5626&SINGA=S e il comunicato stampa emanato il 19 gennaio 2007 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr) all'indirizzo www.unhcr.it/index.php?option=com_content&task=view&id=753&Itemid=224.

¹⁵ V. il Comunicato del ministero dell'Interno alla pagina www.interno.it/stampa.php?sezione=1&id=23488.

¹⁶ I migranti arrivati via mare sono passati dai 22.939 del 2005 ai 22.016 del 2006.

¹⁷ Si vedano, a mo' di significativo esempio, le interrogazioni presentate durante l'estate 2006 rispettivamente da un ampio gruppo di deputati de L'Ulivo (interrogazione disponibile alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=22795) e da un altrettanto ampio gruppo di deputati della Lega Nord Padania (alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=22794). Nella prima interrogazione citata si afferma: "gli sbarchi dei clandestini con le tragedie che li accompagnano dimostrano che l'attuale normativa sull'immigrazione, voluta dal governo Berlusconi, non funziona". Nella seconda si chiede quale sia la posizione del ministro dell'Interno Amato rispetto alla riforma delle norme sull'immigrazione "considerata la necessità che l'Italia assuma indirizzi univoci e coerenti in una situazione che vede continui sbarchi di clandestini sulle coste italiane". La risposta del ministro Amato ad entrambe le interrogazioni è disponibile all'indirizzo www.interno.it/salastampa/discorsi/elenchi/articolo.php?idIntervento=465.

Utilizzando sedi e modalità diverse¹⁸ e tornando a più riprese sull'argomento, nel corso del 2006 il ministro dell'Interno Giuliano Amato e il ministro della Solidarietà sociale Paolo Ferrero hanno annunciato l'intenzione del governo di avanzare proposte di riforma del Testo Unico sull'immigrazione D.Lgs. 286/98, c.d. legge Turco-Napolitano, anche in relazione alle parti introdotte dalla Legge 189/02, c.d. Bossi-Fini, comprese le norme che definiscono o incidono sulla condizione giuridica dei minori non accompagnati e quelle che regolano la detenzione e l'espulsione. I Ministri Amato e Ferrero hanno operato, a tal fine, un'ampia consultazione del mondo non governativo, delle organizzazioni sindacali e degli enti locali, articolata in quattro incontri finalizzati a "raccolgere proposte e suggerimenti per una corretta gestione dell'immigrazione in Italia in vista della riforma del Testo Unico sull'immigrazione"¹⁹.

Al momento in cui questo aggiornamento viene chiuso²⁰ *non risulta tuttavia disponibile il testo ufficiale della annunciata proposta di legge del governo di modifica delle norme in materia di immigrazione*, testo che ci permetterebbe una considerazione puntuale delle proposte alla luce delle norme e degli standard internazionali sui diritti umani. Né risultano approvati altri atti – come circolari e atti di indirizzo – che incidano da un punto di vista generale sulla preoccupante situazione dei diritti dei minori alla frontiera marittima.

Riguardo all'adozione di una normativa organica sull'asilo, pur essendo stati presentati alcuni disegni di legge in Parlamento, una parte dei quali assegnati alle commissioni, non sembra al momento all'orizzonte una loro calendarizzazione. Il governo non ha preso alcuna iniziativa in merito a una legge organica, nonostante questo sia previsto nei documenti programmatici²¹.

L'insidioso quadro legislativo descritto in Invisibili²² permane dunque a oggi pressoché²³ immutato e, secondo quanto risulta da informazioni giunte da più parti ad AI, è tale da produrre ricadute negative analoghe a quelle che hanno caratterizzato gli ultimi anni²⁴.

¹⁸ Si vedano, ad esempio, le "Note per la riforma del testo unico dell'immigrazione", presentate dal ministro dell'Interno Amato alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 27 settembre 2006,. Pubblicate sul sito dell'ASGI : www.asgi.it/content/documents/dl06092900.immigrazione.amato.senato.sett.2006.doc. Si vedano anche le dichiarazioni rilasciate il 17 novembre 2006 dal ministro Amato in occasione della visita in Italia di Antonio Guterres, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23295.

¹⁹ Si veda il comunicato del ministero dell'interno all'indirizzo www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23259.

²⁰ Il testo è stato chiuso il 15 febbraio 2007.

²¹ L'adozione di una normativa organica in materia di asilo, già prevista nel "Programma dell'Unione", è riportata a p. 17 dell' "Albero del programma", documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri sull'attuazione del programma di governo, disponibile alla pagina www.governo.it/Governoinforma/documenti_ministeri/attuazione_programma/albero_programma.pdf

²² Si vedano in particolare il par. 2.2. *Progressivo deterioramento della legislazione nazionale su immigrazione e asilo*, in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, p. 11 ss.

²³ Nel febbraio 2007 sono entrate in vigore alcune modifiche del TU Immigrazione apportate, rispettivamente, dal Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 di attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e dal Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 di attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare. I richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria sono stati esclusi dall'applicabilità di tali modifiche e i rifugiati sono stati esclusi dalla possibilità di richiedere il "permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo" previsto dal primo dei due decreti. Introdotto invece un miglioramento per i minori non accompagnati riconosciuti rifugiati, i quali hanno diritto, senza limitazioni, a ricongiungere i genitori.

²⁴ Si veda tra gli altri il rapporto di Msf – Italia "Oltre le frontiere. Le barriere al riconoscimento dei diritti di asilo in Italia", maggio 2006. Il rapporto è disponibile all'indirizzo www.msf.it/msfinforma/comunicati_stampa/sintesi_oltre_la_frontiera.pdf.

L'impressione complessiva, rispetto al contesto attuale, è che in esso siano insite, al momento, molteplici *possibilità* di cambiamento: i tanti momenti di contatto tra istituzioni e società civile ne costituiscono una positiva testimonianza. *Ma questo processo di consultazione e le dichiarazioni istituzionali, se pur apprezzabili, che lo accompagnano, non producono alcun effetto pratico sulle vite e sui diritti umani di migranti e richiedenti asilo. Ne avranno solo se sfoceranno in modifiche reali.*

AI ribadisce dunque ancora una volta come non sia possibile garantire una protezione completa ed effettiva ai minori e agli altri soggetti vulnerabili senza modifiche del quadro legislativo vigente, modifiche che non possono più attendere e che devono comprendere l'urgente adozione di una normativa organica sull'asilo.

Un'altrettanto profonda trasformazione, secondo AI, è necessaria in relazione all'atteggiamento complessivo verso il tema dell'arrivo di migranti presso le coste. Il controllo delle frontiere è una potestà e un dovere dello Stato, ma fintanto che la diminuzione degli arrivi via mare sarà considerata, dalle istituzioni e dalla popolazione, il principale indicatore di successo delle politiche migratorie indipendentemente dalle ragioni che l'hanno determinata, non sarà possibile una considerazione serena del tema immigrazione, né un approccio di protezione verso i richiedenti asilo.

Chiediamo alle istituzioni di compiere ogni sforzo affinché i diritti umani tornino a essere una parte essenziale del dibattito sulle migrazioni, certi anche che questo approccio sia tra i migliori strumenti per favorire la sicurezza di tutti.

2.2. La memoria delle espulsioni collettive e la necessaria centralità dei diritti umani nei rapporti di collaborazione con la Libia

Le espulsioni collettive verso la Libia realizzate dall'Italia tra l'ottobre 2004 e il dicembre 2005 hanno visto coinvolte circa 3000 persone, secondo una stima molto prudente che potrebbe rivelarsi ottimistica²⁵, e hanno rappresentato un momento in cui l'Italia è risultata essere più distante che mai dal rispetto dei propri obblighi in materia di diritti umani di migranti e rifugiati. Il destino delle persone espulse sommariamente e senza accedere a procedure eque di asilo e di identificazione – persone tra cui non possiamo escludere vi fossero minori e che potrebbero essere state detenute arbitrariamente in Libia o da lì rinviate senza garanzia alcuna nel loro paese d'origine - resta in buona parte sconosciuto.

E' anche per questo che le responsabilità dell'Italia per le decisioni prese dalle istituzioni in tali occasioni non vanno dimenticate, come non va accantonato il tema del trattamento di migranti e rifugiati in Libia.

²⁵ I riferimenti di questa stima e ulteriori informazioni sono disponibili in AI - Sezione Italiana, *Lampedusa ingresso vietato*, EGA Editore, dicembre 2005.

AI ha trattato il tema dei rapporti bilaterali tra Italia e Libia nell'incontro con il Vicepresidente del Consiglio e ministro degli Esteri Massimo D'Alema il 3 luglio 2006²⁶ e in quello con il ministro degli Interni Amato il 24 ottobre 2006.

Durante l'incontro con AI, il ministro Amato si è espresso fermamente circa la propria volontà di evitare espulsioni collettive di migranti verso paesi di transito, tra cui la Libia. AI apprezza questo orientamento, in quanto in linea con gli obblighi dell'Italia in materia di diritti dei rifugiati, con particolare riferimento al principio di *non refoulement* e al connesso obbligo di garantire l'accesso alla procedura di asilo a chi fugge da persecuzioni e altre violazioni gravi dei diritti umani.

Considerandolo un argomento ancora rilevante, visti i rapporti di cooperazione tra i due paesi e il ruolo dell'Italia nel riavvicinamento tra Unione europea e Libia, AI nel corso dell'incontro ha ricordato i rischi che i migranti e i richiedenti asilo corrono in Libia, uno dei pochi stati al mondo a non aver firmato la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati. In particolare, AI si è soffermata sulla necessità che sia l'Italia, sia l'Unione europea si chiedano, nel momento in cui decidono di trasferire fondi al governo libico per operazioni di pattugliamento del deserto o per la costruzione di centri di detenzione per migranti, quale sia l'impatto di queste misure sui diritti umani dei migranti stessi.

Le politiche di cooperazione dell'Italia con la Libia, per risultare credibili e non innescare meccanismi che possono condurre ad abusi e violazioni, devono essere condizionate al rispetto dei diritti umani da parte del governo libico; gli accordi dovrebbero contenere la clausola di "human rights conditionality", un principio che, per AI, dovrebbe costituire il fulcro dei rapporti diplomatici c.d. "euromediterranei" in materia di immigrazione.

Il ministro Amato ha dimostrato un generale interesse verso la questione, esprimendosi, nel corso dell'incontro con AI, in favore di una politica di collaborazione con la Libia che metta in primo piano la tutela dei diritti umani²⁷. Riteniamo che queste affermazioni costituiscano un impegno che il ministro Amato ha preso con tutti coloro che hanno a cuore i diritti umani e un ruolo di rilievo dell'Italia e dell'Europa in questo campo.

Il tema è quanto mai attuale, visto l'infittirsi dei rapporti tra Italia e Libia nel corso degli ultimi mesi. Il Presidente del Consiglio Prodi, il ministro Amato, il ministro degli Affari Esteri Massimo D'Alema hanno incontrato più volte, durante l'anno, le istituzioni libiche, sia in occasione di visite nel paese²⁸, sia ricevendone i rappresentanti in Italia²⁹. L'immigrazione risulta sempre alta nell'agenda degli

²⁶ V. i comunicati stampa del governo (www.governo.it/GovernoInforma/Comunicati/dettaglio.asp?d=28541) e di AI (<http://www.amnesty.it/pressroom/comunicati/CS70-2006.html>).

²⁷ www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23157

²⁸ www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23313

²⁹ Si vedano per esempio gli incontri di cui alle note ufficiali del ministero dell'Interno disponibili ai seguenti indirizzi : www.interno.it/salastampa/comunicati/elenchi/comunicato.php?idcomunicato=1059, www.interno.it/salastampa/comunicati/elenchi/comunicato.php?idcomunicato=1141

incontri e l'Italia ha annunciato³⁰ il proprio rinnovato supporto economico alla Libia per fermare i flussi di migranti diretti verso l'Europa.

Le notizie sugli sviluppi e sugli effetti concreti di questi rapporti di cooperazione sono andate intensificandosi nel corso degli ultimi mesi. Secondo una nota ufficiale del ministero dell'Interno³¹, nella notte tra il 18 ed il 19 gennaio 2007 le autorità libiche, con l'interessamento e alla presenza di personale italiano di pubblica sicurezza, hanno realizzato a Tajura, non lontano da Tripoli, una operazione nell'ambito della quale sono stati "intercettati" 190 migranti in procinto di partire per le coste italiane, tra cui 17 donne e 3 bambini; tra le persone coinvolte, secondo la nota, vi erano cittadini sudanesi, eritrei, etiopi, egiziani, marocchini, bangladeschi e altri. Non ci constano al momento ulteriori notizie sul trattamento e le condizioni delle persone fermate dalla polizia: in particolare non è dato sapere se la Libia le ha protette dal rimpatrio verso paesi dove potessero subire persecuzioni e quale trattamento sia stato riservato alle persone vulnerabili, tra cui donne e bambini.

Anche alla luce di queste notizie, AI domanda alle autorità italiane quali garanzie in materia di rispetto dei diritti umani di migranti e richiedenti asilo siano state richieste dal governo italiano a quello libico nell'ambito degli accordi di cooperazione che sono alla base di tali operazioni e come sia stata assicurata la pubblicità di tali accordi nella parte relativa a questo specifico aspetto.

2.3. La detenzione di migranti e richiedenti asilo

La detenzione dei migranti e dei richiedenti asilo nei CPTA, CID e negli altri luoghi a ciò destinati dalle autorità è stata al centro di un dibattito politico spesso infiammato e a tratti confuso. Una polarizzazione della discussione attorno all'alternativa apertura/chiusura delle strutture è sembrata caratterizzare l'approccio al tema della detenzione, talvolta rischiando di far accantonare una riflessione certamente più complessa, ma senz'altro necessaria a un vero cambiamento, sulla illegittimità delle misure di detenzione applicate a una parte considerevole delle persone trattenute e sulla necessità di riportare i diritti umani di migranti e richiedenti asilo al centro del dibattito.

L'approccio emergenziale agli arrivi via mare e alla gestione dei centri e la confusione tra accoglienza e detenzione descritti in *Invisibili*³², che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni e oltre (dalla "Legge Puglia" in poi), non sono mutati. Lo "stato di emergenza sul territorio nazionale per proseguire le attività di contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia" è stato prorogato a tutto il 2006 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2005. Sulla base dello stesso è stata emanata, il 9 novembre 2006, un'ennesima ordinanza di protezione civile,

³⁰ Ad esempio, a seguito dell'incontro con il leader libico colonnello Mohammad Gheddafi tenutosi in occasione della presenza a Tripoli del ministro Amato per il vertice euroafricano del 23 novembre 2006, il ministro ha fatto riferimento a "la collaborazione tra l'Italia e la Libia, le risorse significative che stiamo assegnando all'assistenza alla Libia, i risultati positivi ottenuti". V. www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23313.

³¹ www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23541.

³² Si veda, in riferimento a questo argomento, il paragrafo 4.1. "Basi legali per l'istituzione, la gestione e la supervisione dei centri di detenzione", in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf.

che affronta il tema per mezzo di numerose deroghe a direttive comunitarie e a direttive governative in tema di appalti.

Alla fine del 2005 il governo ha avviato delle consultazioni interne relative alla situazione del centro di Lampedusa, con particolare riferimento alla presenza dell'Unhcr, e ai tempi di permanenza dei migranti, nel centro. Ciò è avvenuto a seguito dei molteplici appelli di Ai e di altre Ong attive nella difesa di richiedenti asilo e rifugiati e alla ripetuta richiesta di accesso al centro dello stesso Unhcr, culminata il 19 ottobre 2005 nell'incontro di António Guterres, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, con l'allora ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu³³.

Il 10 novembre successivo, l'allora ministro dell'Interno Pisanu ha annunciato la decisione presa di "ridimensionare il ruolo del Centro, trasformandolo in un 'Centro di soccorso e prima accoglienza' non più di assistenza". "Si tratta" - ha aggiunto il ministro - "di adeguare la configurazione giuridica del Centro alla funzione che, come ho prima detto, esso è venuto via via assumendo sotto la spinta della crescente ondata migratoria"³⁴.

La presenza dell'Unhcr a Lampedusa è stata stabilita il 1° marzo 2006, sulla base di un accordo tra l'agenzia dell'Onu e il ministero dell'Interno, nell'ambito di un progetto chiamato "Presidium", al quale partecipano anche l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (Oim) e la Croce Rossa Italiana (Cri). Il progetto è finalizzato a stabilire un presidio di tali organizzazioni sull'isola di Lampedusa. In particolare, l'attività dell'Unhcr mira ad "assicurare una protezione adeguata a rifugiati e richiedenti asilo che arrivano a Lampedusa"³⁵.

Nel corso del 2006 risultano effettivamente essersi ridotti i tempi di detenzione di migranti e richiedenti asilo, minori compresi, nel centro di Lampedusa, anche se non si può escludere che in alcuni casi i tempi possano essere stati comunque lunghi.

In generale, la detenzione dei richiedenti asilo, fatta eccezione per il CID di Foggia, dal quale i richiedenti asilo attualmente possono uscire e rientrare senza chiedere l'autorizzazione, risulta sistematica e spesso superiore di molti giorni ai tempi previsti dalla legge. Non è inoltre cessato l'utilizzo di strutture "occasionalmente" destinate alla detenzione, quali l'hangar del porto di Pozzallo (Ragusa) o la palestra di Licata (Agrigento).

Nel complesso, fatta eccezione per la presenza dell'Unhcr a Lampedusa e i ridotti tempi di permanenza delle persone nel centro, si stenta a individuare differenze tangibili rispetto alla situazione generale descritta in *Invisibili*.

Al momento il governo ha alla propria attenzione il rapporto della "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri" nominata dal ministro

³³ In merito all'incontro e alle iniziative successive del governo, v. il comunicato stampa del ministero dell'Interno del 19 ottobre 2005: www.interno.it/salastampa/comunicati/elenchi/comunicato.php?idcomunicato=890.

³⁴ Intervento dell'allora ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu alla Camera dei Deputati in risposta all'interpellanza urgente presentata dall'On. Violante ed altri, www.interno.it/salastampa/discorsi/elenchi/articolo.php?idIntervento=394.

³⁵ www.unhcr.it/index.php?option=com_content&task=view&id=681&Itemid=295.

dell'Interno; nuove proposte per la detenzione dei migranti dovrebbero essere contenute nel testo ministeriale di riforma al Testo Unico sull'immigrazione più volte annunciato, del quale però al momento non si conoscono i contenuti.

I lavori e il rapporto della "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri"³⁶ istituita dal ministero dell'Interno

Il 6 luglio 2006 è stata istituita dal ministero dell'Interno una Commissione con l'incarico ad hoc di "procedere anche attraverso appositi sopralluoghi, ad un'indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e di situazione della vivibilità di tutte le strutture destinate al trattenimento temporaneo ed all'assistenza degli immigrati irregolari, nonché all'ospitalità dei richiedenti asilo, tenute ad assicurare la tutela della dignità della persona e il rispetto dei diritti fondamentali" con il fine ultimo di formulare "proposte e suggerimenti sulle possibili strategie future". La Commissione, presieduta dall'Ambasciatore Staffan De Mistura, era composta da alti funzionari del ministero dell'Interno e da rappresentanti di enti e Ong attive nel campo dell'immigrazione e dell'asilo³⁷, tra cui Acli, Anci, Arci, Asgi, Caritas, Cir e Fcei.

La commissione ha visitato tutti i centri di detenzione (CPTA, CDI e CPA) e alla fine delle singole visite, il presidente della Commissione ha rilasciato dichiarazioni pubbliche. Tali dichiarazioni riguardano, tra l'altro, i centri di Lampedusa³⁸, Crotone S.Anna³⁹, Cassibile (Siracusa)⁴⁰.

Al è stata ricevuta dalla Commissione e ha sottoposto le proprie preoccupazioni e raccomandazioni all'attenzione della stessa.

Il 31 gennaio 2007 la Commissione ha presentato al ministro dell'Interno Amato il proprio rapporto, contenente un resoconto della situazione e delle proposte di cambiamento⁴¹.

Rinviando al rapporto della Commissione per una lettura complessiva delle proposte, ai fini del presente aggiornamento, che riguarda essenzialmente la detenzione di minori migranti all'arrivo via mare, va sottolineato come la Commissione abbia rilevato che il regime a cui sono sottoposti i migranti nei CPA e nei CID sia di "oggettivo trattenimento" senza una convalida giudiziaria. Riguardo ai CPA la Commissione ha tuttavia avanzato una proposta che appare un sostanziale mantenimento del regime attuale (divieto di allontanamento senza autorizzazione per un periodo massimo di 20 giorni) e non ha proposto l'introduzione di una convalida giudiziaria. Per i secondi (CID), pur criticando la

³⁶ Si sceglie, per semplicità, di utilizzare il nome con il quale la Commissione è stata definita al momento della presentazione del rapporto. Il rapporto è disponibile sul sito del ministero dell'Interno alla pagina www.interno.it/assets/files/1/2007131181826.pdf.

³⁷ Composizione della Commissione: Presidente Staffan De Mistura, Pasquale Piscitelli (Direttore Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere), Nicola Prete (Direttore Centrale dei Servizi Civili per l'immigrazione e l'asilo), Luca Pacini (Responsabile dell'Ufficio immigrazione e diritto d'asilo presso l'Ani), Le Quyen Ngo Dinh (Caritas italiana), Gianfranco Schiavone (Associazione studi giuridici per l'immigrazione), Annemarie Von Hammerstein Gesmold ved. Dupré (Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia), Filippo Miraglia (Arci), Giuseppe Gulia (Acli), Christopher Hein (Cir), Maurizio Falco (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione).

³⁸ www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=22677.

³⁹ www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=22693.

⁴⁰ www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23243.

⁴¹ www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23602.

detenzione dei richiedenti asilo in quanto soggetti vulnerabili, la Commissione ha proposto il "superamento dei CID in favore di un sistema unico di accoglienza": una raccomandazione decisamente positiva ma che fa affidamento sulla "graduale sostituzione" delle strutture esistenti con strutture di prima accoglienza, secondo una formula che corre il rischio di essere indebolita da possibili resistenze e tattiche dilatorie.

Particolarmente positiva e apprezzabile è l'attenzione dedicata dalla Commissione durante le sue visite e nella stesura del rapporto al tema dei minori non accompagnati con particolare riferimento alla questione della determinazione dell'età. Confermando quanto denunciato da AI, la Commissione ha riscontrato l'uso sistematico ed esclusivo di questa tecnica sia a Lampedusa che in altri centri, CPTA, CID, CPA, con i rischi di espulsione illegittima di minori che essa comporta. Le raccomandazioni della Commissione in proposito sono ferme e precise: adottare una disciplina che regoli diversamente la materia, tenendo conto del superiore interesse del minore e garantendogli il beneficio del dubbio e garanzie procedurali, tra cui il consenso informato.

La Commissione ha anche espresso raccomandazioni puntuali sull'accesso ai centri per "enti e associazioni, enti locali e stampa". Riteniamo che questa sia una raccomandazione che il governo deve seguire con urgenza, visto il lungo protrarsi negli anni di un regime di opacità contrario agli standard sui diritti umani.

2.3.1. La visita di AI al centro di Crotona: auspicabile avvio di un'epoca di trasparenza

AI ha condotto, sul tema della trasparenza e a supporto della propria richiesta di accesso ai centri di detenzione per migranti in qualità di Ong indipendente, una campagna che precede la pubblicazione di *Invisibili*. La richiesta di accesso era poi contenuta nell'appello promosso contestualmente al lancio della campagna *Invisibili*⁴², in calce al quale migliaia di persone hanno apposto la propria firma, inviato al Presidente del Consiglio, ai Presidenti di Camera e Senato, al ministro dell'Interno.

Come già indicato, il 24 ottobre 2006, incontrando una delegazione di AI, il ministro dell'Interno Amato ha dato il proprio parere positivo all'ingresso di AI nei centri. Abbiamo all'epoca espresso il nostro apprezzamento per una decisione che va nel senso di quanto richiesto dalle norme internazionali sul trattamento dei detenuti e che ha permesso ad AI di effettuare, completate le procedure tecniche di autorizzazione con il Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione, una prima visita il 24 gennaio 2007, che ha riguardato il Centro di S. Anna ad Isola Capo Rizzuto (Crotona).

L'autorizzazione è stata garantita ad AI nel giro di pochi giorni dalla richiesta e, nel corso della visita, AI ha avuto ampia libertà di movimento in tutti i settori del centro (CPA, CID e CPTA) e ha potuto incontrare rappresentanti della Prefettura, delle forze di polizia (in particolare l'Ufficio Immigrazione della Questura) e degli enti gestori.

⁴² L'appello è stato modificato dopo il parere positivo del ministro Amato sull'accesso di AI ai centri.

Per motivi legati alla dovuta cautela verso le persone presenti nel centro al momento della visita, nonché alla necessità di analizzare quanto emerso anche alla luce di ulteriori visite, si evita qui di fornire un resoconto dettagliato della visita. Le informazioni apprese in tale occasione sono tenute in considerazione e, laddove possibile, vengono riportate nell'ambito delle analisi contenute in questo aggiornamento.

Più in generale AI vuole auspicare che l'ingresso dell'organizzazione ai centri costituisca l'anticipazione di una più ampia tendenza che renda questi luoghi finalmente trasparenti, che garantisca il contatto di chi vi è detenuto con il mondo esterno e che, così, prevenga il verificarsi di abusi.

AI chiede alle autorità di garantire sempre l'accesso ai centri all'Unhcr, alle Ong, agli avvocati, ai ministri di culto e ai giornalisti, secondo un principio di trasparenza dei luoghi di detenzione contenuto in tutti i documenti internazionali sul trattamento dei detenuti e sulla prevenzione degli abusi.

2.4. Nuova luce e vecchie ombre sui minori che migrano via mare

La più evidente novità relativa al periodo che segue la pubblicazione del rapporto *Invisibili* è l'accresciuta conoscenza della situazione dei minori che arrivano in Italia via mare.

A un anno dalla presentazione del rapporto *Invisibili* e dal lancio dell'omonima campagna, le dichiarazioni delle istituzioni competenti⁴³ e il fatto stesso che la questione venga presa in considerazione nel dibattito in materia di immigrazione e asilo, ci fanno ritenere che le centinaia di bambini e adolescenti i quali, ogni anno, arrivano in Italia via mare, stiano progressivamente uscendo dal buio.

Pur nella consapevolezza che l'evidenza di una situazione non produca un suo automatico miglioramento, siamo certi che essa, contribuendo alla monitorabilità delle violazioni avvenute o potenziali, abbia in sé un valore imprescindibile. Se l'opacità, per i diritti umani, è l'origine o il presupposto di molti abusi, al contrario la trasparenza è sempre un efficace strumento di prevenzione. Per tali motivi, sia i fasci di luce che hanno messo in evidenza molti aspetti della condizione dei minori migranti all'arrivo e durante la detenzione, sia le zone d'ombra che ancora permangono, meritano un'attenzione particolare.

In termini generali, si può dire che l'attenzione dei mezzi di comunicazione abbia contribuito a mettere in evidenza il nucleo, l'essenza stessa della questione: *il fatto che i minori siano una componente rilevante degli arrivi di migranti e richiedenti asilo alla frontiera marittima.*

⁴³ Il sottosegretario all'Interno on. Lucidi ha dichiarato, in occasione del 20 novembre, Giornata internazionale dei diritti dell'infanzia: "Il destino dei minori stranieri che arrivano nel nostro Paese è tra le priorità del ministero dell'Interno che, a riguardo, ha già avviato insieme agli altri ministeri competenti un lavoro di approfondimento, per modificare la normativa che li riguarda ed anche per predisporre interventi a legislazione vigente. Soprattutto quando questi giovanissimi giungono sul nostro territorio, senza essere accompagnati da un adulto, sono tre volte vulnerabili perché minori, stranieri e soli. Lo Stato ha il compito di prenderli in carico per seguirli nella loro crescita e, soprattutto, per impedire che diventino invisibili e finiscano nelle reti di sfruttamento o siano avviati alla prostituzione". Dichiarazione disponibile alla pagina www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=23297.

Fatto, questo, che è risultato per anni coperto da una coltre d'ombra pesantissima, solo raramente interrotta da citazioni riportate per inciso nelle cronache, e che invece ora è finalmente emerso come tema di comunicazione, di dibattito anche istituzionale, di maggior consapevolezza nell'opinione pubblica.

AI ha riscontrato che i lanci di agenzia e, più in generale, le notizie relative agli arrivi via mare, diano sempre più spesso conto del numero di bambini e di adolescenti non accompagnati giunti presso le coste siciliane, così contribuendo a tenere viva l'attenzione verso la esistenza stessa di questi minori e *favorendo un monitoraggio indipendente del fenomeno*.

Riguardo all'azione delle istituzioni, va segnalata quella che appare una novità decisamente positiva e che, si spera, rappresenti un'inversione di tendenza rispetto alla trasparenza dei dati. All'inizio del 2007⁴⁴ il ministero dell'Interno ha reso disponibili i dati sugli arrivi di migranti sulle coste italiane nel 2005 e nel 2006. *Per la prima volta questi dati pubblici sono disaggregati per età e per genere* e dunque rendono individuabili e misurabili le presenze dei minori e delle donne.

Nel rapporto *Invisibili* AI aveva chiesto alle autorità di operare "una completa e puntuale pubblicazione dei dati riguardanti gli ingressi e le presenze di minori migranti e richiedenti asilo accompagnati e non accompagnati"⁴⁵. *La scelta di rendere pubblicamente disponibili le informazioni sulla presenza dei minori all'interno degli arrivi via mare va nel senso indicato da tale raccomandazione e AI la ritiene apprezzabile, in quanto essa contribuisce a diffondere una migliore conoscenza del fenomeno e rappresenta un atto di trasparenza*.

L'innalzamento dell'attenzione istituzionale sul tema dei minori sembra riguardi soprattutto la vulnerabilità dei minori non accompagnati, rispetto ai quali, secondo dichiarazioni recenti⁴⁶, sarebbero in cantiere nuove misure di protezione e modifiche legislative rilevanti.

Il sottosegretario all'Interno Lucidi, a novembre 2006, ha annunciato di aver avviato un "lavoro di approfondimento" assieme agli altri ministeri competenti, al fine di modificare la normativa relativa ai minori non accompagnati e a predisporre quegli interventi che non richiedono modifiche legislative. Anche i miglioramenti registrati nella prassi della detenzione all'arrivo via mare – descritti estensivamente nel capitolo 3 – riguardano essenzialmente i minori non accompagnati.

Risulta invece ancora insufficiente l'attenzione all'arrivo e alla detenzione in frontiera di moltissimi bambini, spesso assai piccoli, all'interno di nuclei familiari di richiedenti asilo, per la maggior parte provenienti dal Corno d'Africa.

Come AI ha spesso segnalato, tra i richiedenti asilo che giungono in Italia via mare sono molte le donne. Secondo i dati del ministero dell'Interno citati⁴⁷, nel

⁴⁴ V. Comunicato del ministero dell'Interno alla pagina www.interno.it/stampa.php?sezione=1&id=23488; allo stesso indirizzo sono disponibili i dati sugli arrivi via mare relativi al 2005 e al 2006.

⁴⁵ V. *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, p. 51.

⁴⁶ Si veda ad esempio la dichiarazione citata in nota 43.

⁴⁷ Rif. dati del ministero dell'Interno descritti *ibidem*, nel paragrafo 1.4, e citati alla nota 44.

2005 presso le coste Siciliane (compresa Lampedusa) sono arrivate *849 donne, di cui 254 donne eritree, 124 etiopi, 31 somale*. Nel 2006 il numero delle donne giunte in Sicilia è anche aumentato, e con esso il numero di coloro provenienti dal Corno d'Africa: *1037 donne in tutto, di cui 308 donne eritree, 127 etiopi, 29 somale*. Queste donne, *sole o in compagnia del marito*, giungono in Italia dopo aver attraversato il Sahara ed essersi fermate in Libia in condizioni generalmente assai difficili; *spesso viaggiano assieme ai loro figli piccoli o in stato di gravidanza*. Esse rappresentano senz'altro un gruppo particolarmente vulnerabile⁴⁸: ciononostante sembra esservi ancora troppa poca attenzione alla loro presenza e situazione all'arrivo. Secondo operatori che hanno raccolto le testimonianze di queste donne, è accaduto che esse abbiano raccontato di essere rimaste incinte a seguito di una violenza sessuale, subita durante la permanenza in Libia. In tal caso la necessità di un'accoglienza adeguata e lontana dalla detenzione è, se possibile, ancora più stringente.

Non c'è ancora sufficiente conoscenza della situazione di questi bambini nati migrando, nei cui confronti la detenzione all'arrivo è tuttora regola generalmente applicata. In questo quadro di luci e ombre, AI ritiene necessario tenere alta l'attenzione sui minori alla frontiera marittima e *favorire una completa visibilità di tutti i minori, nessuno escluso*, richiamando le istituzioni a farsi carico della situazione complessiva.

⁴⁸ Diversi riferimenti alle condizioni di viaggio di queste donne e dei loro bambini sono contenuti in *African Transit Migration from Lybia to Europe*, una interessante e approfondita ricerca sulle condizioni e gli abusi verso i diritti umani dei migranti e richiedenti asilo che giungono in Europa attraversando la Libia, pubblicata nel gennaio 2006 dalla *American University* de Il Cairo e curata da Sara Hamood. Il testo è disponibile alla pagina www.aucegypt.edu/fmrs/documents/African_Transit_Migration_through_Libya_-_Jan_2006_000.pdf.

3. I minori alla frontiera marittima: in quale misura la protezione ha preso il posto della detenzione?

3.1. Dati e informazioni sui minori giunti presso le coste meridionali nel 2005 e nel 2006

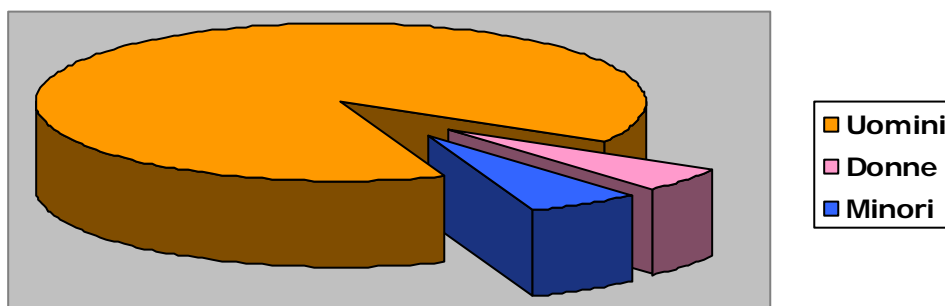
I dati resi noti dalle istituzioni relativamente agli anni 2005 e 2006 confermano quanto segnalato da AI con il rapporto *Invisibili*, ossia l'ingente presenza di minori - avevamo parlato di centinaia ogni anno - tra le persone che giungono in Italia via mare: il ministero dell'Interno riferisce infatti di 1.622 minori tra le persone arrivate nel 2005 (che sono in tutto 22.939)⁴⁹ e di 1.335 tra quelle giunte nel 2006 (complessivamente 22.016)⁵⁰. A ciò si aggiunga che, secondo informazioni giornalistiche confermate da fonti attendibili, nell'arco dei primi due mesi del 2007 sono almeno un centinaio i minori arrivati presso le coste italiane.

I minori rappresentano, secondo le statistiche ufficiali, *quasi il 7% degli arrivi via mare*.

MIGRANTI GIUNTI VIA MARE PRESSO LE COSTE MERIDIONALI				
	Uomini	Donne	Minori	Numero complessivo
2005	20.466	851	1.622	22.939
2006	19.622	1.059	1.335	22.016

Rielaborazione AI su dati ministero dell'Interno

Rappresentazione grafica - arrivi via mare 2006



E' importante notare - anche questa una novità positiva - che all'interno delle statistiche *i dati relativi agli arrivi in Sicilia compaiono disaggregati anche per nazionalità*.

I dati relativi alla Sicilia, che rappresentano la maggior parte degli arrivi via mare degli anni considerati, contribuiscono a descrivere la particolare vulnerabilità dei minori, accompagnati e non, che giungono presso le coste meridionali, molti dei quali provenienti da aree di conflitto o di crisi per i diritti umani, tra cui

⁴⁹ Vedi in particolare www.interno.it/assets/files/1/200715133034.pdf.

⁵⁰ Vedi in particolare www.interno.it/assets/files/1/200715132855.pdf.

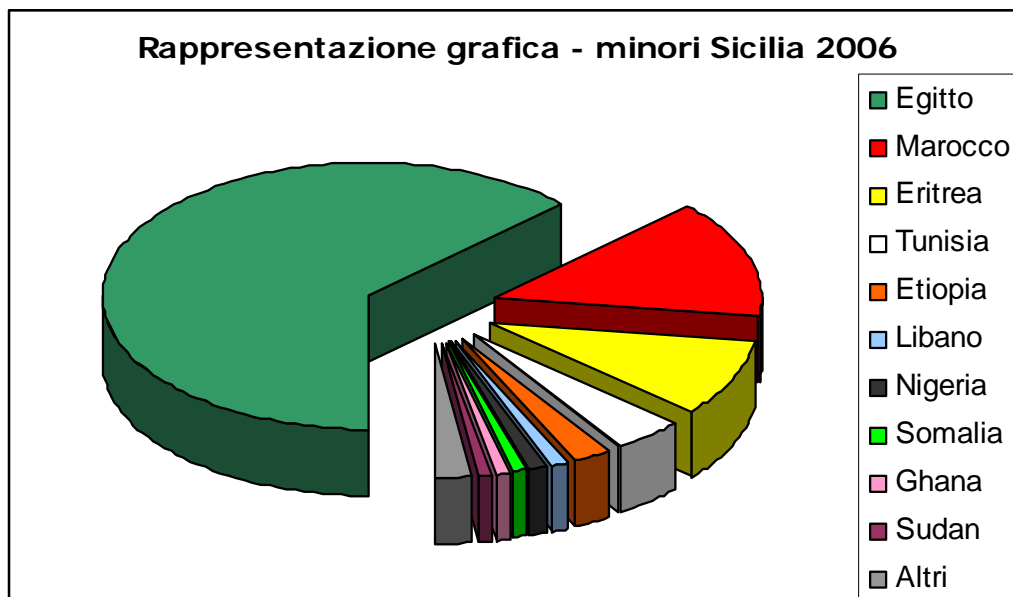
l'Eritrea, l'Etiopia, il Sudan, la Somalia, il Libano, come peraltro le informazioni allora disponibili avevano indicato nell'ambito della ricerca che ha portato ad *Invisibili*.

I dati resi noti dalle istituzioni consentono inoltre di individuare il numero considerevole di minori arrivati via mare negli ultimi due anni dal Nord Africa e dal Medio Oriente, in particolare da Egitto, Marocco e Tunisia⁵¹. Sebbene i dati non lo chiariscano, dalle informazioni e segnalazioni disponibili risulta che si tratti nella maggior parte di minori non accompagnati e che *tra essi vi sarebbero anche, seppur in numero ridotto, delle ragazze provenienti dal Marocco*.

MINORI GIUNTI VIA MARE PRESSO LE COSTE SICILIANE	2005	2006
Egitto	1.170	794
Marocco	88	182
Eritrea	143	116
Tunisia	32	57
Etiopia	53	28
Libano	6	15
Nigeria	3	13
Somalia	11	11
Ghana	6	11
Sudan	9	8
Pakistan	31	7
Bangladesh	11	5
Liberia	5	3
Siria	2	2
Libia	-	2
Togo	8	2
Algeria	10	2
Ciad	-	1
Costa d'Avorio	-	1
Niger	2	1
Turchia	5	1
Sud Africa	-	1
Arabia Saudita	-	1
Sierra Leone	1	-
Mauritania	1	-
Cina	1	-
Numero complessivo di minori	1.598	1.264

Rielaborazione AI su dati ministero dell'Interno

⁵¹ Per questi dati si veda in particolare la tabella disponibile alla pagina www.interno.it/assets/files/1/200715133018.pdf



Rielaborazione AI su dati ministero dell'Interno

Come AI ha avuto modo di sottolineare nel rapporto *Invisibili*⁵², nonostante per anni i documenti ufficiali e le dichiarazioni delle autorità abbiano omesso ogni riferimento agli arrivi di minori non accompagnati via mare da Nord Africa e Medio Oriente, in realtà sono risultati, dalle testimonianze e dalla documentazione raccolta, essere assai numerosi; ciò anche riguardo a coloro – e ci riferiamo in particolare *ai minori non accompagnati egiziani* - la cui presenza sul territorio, successiva all'arrivo, non risulta dalle statistiche ufficiali sui minori non accompagnati pubblicate dal Comitato minori stranieri e che risultano poco in contatto anche con le Ong che gestiscono servizi di supporto per minori non accompagnati.

I dati forniti dal ministero dell'Interno evidenziano in particolare l'arrivo, tra il 2005 e il 2006, di quasi 2000 minori non accompagnati provenienti dall'Egitto: nel 2006 essi rappresentano il 63% dei minori arrivati via mare in Sicilia. Questi dati, a fronte della persistente scarsa visibilità del loro percorso successivo nel territorio italiano, confermano e accrescono le preoccupazioni di AI sui rischi che tale vuoto di conoscenza può lasciar immaginare: esso può infatti corrispondere, nel destino dei minori, a un vuoto di tutela. Questi timori sono illustrati estensivamente nel paragrafo 3.4.

3.2. I nuclei familiari con minori: un immutabile destino di detenzione?

Il tema della detenzione dei nuclei familiari giunti in Italia via mare risente in modo particolare della confusione tra detenzione e accoglienza che da anni caratterizza le prassi applicate in prossimità della costa meridionale, confusione che appare ben lungi dall'essere abbandonata e sostituita, come sarebbe opportuno fare, da una corretta individuazione e disciplina delle diverse situazioni.

⁵² Vedi in particolare il paragrafo 5.2. "Invisibilità dei minori provenienti dall'Africa del Nord e dal Medio Oriente", in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, p. 41

La maggior parte dei nuclei familiari con minori, anche assai piccoli, non di rado neonati, che raggiungono le coste meridionali subiscono una detenzione sistematica, essenzialmente nei CPA e nei CID, luoghi la cui natura detentiva le autorità appaiono spesso riluttanti ad ammettere e che la stessa attenzione dell'opinione pubblica non sembra cogliere fino in fondo – per quanto la limitazione della libertà personale, per la maggior parte dei casi, sia dato indubitabile⁵³. Insistere nell'applicare la denominazione di "Centri di prima accoglienza" a luoghi che sono di oggettiva limitazione della libertà personale, ha molti effetti; uno di questi, forse tra i più gravi, è quello di lasciar passare come ammissibile la presenza al loro interno di persone estremamente vulnerabili, tra cui appunto i bambini e i neonati giunti al seguito di uno o di entrambi i genitori.

Questa situazione non sembra essere sostanzialmente cambiata.

La prassi della detenzione dei nuclei familiari ha subito alcune eccezioni; è stato ad esempio segnalato ad AI che nell'estate del 2006 diverse donne con bambini o in gravidanza giunte presso le coste siciliane siano state collocate in centri di accoglienza aperti dopo un primo e breve periodo di trattenimento a Lampedusa o presso gli altri luoghi "occasionalmente" di detenzione esistenti in Sicilia.

La generalità della prassi osservata, tuttavia, non ci permette di affermare che la detenzione sistematica dei nuclei familiari con minori abbia subito alcuna sensibile mitigazione. Nel momento in cui la delegazione di AI ha visitato il centro di Crotona, il 24 gennaio 2007 (quindi un periodo dell'anno particolarmente calmo dal punto di vista degli arrivi), all'interno dello stesso risultavano alloggiate, tra le 174 persone presenti (tra CID e CPA): due donne eritree in gravidanza; due donne, di cui una eritrea ed una etiopica, ognuna delle quali con un bambino di un mese; una famiglia eritrea con un bambino di 11 mesi; una famiglia dell'Azerbaijan con una minore di 15 anni.

Rispetto a tale forma di detenzione, le istituzioni non sembrano avere in cantiere piani di cambiamento, se non nel senso di un miglioramento di quelle che vengono, in virtù della confusione descritta, individuate come "condizioni di accoglienza". Il fatto che si sta parlando di *legittimità della detenzione* e di *trattamento di detenuti*, quando ci si riferisce, ad esempio, a una mamma eritrea che con il suo neonato vive entro uno dei quattro ampi perimetri di altissime reti metalliche all'interno dei quali sono collocati i container del centro S. Anna a Crotona, a sua volta interamente recintato, è un'idea che stenta a affermarsi. *La detenzione che, in quel centro, viene realizzata sotto forma di sistema concentrico di muri e recinzioni, è invece un argomento che le istituzioni italiane dovrebbero trattare in quanto tale, senza artifici semantici né ambiguità legislative.*

Va peraltro sottolineato come l'espulsione delle donne in gravidanza e dei genitori di bambini che abbiano fino a sei mesi di età è vietata dal Testo Unico sull'immigrazione (a essi spetta, di conseguenza, uno specifico permesso di

⁵³ La circostanza che nei centri di identificazione venga talvolta concessa ai richiedenti asilo l'autorizzazione ad uscire per poi farvi rientro a sera, non elimina la condizione di detenzione delle persone trattenute al loro interno. L'unico luogo che sembra fare eccezione a tale regola generale sembra essere, secondo la "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri", istituita dal ministero dell'Interno e in base a informazioni credibili e concordanti, il centro di identificazione di Foggia, dal quale i richiedenti asilo sono ammessi ad uscire e rientrare secondo la propria volontà.

soggiorno): nei confronti di queste persone, che sono una parte non irrilevante dei nuclei familiari con minori sottoposti a detenzione dopo l'arrivo, la detenzione non può neanche essere motivata da una possibile prospettiva di allontanamento forzato dal territorio e risulta dunque del tutto inaccettabile.

La "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri" istituita dal ministero dell'Interno⁵⁴, ha rilevato che, ad eccezione del centro di Foggia, nei CID i richiedenti asilo sono "sottoposti a una privazione della loro libertà non soggetta al controllo dell'autorità giudiziaria"⁵⁵ e che, nei CPA, "gli stranieri vengano di fatto trattenuti (...) per periodi di tempo considerevolmente lunghi, da 15 giorni fino a due mesi (...)", anche in questo caso, sottolinea la Commissione, senza controllo giurisdizionale.

La Commissione tuttavia non propone di garantire un controllo giurisdizionale alle persone detenute nei CPA, né di evitare del tutto una detenzione che, di fatto, risulta non autorizzata da alcuna norma legislativa, né di sottrarre per lo meno le categorie vulnerabili come donne in gravidanza e minori. La raccomandazione è di prevedere che le persone "accolte" all'interno del CPA abbiano il divieto di allontanarsi senza autorizzazione, per un periodo massimo di 20 giorni. Rispetto ai CID la Commissione auspica che chi chiede "spontaneamente" asilo nel territorio, alla frontiera o mentre si trova in un centro, non venga trattenuto⁵⁶; in un'altra sezione del rapporto essa suggerisce "il superamento dei CID in favore di un sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati attraverso la graduale sostituzione e il ri-utilizzo delle strutture già esistenti o in costruzione, ove possibile, come strutture di prima accoglienza".

Le richieste di AI partono da presupposti e considerazioni simili, ma sono, su questo punto, diverse. Nel rapporto *Invisibili* AI aveva infatti chiesto alle autorità che, riguardo agli adulti che hanno con sé minori di cui sono genitori o affidatari, la detenzione (in qualsiasi struttura) venga applicata solo in mancanza di adeguate alternative e quando risulti necessaria e proporzionata allo scopo, e *coinvolga i minori soltanto laddove ciò risponda al loro superiore interesse*, valutato specificamente e con procedure accurate. AI ha chiesto inoltre di *evitare in ogni caso che la detenzione sia applicata illegittimamente o arbitrariamente*, di garantire che essa abbia la durata più breve possibile e che la sua legalità possa essere contestata dai diretti interessati innanzi a un'autorità indipendente.

Ma, rispetto ai nuclei familiari con minori, questo appello è rimasto pressoché inascoltato e la detenzione dei nuclei familiari arrivati via mare continua ad essere realizzata senza alcuna convalida giudiziaria o possibilità di ricorso, e senza che nessuna autorità indipendente valuti quale sia il superiore interesse del minore coinvolto. AI chiede con urgenza alle autorità di fare quanto in proprio potere perché questa situazione sia rivista al più presto, affinché l'interesse del minore sia valutato caso per caso e affinché *in tutti i casi in cui il miglior modo per tutelarlo sia l'alloggio dell'intero nucleo presso luoghi di accoglienza aperti*, questa sia realizzata senza indugio e senza attendere modifiche delle strutture, i cui tempi di realizzazione non possono trasformarsi in un pregiudizio per i diritti dei minori.

⁵⁴ V. box all'interno del par. 2.3.

⁵⁵ V. rapporto citato in nota 36, p. 18.

⁵⁶ V. rapporto citato in nota 36, p. 32.

3.3. Evoluzioni positive e zone d'ombra persistenti nella prassi relativa al trattamento dei minori non accompagnati

3.3.1. Una sterzata decisa verso la protezione dei minori non accompagnati: la radicale riduzione dei tempi di detenzione

Il trattamento dei minori non accompagnati e l'applicazione agli stessi di misure detentive illegittime dopo l'arrivo è uno dei punti centrali del rapporto *Invisibili*, il quale, sollevando il velo di invisibilità che aveva ricoperto la questione per anni, ha denunciato come le preoccupanti prassi applicate a questi minori risultassero in molti punti anche peggiori di quanto prescritto o permesso da norme già di per sé insoddisfacenti⁵⁷. Nel rapporto si segnalavano in particolare l'illegittimità della detenzione dei minori non accompagnati alla luce delle norme internazionali e del diritto interno, i rischi corsi dai minori nel corso dei trasferimenti da un centro all'altro e durante la permanenza nei centri, le specifiche criticità relative al trattamento dei minori richiedenti asilo.

Alla luce di un'attenta analisi delle informazioni disponibili, della consultazione di documenti e della raccolta di testimonianze dirette e credibili, si ritiene che la prassi relativa ai minori non accompagnati giunti via mare abbia subito dei significativi, sebbene non ancora risolutivi, miglioramenti.

Risulta da informazioni attendibili e confermate da fonti diverse che il centro di Lampedusa sia stato dotato, dal maggio 2006, di una sezione separata di circa 40 posti, nella quale vengono alloggiati i minori non accompagnati e le donne con bambini. Seppur con le riserve legate alla capienza non sempre sufficiente di questa nuova sezione e alla natura sommaria della determinazione dell'età dei ragazzi privi di documenti (v. par. 3.4.), che comporta il rischio che molti di loro siano considerati adulti *tout court* e alloggiati altrove, si può comunque dire che questa integrazione strutturale abbia sottratto molti minori non accompagnati alla prassi che li ha visti per anni assimilati ai maschi adulti nelle condizioni di detenzione a Lampedusa⁵⁸.

Ma la maggiore novità, rispetto a quanto accadeva in precedenza, riguarda la progressiva desuetudine della pratica di trasferire i minori non accompagnati, dopo la permanenza a Lampedusa - o nei luoghi "occasionalmente" di detenzione situati in prossimità della costa siciliana meridionale - verso altri centri situati nel Sud d'Italia, quali ad esempio il Centro di Crotone o quello di Bari Palese. Dalla documentazione disponibile a oggi, risulta che, nel 2006, la maggior parte dei minori non accompagnati giunti in Sicilia *non siano stati trasferiti in un secondo centro di detenzione dopo la permanenza a Lampedusa* (o a Licata, Pozzallo, etc.⁵⁹). Peraltro non sono mancate, nel corso del 2006, segnalazioni credibili e in parte documentate relative alla presenza di minori non accompagnati presso centri di detenzione, tra cui il CID di Caltanissetta e il CPA di Cassibile (Siracusa).

⁵⁷ V. l'illustrazione contenuta in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, capitolo 5. "Più soli che mai: detenzione e rischio di espulsione forzata di minori non accompagnati", p. 37 ss.

⁵⁸ In tale contesto sarebbe altresì necessario garantire sempre, all'interno della struttura in questione, la *privacy* delle donne.

⁵⁹ V. La palestra di Licata e l'hangar del porto di Pozzallo rappresentano alcuni dei luoghi "occasionalmente" di detenzione collettiva allestiti in Sicilia nel corso di questi anni per il trattenimento (generalmente breve) di migranti e richiedenti asilo nei giorni immediatamente successivi allo sbarco.

Nel rapporto *Invisibili*, AI chiedeva alle autorità di assicurare che, secondo quanto richiesto dagli standard internazionali, “i minori non accompagnati non vengano *mai* detenuti neanche per brevi periodi e abbiano accesso immediato a strutture di accoglienza idonee”. Questa raccomandazione *non sembra ancora totalmente soddisfatta*; tuttavia, la prassi prevalente di non far seguire un’ulteriore periodo di detenzione a quello applicato a Lampedusa, unita all’abbreviarsi dei tempi di permanenza di migranti e richiedenti asilo nel centro sito sull’isola, ha prodotto una drastica riduzione dei tempi di detenzione dei minori non accompagnati dopo l’arrivo, ha ridotto i rischi e i disagi connessi ai lunghi trasferimenti⁶⁰ e ha sottratto molti minori non accompagnati agli ulteriori rischi – es. quelli connessi alla mancata separazione dagli adulti - corsi durante le lunghe permanenze in condizioni di promiscuità in centri come quello di Crotona. Per tali motivi, questa prassi va senz’altro nel senso indicato dalle raccomandazioni di AI.

AI ha documentato l’affidamento a comunità di accoglienza per minori di una parte considerevole dei minori giunti in Sicilia nel 2006. La documentazione raccolta, considerata congiuntamente a informazioni credibili diversamente giunte ad AI, fa ritenere che tale prassi riguardi al momento la maggior parte dei ragazzi giunti soli in Sicilia e riconosciuti come minori.

Vi sono aspetti della nuova prassi che sono relativi più specificamente alla valutazione, da parte delle istituzioni competenti, dell’idoneità delle comunità per minori a cui i ragazzi vengono affidati; questi aspetti meriterebbero certamente un ulteriore approfondimento, considerate anche le indagini che la magistratura, secondo quanto risulta dagli organi di informazione, ha aperto di recente in Sicilia⁶¹. A questo proposito la “Commissione per le verifiche e le strategie dei centri” istituita dal ministero dell’Interno ha riscontrato che “il percorso di minori non accompagnati che vengono assegnati ad istituti specializzati non è sempre sufficientemente monitorato”⁶².

Gli standard internazionali richiedono che i minori siano accolti presso luoghi che dispongano di personale appositamente formato e, dalle informazioni attualmente disponibili, non si può affermare che questo accada sempre. Il rafforzamento del sistema dell’accoglienza attraverso un controllo qualitativo capillare deve certamente andare di pari passo a un definitivo accantonamento della prassi della detenzione dei minori non accompagnati, per evitare che all’invisibilità della detenzione possa seguire un altro tipo di invisibilità.

L’apertura di percorsi di affidamento in Sicilia appare particolarmente apprezzabile quando a una effettiva cura del minore da parte degli enti affidatari, si accompagna la nomina di un rappresentante legale, ossia di un Tutore, da parte

⁶⁰ V. l’illustrazione contenuta in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, par. 4.3. “Il viaggio non è finito: rischio per i diritti umani dei minori all’arrivo sulla terraferma e durante i trasferimenti”, p. 28 ss.

⁶¹ Un’interessante e attuale resoconto di queste indagini è andato in onda nell’ambito della puntata dell’8 febbraio 2007 del programma di Rai 3 “Un mondo a colori”. Il servizio in questione, realizzato da Fabio Trappolini e intitolato *Minorenni in fuga*, è disponibile nell’archivio del sito della trasmissione: www.mondoacolori.rai.it. All’interno dello stesso sono contenute interviste a rappresentanti della Procura di Agrigento e del Comando dei Carabinieri di Agrigento.

⁶² V. rapporto della “Commissione per le verifiche e le strategie dei centri”, cit. in nota 36, p. 22

del Giudice Tutelare, nomina che presuppone una segnalazione e dunque un contatto tra struttura di accoglienza e magistratura tutelare. La tutela favorisce la rintracciabilità del minore e individua precise responsabilità in capo al Tutore, così incidendo positivamente sul vuoto di tutela dei minori alla frontiera marittima che sembra essere all'origine di molti rischi anche successivi al loro allontanamento dalle zone di arrivo.

L'aspetto della rappresentanza legale, in quanto diritto fondamentale del minore, aveva sollevato particolari preoccupazioni, già riportate in *Invisibili*, in quanto la nomina di un Tutore presso i luoghi di arrivo dei minori era sembrata episodio alquanto eccezionale.

Sebbene non siamo in grado di escludere che la mancanza di un rappresentante legale interessi ancora una parte non irrilevante dei minori dopo l'arrivo via mare, abbiamo tuttavia raccolto informazioni attendibili circa la nomina di un Tutore da parte dei giudici competenti nei confronti di decine di minori non accompagnati giunti in Italia nel 2006.

Dalle segnalazioni e informazioni disponibili risulta invece ancora del tutto insufficiente l'assistenza legale da parte di esperti in diritti dei minori.

Nel rapporto *Invisibili*, AI aveva chiesto alle autorità competenti di "garantire che i minori migranti e richiedenti asilo, temporaneamente o definitivamente privati del proprio ambiente familiare, abbiano accesso alle cure e alla rappresentanza e assistenza legale senza alcuna discriminazione e in condizioni di parità con tutti i minori presenti sul territorio, come richiesto dagli standard internazionali e dal diritto interno". La riferita nomina del Tutore nei confronti di decine di minori non accompagnati giunti via mare è un importante segnale di cambiamento in questo senso, mentre ancora insufficiente appare l'assistenza legale ai minori non accompagnati alla frontiera.

3.3.2. "Ma quelli sono falsi minori": la lotteria della radiografia del polso

Se da un lato i ragazzi individuati come minori non accompagnati giunti via mare sono risultati essere destinatari di una maggiore attenzione e di un trattamento migliore rispetto al momento della stesura di *Invisibili*, il passaggio più critico riguarda proprio l' "individuazione" dei beneficiari.

L'aspetto che, a un anno di distanza, risulta immutato nella prassi, con le gravi conseguenze che a ciò conseguono, è l'uso ancora massiccio e territorialmente diffuso dell'*individuazione dei minori, tra i ragazzi la cui maggiore età sia incerta, sulla base di tecniche esclusivamente medico legali*, prassi contraria agli standard internazionali⁶³.

⁶³ Sul tema della determinazione dell'età si veda l'illustrazione contenuta in *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, par. 5.3. "Rischi per i diritti dei minori non accompagnati in caso di scorretto giudizio sull'età", pp. 42 ss. e par. 5.4. "I rischi per i minori che si dichiarano maggiorenni per timori di varia natura", p. 45 ss.

L'argomento, sollevato con forza dal rapporto *Invisibili* rispetto ai minori giunti via mare, ha incontrato interesse da parte delle autorità competenti, che AI ha sollecitato più volte a riguardo, ed è stato colto e verificato dalla "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri" istituita dal ministero dell'Interno, la quale ha affermato di ritenere che, a causa dell'uso esclusivo della radiografia del polso a fini di accertamento, "vi sia un rischio concreto che un certo numero di minori possa erroneamente essere destinatario di misure di espulsione o respingimento ed essere pertanto trattenuto nei CPTA"⁶⁴.

Tuttavia, al momento in cui si scrive, l'uso di questi metodi risulta tutt'altro che superato o mitigato. La suddivisione netta tra minorenni e maggiorenni è prassi costante a Lampedusa, secondo quanto risulta da informazioni credibili, ricevute da una molteplicità di fonti diverse e mai smentite, e secondo quanto riscontrato di recente dalla citata "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri"⁶⁵. Secondo le informazioni disponibili, sulla base dell'esito della radiografia, effettuata presso il poliambulatorio locale, e dell'interpretazione del referto da parte di un radiologo viene disposto: l'alloggio del ragazzo nella struttura separata per minori del centro se viene considerato minore o, in caso contrario, assieme agli uomini adulti; il successivo invio dello stesso presso centri di accoglienza per minori se considerato minore o, in caso contrario, presso altri luoghi di detenzione del sud Italia, comprese le sezioni CPTA.

Un notizia comparsa su un lancio di agenzia Ansa del 10 febbraio 2007, riporta ad esempio che i circa 100 ragazzi dichiaratisi minori tra le persone giunte a Lampedusa nei giorni precedenti "sono rimasti sull'isola per i test che servono a verificare la loro età. Se sarà appurato che sono minorenni dovranno essere accompagnati in una casa famiglia".

Lo strumento della radiografia del polso viene utilizzato anche a Crotone e, sulla base del referto, vi sono ragazzi che si erano dichiarati minorenni e che sono stati trattenuti nella sezione CPTA del centro; ragazzi che ci è accaduto di sentir definire "falsi minori".

Va inoltre segnalato che, al possibile errore dei risultati immediati di una tecnica medico-legale che si sa non essere infallibile, si aggiunge un'ulteriore elemento di preoccupazione legato alle misure adottate a seguito del referto. Non vi è al momento alcuna certezza - trattandosi di un procedimento interno alle attività di controllo delle forze di polizia e quindi difficilmente monitorabile - che nel caso in cui il referto medico legale indichi un *range* e il margine inferiore ricada nella minore età (es. 17-19) la persona venga necessariamente identificata come minorenne. AI ha ricevuto segnalazioni di casi in cui si sarebbe verificato il contrario, casi in cui, cioè, a fronte di un *range* che comprendeva la minore età, essa non sarebbe stata fatta prevalere, come invece richiederebbe l'applicazione del beneficio del dubbio richiesto dagli standard internazionali. Tali segnalazioni rendono il tema ancora più critico.

⁶⁴ V. rapporto della "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri", cit. in nota 36, p. 21.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 14. In particolare la Commissione afferma che: "per la (...) rilevazione dell'età si procede con radiografia del polso sinistro direttamente al poliambulatorio di Lampedusa. Non sono disponibili dati sui minori risultati eventualmente maggiorenni a seguito di perizia".

Una revisione delle prassi applicate ai fini dell'individuazione dei minori e in particolare della determinazione dell'età è urgente e importante. Lungi dal rappresentare un dettaglio tecnico, una scorretta determinazione dell'età mette a rischio i minorenni di molti possibili abusi e incide sulla loro sorte anche nel caso in cui siano sottratti casualmente all'espulsione e permangano sul territorio nazionale. E' dunque necessario che le istituzioni dirigano urgentemente prescrizioni alle forze di polizia tali da rimuovere gli aspetti peggiori della prassi e che vengano emanate al più presto norme che disciplinino la materia sistematicamente e conformemente a quanto richiesto dagli standard internazionali indicati dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia⁶⁶. Al apprezza il fatto che le raccomandazioni del rapporto della "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri" vadano in questo senso⁶⁷.

3.4. Dove sono i minori egiziani?

Secondo i dati ministero dell'Interno (v. par. 3.1.), tra il 2005 e il 2006 in Sicilia sono arrivati quasi 2000 minori provenienti dall'Egitto. Dalle informazioni disponibili appare certo che essi fossero, in maggioranza, non accompagnati. Si tratta di dati la cui evidenza è in tale contrasto con l'invisibilità dei minori di questa nazionalità sul territorio italiano - laddove per invisibilità si intende lontananza dalla rete dei servizi e assenza nelle statistiche sulle presenze stabili - che non possono non preoccupare.

Durante la ricerca che ha portato ad *Invisibili*, in mancanza di dati pubblici sui minori giunti via mare, la presenza di minori egiziani, marocchini e tunisini tra gli arrivi era emersa inaspettatamente dalla raccolta di informazioni e di documentazione operata da AI⁶⁸ ed era sembrata indicare una situazione di particolare vulnerabilità, proprio per il fatto che l'arrivo via mare di questi ragazzi non veniva mai menzionato dalle autorità e risultava poco noto anche alle Ong operanti nel settore dell'assistenza ai minori stranieri.

Particolarmente nascosta, tra i minori provenienti da Nord Africa e Medio Oriente, era apparsa anche allora la presenza dei minori Egiziani, praticamente assenti dalle statistiche rese note del Comitato minori stranieri, pur essendo i più numerosi ad arrivare. Secondo quanto riportato dall'Unhcr⁶⁹, il Comitato ha dichiarato la presenza di 7583 minori stranieri in Italia alla fine del 2005, provenienti soprattutto da Romania, Marocco e Albania. Poiché il Comitato conteggia i dati sui minori non accompagnati sulla base delle segnalazioni da parte degli enti locali e solo in caso di rilascio del permesso di soggiorno per minore età, si desume, se non altro, che questo gruppo di minori abbia scarso o nessun accesso alla rete di tutela e resti nell'oscurità.

⁶⁶ V. Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 6 "Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine", CRC/GC/2005/06, 39a sessione, 3 giugno 2005, traduzione Unicef disponibile alla pagina http://www.unicef.it/flex/Extensions/ExtensionsUploads/Files/D.e86fc045b57efe322493/Commento_generale_n.6.pdf

⁶⁷ V. rapporto citato in nota 36, p. 26.

⁶⁸ V. *Invisibili*, cit., www.amnesty.it/campagne/invisibili/ricerca_invisibili.pdf, par. 5.2. Invisibilità dei minori provenienti dall'Africa del Nord e dal Medio Oriente, p. 41 ss.

⁶⁹ www.unhcr.it/index.php?option=com_content&task=view&id=596&Itemid=217.

Nel corso del 2006, da più parti è stato fatto notare l'allontanamento di molti minori non accompagnati dalle comunità che li ospitavano in Sicilia. Secondo le informazioni giunte ad AI, si trattava, nella maggior parte dei casi, di minori egiziani, talvolta anche giovanissimi, che si sono allontanati dalla Sicilia al di fuori da qualsiasi percorso protetto, per raggiungere città dell'Italia settentrionale, tra cui Milano.

Secondo le molteplici e coerenti informazioni raccolte da AI, i ragazzi egiziani seguirebbero, una volta in Italia, un percorso a tappe. Secondo le testimonianze raccolte è come se, una volta in Sicilia, essi attendessero "qualcosa", ad esempio una telefonata, a seguito della quale proseguire il viaggio. Sono emerse informazioni ricorrenti secondo le quali in molti casi i ragazzi saprebbero verso quale città dirigersi, ma non sarebbero a conoscenza di cosa esattamente li attenda. Secondo alcuni operatori, dopo l'arrivo a destinazione in molti casi essi sarebbero costretti a ripagare, lavorando gratuitamente, il debito contratto dalla famiglia con l'organizzazione criminale che li ha condotti in Italia.

Ad AI sono inoltre giunte segnalazioni di ragazze marocchine molto giovani tra i minori arrivati via mare, anch'esse allontanatesi dal territorio siciliano in circostanze che sono parse preoccupanti.

Il 28 gennaio 2006, il Presidente della Corte d'Appello di Catania, nella relazione di apertura dell'anno giudiziario, citando la relazione del Presidente del Tribunale per i minorenni⁷⁰, ha dichiarato: "Per quanto riguarda i minori non accompagnati, in genere quasi tutti di età superiore al quattordicesimo anno, è stata approntata tutela mediante immediata nomina di tutore ai sensi dell'art. 10 della legge citata [Legge n. 184/1983 come modificata dalla Legge n. 149/2001 n.d.r.] nonché opportune prescrizioni al Servizio dell'ente territoriale per il loro collocamento e la loro assistenza, visto che, soprattutto negli ultimi mesi, è capitato di riscontrare l'assoluta inadeguatezza dei Centri di accoglienza per i clandestini ed in particolare, per quanto riguarda i minori, è stata rilevata la mancanza di protezione (soprattutto nei confronti degli individui che, avendone curato il trasferimento, pretendevano, anche attraverso vere e proprie azioni estorsive, il pagamento del corrispettivo) e dei dovuti accertamenti, anche al fine di consentire l'eventuale rimpatrio assistito"⁷¹.

A dicembre 2006 il procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso ha dichiarato, in un'intervista a "La Repubblica", che la Procura Nazionale Antimafia sta indagando sulla sorte di 412 minori scomparsi tra coloro che sono arrivati a Lampedusa negli ultimi due anni. Secondo il Procuratore Grasso si tratta di "bambini e ragazzini" alloggiati presso case di accoglienza e non è escluso che alcuni potrebbero essere caduti in reti di sfruttamento.

Alla luce di questo quadro, AI ritiene importante diffondere informazioni sulla rilevanza di questi arrivi e considera necessario che, oltre alla auspicabile individuazione di eventuali reti di traffico e sfruttamento da parte della magistratura, le istituzioni facciano ogni sforzo affinché sia garantito accuratamente l'accesso di tutti i minori che giungono via mare alle forme di tutela

⁷⁰ Il Tribunale per i Minorenni di Catania è competente territorialmente per le province di Catania, Siracusa e Ragusa.

⁷¹ www.giustizia.catania.it/contenuti.aspx?p=M1012a_06

a cui essi hanno diritto in base alle norme internazionali e interne, compresa la rappresentanza legale, l'assistenza legale e il permesso di soggiorno idoneo alla loro situazione, al fine di prevenire un'ulteriore indebolimento della loro condizione già fragile.

3.5. Altre coste, altri arrivi: timori per i minori non accompagnati presso i porti di Ancona e Venezia

Sebbene a rigore esse non rientrino nel tema trattato da *Invisibili*, che si concentra sugli arrivi presso le coste meridionali, crediamo importante riportare le preoccupazioni relative al trattamento dei minori non accompagnati che giungono ai porti di Venezia e Ancona come passeggeri o nascosti all'interno di navi di linea che collegano l'Italia con la Grecia. Tali preoccupazioni sono di recente riemerse con forza e riguardano numeri tutt'altro che ridotti.

Riguardo al porto di Ancona, secondo l'Unhcr e Save the Children, suscita preoccupazione la prassi secondo cui nei confronti di alcune famiglie straniere giunte senza documenti idonei da paesi a rischio sono stati presi provvedimenti di separazione dei minori dai loro genitori. Secondo l'Unhcr questa prassi contrasta con il principio del superiore interesse del minore e con il diritto del minore all'unità familiare e può compromettere l'accesso della famiglia alla procedura d'asilo⁷².

Secondo una denuncia del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), la prassi della separazione dei nuclei familiari, instaurata nel 2002 da un accordo tra la Prefettura e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona a seguito della scoperta di un traffico di minori introdotti in Italia da falsi genitori, viene applicata sistematicamente a tutti, anche quando gli operatori del CIR presenti al porto segnalano, dopo il contatto con il nucleo familiare, l'assenza di dubbi circa il legame di parentela.

Secondo quanto riportato in una interrogazione parlamentare pubblicata il 6 febbraio 2006⁷³, i componenti del nucleo familiare verrebbero sottoposti al test del DNA e riuniti solo dopo esito positivo, restando separati per periodi superiori anche ai 20 giorni. Davanti alla prospettiva della separazione i nuclei familiari, anche se richiedenti asilo (sarebbe così in moltissimi casi) preferirebbero, per non essere separati, essere riammessi in Grecia, paese dal quale le navi provengono, piuttosto che tentare di accedere alla protezione in Italia.

AI ha raccolto, nel 2005, la testimonianza dettagliata di un nucleo familiare (madre e due bambini) giunto ad Ancona nel 2003 e respinto in Grecia senza aver voluto proporre la richiesta di asilo per timore della separazione, testimonianza che conferma questa descrizione della prassi. Il nucleo è in seguito riuscito altrimenti ad arrivare in Italia e, dopo aver presentato richiesta di asilo, ha ottenuto protezione dal governo italiano. Non vi è alcun dubbio, secondo le informazioni disponibili ad AI, che il legame di parentela fosse autentico.

⁷² V. comunicato stampa del 26 giugno 2006, disponibile all'indirizzo www.unhcr.it/index.php?option=com_content&task=view&id=596&Itemid=5.

⁷³ Legislatura 15° - Atto di sindacato ispettivo n°3-00377. Analoga interrogazione è stata presentata in gennaio da due Consiglieri regionali della Regione Marche al presidente della Regione.

Ad AI è inoltre pervenuta, in tempi recenti, una denuncia credibile secondo la quale presso il porto di Venezia sarebbero stati respinte verso la Grecia alcune decine di minori non accompagnati, tra cui minori di nazionalità afgana. Ci sono forti timori che a essi non sia stato sempre garantito l'accesso alla procedura di asilo e alle tutele previste dalle norme internazionali.

AI esorta le istituzioni competenti ad avviare indagini approfondite, tempestive e imparziali su tali situazioni e, in caso le denunce risultino fondate, a operare al fine di riportare al più presto le situazioni segnalate in linea con gli standard internazionali sui diritti dei minori e dei richiedenti asilo, garantendo l'accesso alla procedura di asilo presso il porto di Venezia e monitorando che il principio del superiore interesse del minore venga applicato ad Ancona, dopo un'attenta valutazione svolta caso per caso, che tenga in debito conto tutte le informazioni disponibili. Nell'ambito di questa valutazione dovrebbero essere soppesati i rischi e i benefici derivanti, in ogni singola situazione, dalla separazione del nucleo familiare.