COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 LUGLIO 2010

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ANNA MARIA SERAFINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Serafini Anna Maria, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Audizione di rappresentanti di *Save the Children* – Italia:

Serafini Anna Maria, *Presidente* 3, 13, 14

Rizzotti Maria (PdL) 13

Valastro Viviana, *Rappresentante di* Save the Children – *Italia* 3, 14

Zampa Sandra (PD) 13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ANNA MARIA SERAFINI

La seduta comincia alle 15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Audizione di rappresentanti di *Save the Children* – Italia.

PRESIDENTE. Avverto che è stata acquisita la previa intesa con il Presidente della Camera e il Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento della Camera, in merito alla proroga del termine delle indagini conoscitive concernente la tutela dei minori nei mezzi di comunicazione, dei minori stranieri non accompagnati, della prostituzione minorile, al fine di concludere i cicli di audizioni previsti dai relativi programmi ed approvare i documenti conclusivi.

Propongo, pertanto, che i termini delle indagini, precedentemente fissati per il 31 luglio 2010, siano prorogati al 31 dicembre 2010.

L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati, l'audizione di rappresentanti di *Save the Children* – Italia.

Oggi è una giornata molto particolare, perché dovrebbe avere luogo l'incontro dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza con il Governo, che presenta il Piano di azione nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Vi sono state molte prese di posizione in merito in questi giorni.

Peraltro, vorrei approfittare di questo momento per dire che sarebbe opportuno e importante che *Save the Children* facesse parte dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, essendo l'unica grande organizzazione di valore internazionale e con un grande radicamento in Italia che non ne fa parte.

Nonostante impegni di diversa natura, abbiamo cercato, quindi, di mantenere questa audizione per la peculiarità della giornata e anche per sottolineare il valore e l'importanza di ascoltare il parere di chi è presente in quest'Aula.

È presente la dottoressa Viviana Valastro, rappresentante di *Save the Children*, a cui cedo la parola.

VIVIANA VALASTRO, *Rappresentante di* Save the Children – *Italia*. Gentile Vicepresidente, onorevoli deputati, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziarvi a nome di *Save the Children* – Italia per averci offerto l'opportunità di svolgere questa audizione nonché per l'apprezzamento innanzi espresso per il nostro operato.

Aprirò il mio intervento ricordando alcune delle principali attività che stiamo realizzando per garantire il diritto alla protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Le osservazioni e le proposte che presenteremo a seguire sono, infatti, principalmente frutto dell'esperienza che abbiamo maturato sul campo in questo ambito. *Save the Children* è la più grande

organizzazione internazionale indipendente per la difesa e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e opera dal 1919 in oltre 120 Paesi.

Fin dalla sua nascita in Italia, quindi da dieci anni, il lavoro per e con i minori migranti, perché i loro diritti siano garantiti e attuati al pari di ogni minore, è stato ed è uno dei nostri principali ambiti di riferimento. In particolare, siamo presenti con il progetto *Praesidium* nelle aree di frontiera del sud d'Italia con l'obiettivo di supportare le istituzioni nella gestione degli arrivi via mare e di migliorare gli standard di accoglienza e protezione che sono offerti ai ragazzi.

Il progetto *Praesidium*, potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa – questo era il titolo iniziale quando il progetto è stato avviato nel 2005 – è svolto in *partnership* con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e la Croce rossa italiana, e con la supervisione del Ministero dell'interno.

Dal 2008, in considerazione dell'incremento dei flussi di minori stranieri non accompagnati, il progetto ha coinvolto anche *Save the Children*. Progressivamente l'intervento delle quattro organizzazioni *partner* è stato esteso ad altre aree della frontiera sud dell'Italia, con l'obiettivo di consolidare il modello di intervento multiagenzia, già sviluppato nella prima annualità di progetto. La quinta fase del progetto *Praesidum* si chiama ora « consolidamento delle capacità di accoglienza e di gestione rispetto ai flussi migratori misti che interessano determinate aree del territorio nazionale », in particolare, Sicilia, Puglia, Calabria, Campania e Marche, ed è attualmente in corso: prevede attività di intervento diretto, monitoraggio, formazione e potenziamento delle competenze locali di gestione del fenomeno migratorio.

In particolare, la nostra organizzazione è impegnata in attività di assistenza legale e mediazione culturale, di monitoraggio delle condizioni di accoglienza dei minori nelle comunità e nei centri per i migranti con attività di mappatura e di messa in rete dei servizi del territorio, interventi di formazione e *capacity building* per i principali attori coinvolti nell'accoglienza dei minori stranieri.

Dall'ottobre 2008 abbiamo anche avviato a Roma un « Progetto Civico Zero », l'attività di un'unità di strada, per consulenza psicologica, assistenza legale e mediazione culturale e sociale, già sviluppata a partire dal 2005, che affianca la gestione di un centro diurno per l'assistenza a favore di minori stranieri e neocomunitari in situazioni di marginalità sociale e sfruttamento, centro che ci consente di entrare quotidianamente a contatto con la realtà di questi ragazzi.

Infine, a partire dal 2009, abbiamo attivato l'unità legale, che svolge diverse attività in ambito giuridico a favore dei minori migranti che si trovano in Italia, tra i quali un servizio di consulenza legale *on line* e una consulenza diretta per cause-pilota, oltre all'attività di formazione di operatori giuridici sociali e ricerca su temi giuridici.

Riteniamo che uno dei principali punti di forza della nostra organizzazione sia anche la presenza nei principali Paesi di origine dei minori che arrivano da soli in Italia, così come costituisce per noi un importante valore aggiunto l'attività che svolgiamo tramite *Save the Children Europe Group*, nella promozione di azioni di *advocacy* nei confronti delle istituzioni internazionali che operano a livello principalmente europeo.

Citiamo in proposito con soddisfazione il fatto che il Consiglio dell'Unione europea, attraverso le conclusioni di recente adottate, abbia sostenuto un approccio comune da parte dell'Unione europea nella protezione dei minori stranieri non accompagnati, previsto nel piano di azione dell'Unione europea sui minori stranieri non accompagnati stessi. Da alcuni anni, infatti, *Save the Children* si è battuta perché l'Unione europea adottasse un approccio olistico e coerente alla questione di questi minori, prevedendo delle misure « orizzontali », tese a garantire i diritti e la protezione di tutti loro a prescindere dalla

valutazione dello *status* migratorio e delle condizioni specifiche, siano essi richiedenti asilo o vittime di tratta e così via.

Infine, siamo membri del *Separated Children in Europe Programme*, nato nel 1997 insieme all'UNHCR *(United Nations High Commissioner for Refugees)*, con l'obiettivo di garantire l'attuazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati sempre a livello europeo. Lo citiamo in questa sede perché di recente è stato prodotto l'aggiornamento dello *Statement of Good Practice* che verrà presto tradotto anche in italiano e di cui auspichiamo quindi una maggiore diffusione anche tramite la vostra Commissione.

Mi sono soffermata sulle nostre principali attività attuali perché, sulla base dell'esperienza che abbiamo maturato in questi progetti, abbiamo rilevato che una delle principali violazioni dei diritti dei minori stranieri non accompagnati consiste nella mancata accoglienza, ovvero in un'accoglienza non adeguata.

Intendiamo, quindi, contribuire all'indagine conoscitiva in corso offrendo alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza un aggiornamento in merito alle informazioni, all'analisi della situazione e alle proposte che abbiamo elaborato sul sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, sulla base della nostra esperienza maturata dal settembre 2008 – periodo in cui *Save the Children* aveva svolto davanti alla presente Commissione un'audizione informale sullo stesso tema – fino a oggi.

In questo modo, il nostro auspicio è contribuire a una maggiore conoscenza, e quindi a un miglioramento dell'attuale condizione dei minori stranieri non accompagnati che si trovano in Italia.

Innanzitutto, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, svolta attraverso la realizzazione del citato progetto *Praesidium, Save the Children* ha elaborato due rapporti sull'accoglienza dei minori in arrivo via mare, pubblicati rispettivamente ad aprile 2009 e ad aprile 2010. Come forse ricorderete, nel primo rapporto veniva data per la prima volta evidenza sia all'entità del flusso dei minori in arrivo via mare, attraverso la frontiera sud, sia alle principali criticità del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, in modo particolare, rispetto all'effettiva garanzia dei loro diritti.

Ricordiamo, infatti, che sono stati ben 1.994 i minori stranieri non accompagnati arrivati a Lampedusa tra maggio 2008 e febbraio 2009. Più del 90 per cento erano ragazzi maschi di età compresa tra i sedici e i diciassette anni, per la maggior parte provenienti dall'Egitto, dalla Nigeria, dalla Palestina, dall'Eritrea, dalla Tunisia, dalla Somalia e dal Ghana. Tra le principali criticità che avevamo riscontrato ricordiamo il ricorso sistematico all'accertamento dell'età tramite radiografie del polso per i migranti che si dichiaravano minorenni; l'eccessiva durata della permanenza nel centro, che era arrivata a essere anche di alcuni mesi; il peggioramento delle condizioni di accoglienza collegato al sovraffollamento del centro.

I minori trasferiti da Lampedusa nelle comunità in Sicilia tra maggio 2008 e febbraio 2009, quindi nello stesso periodo, sono stati 1.860. Nel rapporto che abbiamo presentato ad aprile 2009 avevamo illustrato una situazione piuttosto critica: da un lato, infatti, il sovraffollamento, dall'altro, i problemi di copertura finanziaria – le comunità che abbiamo monitorato erano finanziate dalle prefetture fino all'apertura delle tutele, mentre successivamente da parte degli enti locali, che spesso, come è noto, avevano problemi di fondi – si sono tradotti in un abbassamento degli standard di accoglienza. Riteniamo che questa situazione abbia spinto il 60 per cento dei minori collocati nelle comunità all'allontanamento dalle stesse, con un conseguente grave rischio di essere coinvolti in circuiti di sfruttamento, soprattutto di tipo lavorativo, rafforzato anche dal fatto che questi ragazzi non avevano ancora ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno, per il quale occorrevano tempi molto lunghi.

Alla luce di queste considerazioni il primo rapporto di *Save the Children* raccomandava che venisse introdotta una distinzione tra comunità di prima e di

seconda accoglienza, in modo da differenziare anche il tipo di servizi che venivano offerti, in base alla durata del collocamento e ai termini per la definizione e l'avvio del percorso di tutela e di inserimento del minore. Raccomandavamo, inoltre, che fosse elaborato e implementato su tutto il territorio nazionale un sistema di accoglienza dotato della necessaria copertura finanziaria, che disponesse di un numero di posti adeguato in considerazione sia del numero di minori presenti sul territorio sia degli arrivi prevedibili, e che fosse creata una rete tra le comunità per minori, sviluppando procedure di raccordo tali da garantire una presa in carico del minore e un'assistenza efficiente.

Nel secondo rapporto, pubblicato a distanza di un anno, ad aprile 2010, abbiamo dato conto di una situazione profondamente mutata. Da marzo 2009 a febbraio 2010, infatti, solo quattro minori non accompagnati sono stati identificati a Lampedusa; precedentemente erano stati 1.994. Mentre da un lato è rimasto più o meno invariato il numero di minori non accompagnati sbarcati direttamente sulle coste siciliane – in tutto sono stati 278, mentre l'anno precedente erano stati 260, sia accompagnati sia non accompagnati – , così come sono rimasti invariati anche l'età media (si tratta sempre di adolescenti) e il sesso (sono principalmente maschi), ci sono stati invece cambiamenti rispetto al Paese di origine.

Infatti, a partire da giugno 2009 è triplicata la provenienza dall'Eritrea di minori non accompagnati – erano il 16 per cento del totale nel 2008, oggi rappresentano il 48 per cento – ed è invece drasticamente calata la percentuale di minori non accompagnati egiziani (soltanto il 6 per cento contro il 27 per cento dell'anno precedente). Rispetto a questa mutata situazione *Save the Children* ha espresso una forte preoccupazione per il fatto che questi minori non sono riusciti e non riescono più a trovare protezione nel nostro Paese ed anche per il loro permanere in un Paese, la Libia, che non riteniamo sia in grado di garantirne un'adeguata tutela.

Fin dall'inizio delle operazioni di rinvio di emigranti in Libia, quindi a maggio del 2009, *Save the Children* aveva sollevato la questione della possibile presenza di minori tra queste operazioni di rinvio, innanzitutto sulla base di una rilevazione statistica relativa al numero degli sbarchi che avevamo registrato l'anno precedente. Sulla base dei dati disponibili, si era rilevata una presenza media di circa 6 minori in ogni sbarco, con picchi che in alcuni casi hanno raggiunto anche 42 minori su un totale di 234 migranti.

A partire da questa constatazione, abbiamo condotto un'analisi giuridica sulla legittimità di tali operazioni, sotto il profilo del rispetto dei diritti umani fondamentali e dei diritti dei minori in modo particolare. Senza entrare eccessivamente nel merito – lasciamo a questo proposito a disposizione della Commissione il documento di analisi giuridica a cui faccio riferimento, che abbiamo anche avuto occasione di esporre in sede di audizione davanti al Comitato Schengen – ci limitiamo in questa sede a sottolineare che, nel commento generale numero 6, il Comitato ONU ha precisato espressamente che « Gli Stati non possono riportare un minore in un Paese qualora ci siano fondati motivi di un rischio reale di danni irreparabili, come quelli contemplati negli articoli 6 e 37 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma non limitandosi solo a questi. Questo deve valere sia nel Paese in cui il minore sarà trasferito, sia in ogni altro Paese in cui potrà essere trasferito successivamente. Questi obblighi di *non-refoulement* si applicano comunque anche se serie violazioni sono deliberatamente compiute o sono conseguenza indiretta di un'azione o di una mancata azione. La valutazione del rischio di grave violazione deve essere condotta con metodi che tengano conto sia dell'età che del sesso del minore, come per esempio le serie conseguenze provocate dall'insufficiente disponibilità di cibo e servizi sanitari ».

Il Governo italiano pubblicamente non ha confermato – ma neanche smentito – la presenza di minori tra i migranti coinvolti nelle operazioni di rinvio in Libia. È stato però ammesso – faccio riferimento all'audizione del sottosegretario Mantovano davanti al Comitato Schengen – che durante tali operazioni, anche in considerazione della loro stessa natura, non si procede all'identificazione dei migranti e non vi si può procedere per la particolare complessità della stessa procedura. La presenza di minori è stata però confermata sia da parte di fonti internazionali autorevoli, come l'UNHCR (l'Alto Commissariato ONU per i diritti dei rifugiati), che hanno contattato i migranti respinti e riscontrato che tra essi c'erano minori, sia recentemente dal rapporto del Comitato di prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (cosiddetto Comitato CPT) – di cui lasciamo copia agli atti perché lo riteniamo particolarmente importante per lo sviluppo di questa indagine – in cui sono stati citati documenti ufficiali, ottenuti dal Comitato stesso da parte delle autorità italiane, che attestano la presenza di minori tra i migranti rinviati in Libia.

In particolare, tra le 602 persone che sono state rinviate nelle prime operazioni, almeno 12 erano minori e 4 donne incinte. Ancora più nello specifico, vi era un numero imprecisato di minori e 4 donne incinte il 6 maggio; 2 presunti minori il 9 e 10 maggio; 6 minori eritrei e 2 egiziani il primo luglio; 2 presunti minori il 29 e 30 luglio. Nei casi citati si è trattato, con ogni probabilità, di minori palesemente, quindi facilmente, riconoscibili come tali, mentre gli adolescenti che – vale la pena ricordarlo – rappresentavano il gruppo più consistente di minori non accompagnati, difficilmente possono essere stati riconosciuti come minori in assenza di identificazione e senza l'opportunità di segnalare a soggetti terzi eventuali errori in tale fase, come invece avveniva nel centro di Lampedusa.

Come emerge dallo stesso rapporto del CPT, durante queste operazioni di rinvio, non si è proceduto all'identificazione dei migranti e anche nei casi in cui è stata ravvisata la palese presenza di minori, questi sono stati comunque rinviati in Libia, contravvenendo così sia a norme di diritto internazionale ed europeo (in modo particolare, l'articolo 7 del codice Schengen, relativo proprio al principio di identificazione), sia a norme italiane, come ad esempio l'articolo 19 del Testo unico sull'immigrazione che prevede l'inespellibilità dei minori.

Per questi motivi, ci uniamo all'appello rivolto dal CPT all'Italia affinché vengano riviste le attuali pratiche di intercettazione e rinvio dei migranti. Concordiamo con questo importante organismo sul fatto che l'esercizio del diritto degli Stati di controllare le proprie frontiere e di adottare misure di contrasto all'immigrazione irregolare non può porsi in contrasto con altri obblighi sanciti dal diritto internazionale e che, pur esistendo un'unica e semplice soluzione alla complessa e difficile realtà dei flussi migratori misti, l'Italia, in quanto Stato membro dell'Unione europea, ha anche l'obbligo che ogni azione volta a gestire questa complessa realtà assicuri il rispetto di tutti gli obblighi comunitari, sia in materia di controllo delle frontiere, sia in materia di diritto di asilo e di diritti umani, in particolare relativamente ai gruppi più vulnerabili quali i minori.

Un'ulteriore preoccupazione di *Save the Children* relativa al cambiamento di gestione delle politiche in materia di immigrazione riguarda il fatto che, diversamente da quanto previsto a Lampedusa, non sempre nei luoghi in cui attualmente arrivano i migranti, quindi sulle coste siciliane, è possibile procedere a una corretta identificazione dei minori, né ci sono strutture per fornire loro adeguato soccorso e accoglienza. Di conseguenza può accadere con ancora più frequenza che siano trasferiti e trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione, e quindi anche espulsi, migranti che si sono dichiarati maggiorenni in prima battuta, ma che sono in realtà minori. Ricordiamo, infatti, che i minori non accompagnati sono spesso sprovvisti di documenti idonei di identificazione che ne attestino in modo inequivocabile l'età e che in questi casi la

maggiore o minore età viene stabilita sulla base della dichiarazione che essi stessi rilasciano alle autorità.

Tenendo conto che l'identificazione si svolge appena dopo l'arrivo, quando i ragazzi sono stanchi e spesso disorientati, possono verificarsi in questa fase anche problemi connessi al servizio di interpretariato, molto spesso assente, e può succedere che i minori vengano così erroneamente identificati come maggiorenni.

Per i nostri operatori, in modo particolare, è diventato sempre più difficile riuscire a intervenire tempestivamente e a monitorare il rispetto degli standard di accoglienza al momento dell'arrivo dei migranti.

Un'analoga preoccupazione riguarda non solo le coste siciliane, ma anche altri territori di approdo dei migranti, come ad esempio le coste pugliesi, in cui stiamo rilevando che sussistono le stesse criticità e che mancano totalmente strutture per il primo soccorso dei migranti appena sbarcati.

Le procedure di identificazione si svolgono generalmente presso gli uffici di polizia e non è possibile per le organizzazioni umanitarie *partner* del progetto *Praesidium* intervenire per garantire l'individuazione dei migranti prima del trasferimento nelle strutture idonee.

Per questi motivi ribadiamo che è essenziale che venga svolta un'attività di individuazione di minori – cosiddetto *profiling* – non solo in fase di primo arrivo, ma anche nei centri dove possono essere stati trasferiti minori erroneamente riconosciuti come maggiorenni, eventualmente anche richiedendo ulteriori verifiche consolari – facendo quindi la richiesta dei documenti al consolato nel caso di Paesi in cui ciò è possibile –, affinché sia garantito l'accesso al sistema di protezione e ai benefici delle misure di protezione previsti dall'ordinamento italiano per i minori.

Rileviamo, inoltre, che il ricorso a procedure di accertamento dell'età diventa sistematico in caso di dubbio sulla minore età dichiarata dal migrante. In proposito ricordiamo che mancano ancora procedure standard applicabili sull'intero territorio nazionale. In base alle informazioni a nostra disposizione, il protocollo che dovrà essere adottato a livello nazionale risulta infatti essere stato trasmesso al Ministero dell'interno: pensiamo che sia importante che la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza abbia la possibilità di visionarlo e di esprimere un suo parere su di esso, al fine di verificarne la compatibilità con il rispetto dei diritti dei minori così come sanciti nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia dell'adolescenza.

Allo stato attuale preoccupa in modo particolare il fatto che il ricorso a esami medici venga effettuato in misura sproporzionata e come prassi abituale. Spesso infatti l'accertamento è basato su un solo esame medico, principalmente un esame radiologico del polso, in cui il margine di errore non è quasi mai indicato, né una copia del certificato è di solito consegnata al minore.

Gli esami sono per lo più condotti al momento dell'ingresso del migrante o dell'intercettazione sul territorio e, in attesa dei risultati, il minore, che dovrebbe essere comunque presunto tale fino a prova contraria, non è trattato in modo corrispondente. Il consenso informato non viene regolarmente richiesto al fine di sottoporlo ad esami medici, così come non vengono solitamente fornite informazioni sulla possibilità di fare appello contro il risultato di questi esami.

Nonostante la drastica riduzione dei minori in arrivo, di cui abbiamo già parlato, abbiamo rilevato purtroppo che la situazione nelle comunità di accoglienza in Sicilia e, più in generale, nel sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a livello nazionale, non è cambiata se non in piccola parte.

Per quanto riguarda la situazione relativa all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Sicilia, infatti, abbiamo rilevato che nel corso del 2009 le comunità che abbiamo monitorato hanno accolto, a parte alcune eccezioni, un numero di minori che è in linea con gli standard previsti dalla legge – non più di dieci – e gli spazi in cui sono stati ospitati

sono risultati pertanto più adeguati, così come le condizioni di vita quotidiana sono migliorate.

Tuttavia, nel corso dell'ultimo anno non sono stati attuati interventi strutturali volti alla riorganizzazione del sistema di accoglienza; al contrario, paradossalmente il venir meno delle situazioni di emergenza ha causato l'accantonamento dei piani di ristrutturazione del sistema di accoglienza che erano invece stati avviati nel 2008. Ad esempio, il sistema di collocamento dei minori in comunità non è ancora stato centralizzato ed essi vengono inseriti in diverse comunità del territorio regionale sulla base di criteri non univoci e, soprattutto, esclusivamente con riferimento alla disponibilità dei posti. *Save the Children* ha osservato situazioni in cui i minori sono rimasti per circa due anni in strutture che sono sostanzialmente di prima accoglienza, cioè che non sono dotate di servizi volti all'effettivo inserimento del minore, sia esso di tipo scolastico o lavorativo.

Se quindi, rispetto alla distribuzione di beni di prima necessità, non si riscontrano più le carenze che avevamo rilevato precedentemente, emerge invece ancora la mancanza di alcune figure professionali fondamentali, come quelle del mediatore culturale: soltanto il 40 per cento delle comunità prevede una qualche forma di mediazione culturale e di interpretariato. I minori, inoltre, lamentano una scarsa attenzione alla sfera della salute – soltanto il 27 per cento dei ragazzi con cui siamo entrati in contatto ha riferito di aver ricevuto visite mediche all'interno o fuori dalla struttura in cui si trovava – così come critico rimane l'aspetto relativo alla possibilità di contattare i familiari nei Paesi di origine e la distribuzione di quella che chiamiamo *pocket money*, una sorta di paghetta periodica che viene erogata da meno della metà delle comunità monitorate. Rispetto a questo punto, evidenziamo che, mancando una minima disponibilità economica, i minori rischiano di essere coinvolti nel circuito della manodopera illegale e di essere quindi sottoposti a sfruttamento.

Il miglioramento delle condizioni di accoglienza ha quindi influito sulla rilevata diminuzione del tasso di allontanamento dei minori dalle comunità, che però, nonostante una flessione rispetto a quello che avevamo rilevato nel rapporto precedente, rimane comunque molto alto: tale tasso si attesta infatti intorno al 50 per cento, quindi si sono allontanati 148 minori sui 278 inseriti in comunità. Si tratta di una percentuale che resta significativa e che riteniamo sia attribuibile sia a ragioni collegate al progetto migratorio, ai ragazzi e alle loro esigenze anche individuali, sia alla difficoltà per questi minori di ricongiungersi con eventuali familiari che si trovano sul territorio italiano, ma anche, come approfondirò meglio in seguito, per la mancanza di una prospettiva chiara di integrazione, accentuata dall'entrata in vigore della cosiddetta « legge sicurezza ».

Riteniamo, pertanto, necessario che si prosegua sul piano della riorganizzazione della gestione dell'accoglienza dei minori sul territorio attraverso l'istituzione di un *database* regionale, di un sistema di monitoraggio degli standard di accoglienza nelle comunità, con l'attivazione di un sistema centralizzato per gli inserimenti dei minori che sia basato sulle disponibilità di accoglienza e gli standard offerti. È anche necessario che vengano rafforzati gli interventi formativi rivolti agli enti locali, affinché propongano tempestivamente le richieste di finanziamento relative all'accoglienza dei minori all'interno dei piani di zona.

Sempre riguardo al sistema di accoglienza, ma a livello nazionale, si rileva che non c'è stata nessuna significativa riforma. Questo significa che non sono state adottate soluzioni strutturali per garantire il collocamento dei minori nelle comunità su tutto il territorio e affrontare la questione inerente al pagamento delle rette per i minori che sono già collocati.

Persiste, quindi, la mancanza di un sistema di *referral* nazionale, oltre che regionale, tra le comunità per minori, attraverso il quale gestire gli inserimenti dei minori nelle stesse comunità. Ricor-

diamo, infatti, che il programma di protezione dei minori stranieri non accompagnati, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e realizzato dall'ANCI, è una sperimentazione che coinvolge ancora pochi comuni (soltanto 24), dispone di un numero ridotto di posti di accoglienza (circa 400) e prevede una prima accoglienza limitata ad un periodo di 10 settimane.

Inoltre, non solo non è stata introdotta una distinzione normativa tra prima e seconda accoglienza, ma la presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa in materia di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati, più volte proclamata e richiamata in sedi ufficiali – ricordiamo da ultimo la dichiarazione del Ministro Meloni durante la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza di Napoli del 18 e 20 novembre – non ci risulta che sia mai stata portata a compimento. Si tratta ancora di una bozza di schema di disegno di legge, che non è stata presentato.

Per questi motivi, riteniamo che gli interventi locali debbano necessariamente essere supportati da una pianificazione nazionale e da un sistema di presa in carico e accoglienza dei minori a livello centrale, così come avevamo già raccomandato nel nostro primo rapporto.

Anche il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale continua a presentare gravi carenze in termini di inadeguatezza dei numeri disponibili rispetto al numero di presenze. In base a quanto disposto dal Ministero dell'interno con la direttiva del 9 marzo 2007, infatti, i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale – ricordiamo l'aumento del numero di eritrei, motivo ulteriore per il quale facciamo riferimento a questo sistema di accoglienza – dovrebbero essere accolti nelle strutture dedicate dello SPRAR.

Tuttavia, a causa di un numero limitato di posti disponibili per i minori stranieri non accompagnati (su 2.541 posti a disposizione nel 2008, 439 sono stati dedicati alle categorie vulnerabili, quindi non soltanto ai minori, ma anche ai disabili – anche temporanei –, alle donne in stato di gravidanza, ai genitori singoli con figli e così via), e a causa del mancato *referral* da parte degli enti locali, molti minori stranieri non accompagnati sono accolti in comunità per minori che in realtà sono prive dei necessari servizi e standard minimi per garantire loro una adeguata protezione e tutela.

Il sistema di accoglienza risulta essere inadeguato anche rispetto alle aspettative dei ragazzi, in particolare quelli richiedenti protezione internazionale, soprattutto afghani. Questo è quello che emerge dal nostro incontro soprattutto sul territorio di Roma con questi ragazzi, che ci riferiscono di considerare il nostro Paese non tanto un posto in cui fermarsi, ma soprattutto un luogo di transito per dirigersi verso i Paesi del nord Europa.

Da ultimo, un significativo cambiamento – a cui accennavo prima – in termini di maggior rischio per l'attuazione del diritto e la protezione dei minori stranieri non accompagnati è stato determinato indubbiamente dall'entrata in vigore della legge sulla sicurezza, legge 15 luglio 2009, n. 94. Da un lato, infatti, l'articolo 1, comma 22, lettera *v)* ha comportato una modifica dell'articolo 32 del Testo unico sull'immigrazione, introducendo criteri più severi per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età: tra questi criteri si prevede la permanenza di almeno tre anni sul territorio italiano e il fatto di aver seguito un percorso di integrazione sociale di almeno due anni presso un ente riconosciuto, oltre all'apertura di una procedimento di tutela o di affido.

D'altro lato, anche l'articolo 1, comma 16, della legge n. 94 del 2009, che ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato italiano, poiché non ha previsto una deroga espressa per i minori, ha posto delle evidenti criticità rispetto al loro trattamento nella prassi.

A pochi mesi dall'entrata in vigore di tali novità normative, *Save the Children* ha svolto una prima rilevazione (di cui riteniamo opportuno lasciare copia agli atti

della Commissione) in sei aree metropolitane (Roma, Palermo, Napoli, Torino, Ancona e Milano), che riteniamo maggiormente rappresentative in termini di presenze di minori stranieri non accompagnati. Abbiamo svolto questa rilevazione con l'obiettivo di indagare su quale fosse l'impatto delle modifiche normative introdotte nei confronti dei minori stranieri non accompagnati; abbiamo rilevato innanzitutto facendo una stima – pur non potendo disporre di dati quantitativi esatti –, che circa 3.000 minori potranno subire le conseguenze delle intervenute modifiche normative e che, quindi, al compimento del diciottesimo anno di età si troveranno in una situazione di clandestinità, per l'impossibilità di convertire il loro permesso di soggiorno. Ciò causerà un conseguente, evidente, grave pregiudizio del percorso di integrazione che questi minori hanno avviato e, soprattutto, li esporrà al grave rischio di essere coinvolti in circuiti di sfruttamento, soprattutto lavorativo, fin dalla minore età. Non riuscire più, infatti, a garantire la continuità di questo percorso di inserimento chiaramente disincentiva chi è ancora minorenne a restare nelle comunità in cui sono collocati.

Come dicevo, infatti, il sentimento di sfiducia di questi minori rispetto alla possibilità di continuare a restare in Italia comporta anche per i nostri operatori una maggiore difficoltà di comunicazione con il minore stesso e costituisce, quindi, un forte e pericoloso incentivo all'allontanamento dei minori dalle comunità; senza considerare che, dal mero punto di vista finanziario, tale situazione si traduce in uno spreco delle risorse umane e monetarie impiegate per i progetti di integrazione, i quali di protraggono per un periodo che in realtà non è sufficiente a garantirne il compimento.

Save the Children, come sapete, durante l'*iter* parlamentare del disegno di legge sulla sicurezza aveva sollecitato il ritiro di tale provvedimento, non solo sulla base delle implicazioni illustrate, che avevamo indicato come dei possibili rischi, ma anche suggerendo una lettura costituzionalmente orientata del provvedimento, che ne indicava l'illegittimità. Ricordiamo, infatti, che il Consiglio di Stato, con la sentenza 2.951 del 2009, aveva stabilito che si fornisse all'articolo 32, comma 1-*bis* in questo caso (che era stato introdotto con la legge 30 luglio 2002 n. 189) un'efficacia retroattiva. Questo imporrebbe un adempimento impossibile. Pertanto, tale criterio dovrebbe valere anche rispetto alle nuove disposizioni che sono state introdotte con la legge 94 del 2009, motivo per cui riteniamo che non si dovrebbe in alcun modo applicare ai minori che compiranno diciotto anni prima dell'8 agosto del 2011.

Con il contributo della nostra unità legale, sono stati presentati 18 ricorsi per l'annullamento dei decreti con cui si disponeva il rifiuto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno dei ragazzi che hanno raggiunto la maggiore età. In quasi tutti i casi esaminati dal Tribunale amministrativo regionale, in particolare di Roma, Latina e L'Aquila, in 9 casi su 12, per la precisione, è stata ottenuta la sospensiva facendo valere queste argomentazioni. Tuttavia, stiamo rilevando purtroppo una esitazione da parte delle questure a tener conto di tale provvedimento giudiziario in fase di conversione del permesso di soggiorno, in mancanza o in attesa di chiarimenti da parte del Ministero dell'interno.

Ricordiamo, infine, che la legge 94 del 2009 ha introdotto anche un'altra norma, all'articolo 1, comma 29, che attribuirebbe le competenze in materia di rimpatrio di minori non accompagnati comunitari che si prostituiscono al Comitato per i minori stranieri: auspichiamo che la Commissione per l'infanzia e l'adolescenza voglia approfondire la portata di questa norma nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla prostituzione minorile.

Per concludere, *Save the Children* ritiene che sia necessario ancora un notevole impegno per garantire ai minori stranieri non accompagnati i diritti di cui sono titolari, offrendo loro standard di protezione e accoglienza adeguati e in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale e internazionale.

Riteniamo, però, che sia innanzitutto importante riconoscere che non può esserci accoglienza se non c'è ammissione al territorio e non può esserci integrazione se non si garantisce ai minori la possibilità di avviare e proseguire un percorso di legalità in Italia.

Per questi motivi, in via generale *Save the Children* auspica che siano interrotte le operazioni di rinvio dei migranti in Libia in considerazione della grave violazione dei diritti umani, e dei diritti dei minori in particolare, che essi comportano. Auspichiamo, inoltre, che venga quanto prima introdotta la definizione normativa di comunità di prima e seconda accoglienza, con riferimento alla durata del collocamento e ai termini per l'avvio e la definizione dei percorsi di tutela, mantenendo fermi i requisiti e le garanzie già fissati dalla normativa nazionale, favorendo l'implementazione del sistema di accoglienza così configurato e tale da disporre di un numero di posti adeguato.

Raccomandiamo che venga creata una rete tra le comunità, sviluppando procedure di raccordo tali da garantire lo sviluppo di un sistema di presa in carico e assistenza efficiente ai minori stranieri non accompagnati; a tal fine auspichiamo che si specifichi a livello normativo, eventualmente anche solo amministrativo, che l'onere finanziario dell'accoglienza deve ricadere sul comune di residenza del minore o del tutore nominato, o in quello in cui comunque gli stessi si trovano domiciliati, e non in quello in cui viene invece aperta la tutela.

Raccomandiamo altresì che nell'ambito del sistema di accoglienza dei minori venga garantito un maggior coordinamento tra i livelli istituzionali, nazionale e locale, attraverso un piano di accoglienza nazionale che tenga conto del numero di presenze dei minori migranti, ma anche del *trend* degli arrivi e che goda delle risorse finanziarie necessarie; raccomandiamo perciò che vengano stanziati fondi sufficienti a copertura delle reali esigenze di accoglienza, prevedendo risorse specifiche e ulteriori rispetto a quelle attivabili attraverso i finanziamenti previsti dalla legge 8 novembre 2000, n. 328.

Infine, riteniamo opportuno che si proceda a una riforma dell'articolo 32 del Testo unico per l'immigrazione e che nell'immediato il Ministero dell'interno fornisca indicazioni alle questure sul territorio, garantendo, in particolare, l'applicazione del regime transitorio, prevedendo così la possibilità di convertire il permesso di soggiorno dei minori che sono affidati o sottoposti a tutela e che compiranno la maggiore età prima dell'8 agosto del 2011, senza che debbano dimostrare il possesso di altri requisiti.

In particolare, e concludo, *Save the Children* auspica e propone alla Commissione per l'infanzia e l'adolescenza che, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451, voglia formulare osservazioni sugli effetti sui minori delle operazioni di rinvio in Libia di migranti e sui limiti delle modalità con cui tali operazioni vengono attuate (con particolare riferimento all'impossibilità di procedere all'identificazione dei gruppi più vulnerabili, tra cui i minori), alla luce dei diritti sanciti dalla normativa nazionale e internazionale e, in particolare, dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Per lo stesso motivo, auspichiamo che la Commissione formuli al Governo la proposta di promuovere, nell'ambito dell'accordo Italia-Libia, l'istituzione in Libia di un sistema di monitoraggio sulla conformità agli standard internazionale previsti in materia delle condizioni e delle procedure di accoglienza dei migranti, in particolare dei minori non accompagnati e dei nuclei con minore carico.

In secondo luogo, auspichiamo che, ancora ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della stessa legge, la Commissione formuli osservazioni sui limiti dell'attuale sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e proposte sulla necessità di adeguamento della legislazione vigente in materia di diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adole-

scenza, a partire dall'emanazione di una norma che distingua comunità di prima e seconda accoglienza.

Infine, auspichiamo che la Commissione formuli osservazioni sugli effetti dell'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 22, lettera *b)* della legge 94 del 2009, in materia di requisiti richiesti per la conversione del permesso di soggiorno. Raccomandiamo altresì che la Commissione inviti il Ministero dell'interno a fornire alle questure indicazioni in merito all'applicazione del regime transitorio, a garantire la possibilità di permanenza in Italia di minori stranieri non accompagnati, qualora ciò corrisponda al loro superiore interesse, e a favorire la loro integrazione anche dopo il raggiungimento della maggiore età.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIA RIZZOTTI. Ringrazio la dottoressa per la sua relazione. Vorrei chiederle, Per quanto riguarda l'esame della radiografia del polso, metodo suppositivo dell'età del minore, utilizzato in Italia in mancanza di altri riscontri per l'identificazione dei minori, vorrei chiederle se lei è a conoscenza di altre metodiche identificative basate sull'esame fisico, in altri Stati membri dell'Unione europea, come Spagna, Francia o Germania. Peraltro, è anche vero che questa metodica presenta certamente alcuni aspetti positivi, come quello di abbassare frequentemente la presunzione dell'età del minore esaminato È infatti molto più facile che un diciottenne migrante abbia l'osso più simile a quello di un minorenne che non il contrario, date anche le condizioni sanitarie di partenza, che spesso determinano dei ritardi nell'ossificazione dovuti all'alimentazione e ad altri fattori.

SANDRA ZAMPA. La ringrazio molto. La sua relazione è molto ricca e, in realtà, necessita di una rilettura per raccogliere punto per punto i suggerimenti, le raccomandazioni e le preoccupazioni.

Purtroppo, quando parla della Libia come uno dei luoghi di arrivo dei migranti respinti, ci racconta qualche cosa di nuovo che è ancora più preoccupante. Certamente, si tratta di un grave problema, essendo nel frattempo stato ratificato l'accordo bilaterale Italia-Libia: questo, però, ci dà la possibilità di interrogare il Governo sul punto.

A questo proposito, credo che forse in sede di Ufficio di presidenza della Commissione sarà bene davvero valutare che cosa fare a questo riguardo, in particolare come le raccomandazioni che rivolgete alla Commissione bicamerale possano essere oggetto di un nostro incontro-riunione e anche di una serie di conseguenti decisioni operative – nelle forme che valuteremo insieme come più opportune – che certamente non possono più essere rinviate.

Mi sembra che ci siano molti elementi ormai inconfutabili del fatto che la situazione dei migranti respinti è obiettivamente peggiorata: tuttavia la questione è semplicemente diventata meno evidente all'opinione pubblica, dato che anche i *media* si trovano meno nella condizione di potere intervenire e documentare quanto sta accadendo. I respingimenti avvengono, infatti, tempestivamente e così rapidamente che non si riesce più a esserne informati in tempi utili.

La ringraziamo, quindi, certamente per tutto quello che ci ha riferito. Io non le chiedo approfondimenti perché è stata già molto chiara nella sua relazione. Gradiremmo avere il testo del suo intervento sin da oggi. Credo che possa essere utile, anche perché provvederò a farlo avere anche a tutte le colleghe che non possono essere qui oggi.

Tra l'altro, al Senato è stato presentato il maxiemendamento alla manovra finanziaria, che è una delle ragioni delle assenze di oggi di alcune colleghe in Commissione: purtroppo, i nostri tempi di vita e di lavoro sono dettati da decisioni che dipendono non da noi, ma dal Governo e dall'incalzare dei fatti. Volevo quindi chiederle di scusare alcune colleghe che non possono essere qui; ciò vale anche per la Camera, dove in questo momento l'Aula è

riunita per una questione contingente di due importanti interrogazioni concernenti due sottosegretari.

Il Partito Democratico assumerà certamente l'impegno ad approfondire le questioni da lei sollevate e ad operare rapidamente in tal senso.

PRESIDENTE. Do la parola alla nostra ospite per la replica.

VIVIANA VALASTRO, *Rappresentante di* Save the Children – *Italia*. Desidero innanzitutto, in merito alla prima domanda che mi è stata rivolta, partire dalla nostra esperienza sul campo. Abbiamo seguito casi di ragazzi che sono stati riconosciuti maggiorenni tramite l'esame radiografico del polso, quando in realtà a noi riferivano di essere minorenni. In questo caso, li abbiamo assistiti da un punto di vista legale e, soprattutto, siamo riusciti ad ottenere una contro perizia, da svolgere non attraverso l'esame radiografico, ma attraverso una visita di carattere multidisciplinare. Si tratta di un esame più completo, che prende in considerazione anche, ad esempio, lo sviluppo dell'arcata dentale, e che, attraverso l'incrocio delle varie risultanze, dà un risultato il più possibile vicino alla realtà, fermo restando il fatto che è difficilissimo riuscire a stabilire l'età esatta di questi ragazzi.

Penso, tuttavia, che sia positivo il fatto di rivolgere attenzione a questo problema, quindi, la proposta che vi rivolgo è di audire un esperto in materia. Il consulente che ha svolto numerose perizie per la nostra organizzazione sarà ad esempio in grado di offrirvi una serie di argomentazioni tecniche anche su quell'esame radiografico del polso che noi consideriamo un'imposizione.

Desidero, infine, concludere, ringraziando l'onorevole Zampa per l'impegno a offrire e a fornire a *Save the Children* delle risposte in merito alle richieste avanzate alla Commissione infanzia e adolescenza. Rispetto alla scelta di svolgere l'audizione nella giornata di oggi, eravamo consapevoli delle difficoltà dei lavori delle Assemblee, ma, poiché ritenevamo urgente e opportuno riferirvi in una sede ufficiale le informazioni a nostra disposizione, abbiamo deciso di cogliere comunque questa opportunità.

PRESIDENTE. Ringrazio le colleghe e la dottoressa Viviana Valastro per la possibilità che ci ha offerto di approfondire un tema importante come la condizione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, attraverso il rapporto di *Save the Children* che sappiamo essere assolutamente rigoroso e puntuale nei dati e nelle riflessioni, anche perché *Save the Children* ha lavorato in stretta connessione con il Ministero dell'interno.

Anche questo secondo rapporto è importante perché potrà offrire alla Commissione bicamerale dell'infanzia e dell'adolescenza – come è nelle intenzioni della Commissione stessa – l'opportunità di prendere un'iniziativa congiunta, proprio al termine dell'indagine conoscitiva.

Siccome riteniamo che il lavoro svolto sia rilevante – abbiamo audito tantissime persone, soggetti di vario genere e le maggiori organizzazioni coinvolte nell'assistenza ai minori stranieri non accompagnati in Italia – riteniamo doveroso rivolgerci ora al Governo, vista anche le preoccupanti situazioni da lei citate, con riguardo alla condizione dei migranti rinviati in Libia, oppure al fatto che non si riesca ad impedire l'abbandono delle comunità da parte dei minori. Tutto questo avviene proprio perché manca ancora una strategia coordinata del nostro Paese che si incentri, come il rapporto indica, su quattro o cinque azioni determinanti o linee guida generali.

Mi riferisco in particolare alla differenza tra prima e seconda accoglienza dei minori stessi, all'adozione di procedure standard per il loro riconoscimento, alla presa carico dei minori da parte non di una sola regione, ma dell'intero Paese, alla necessità di riconsiderare l'impatto delle norme del cosiddetto pacchetto sicurezza, ad esempio, sul rinnovo del permesso di soggiorno. Si potrebbe continuare citando problemi analoghi, ma non voglio proseguire perché questi temi

saranno oggetto di un'azione specifica della Commissione.

Quello che posso dire a nome della Presidenza della Commissione e della Commissione tutta è che abbiamo lavorato seriamente per formulare congiuntamente delle serie proposte al Governo sulle questioni sollevate. Proprio per questo, inviteremo in audizione il Ministro Maroni già alla ripresa dei lavori parlamentari in autunno. Forse sarà la prima audizione che terremo dopo la pausa estiva. Inoltre, la circostanza che il ministro sia a conoscenza del rapporto, ci permetterà di lavorare con maggiore speditezza anche nell'elaborazione di una proposta.

Vorrei, infine, dirvi che la preoccupazione che *Save the Children* ha espresso accomuna l'intera Commissione, perché riteniamo che i minori stranieri non accompagnati già vivano una situazione drammatica: è perciò per noi un elemento assoluto di civiltà primaria quello di rendere questa drammatica condizione meno dolorosa e di ancorarla saldamente alla legge e ai diritti che spettano a questi minori.

Nel ringraziare i nostri ospiti per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 29 settembre 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0010030