



Save the Children

Italia ONLUS

Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa

Dossier di monitoraggio

Progetto Praesidium III

Gennaio 2009

Indice

PREMESSA	pag. 0
1. METODOLOGIA	pag. 0
2. LA CONFIGURAZIONE GIURIDICA DEL CSPA DI LAMPEDUSA	pag. 0
3. DATI GENERALI SUGLI ARRIVI A LAMPEDUSA	pag. 0
4. RISULTATI PRINCIPALI E RACCOMANDAZIONI	pag. 0

Ogni informazione contenuta in questo documento
potrà essere utilizzata solo dietro opportuna citazione della fonte.

L'organizzazione Save the Children Italia (SCI), nell'ambito del progetto Praesidium III, in convenzione con il Ministero dell'Interno e in partenariato con l'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), l'International Organization for Migration (IOM) e la Croce Rossa Italiana (CRI), ha svolto, all'interno delle proprie attività progettuali a partire dal mese di maggio 2008, un monitoraggio sulla conformità delle condizioni e delle procedure di accoglienza dei minori nel Centro di soccorso e prima accoglienza di Lampedusa (CSPA) agli standard previsti dalla normativa nazionale e internazionale in materia. Secondo quanto previsto dalla Convenzione con il Ministero dell'Interno, Save the Children ha il mandato di "monitorare che le procedure e gli standard di accoglienza dei minori non accompagnati e dei nuclei familiari con minori a carico nel centro di Lampedusa siano conformi agli standard internazionali", "contribuire allo sviluppo di una procedura per l'accertamento dell'età fondata sul rispetto dei diritti dei minori e al monitoraggio della sua effettiva ed efficace applicazione", nonché "verificare che il percorso dei minori stranieri dal loro arrivo in frontiera alle strutture di accoglienza in Sicilia, avvenga nel pieno rispetto dei loro diritti". In particolare, gli operatori di Save the Children intervengono nelle operazioni successive agli sbarchi contribuendo a garantire ai migranti

informazioni immediate, verificando che i minori non accompagnati vengano identificati come tali e che sia garantito il mantenimento dell'unità familiare. All'interno del centro, SCI fornisce ai minori non accompagnati informazioni sui loro diritti, anche attraverso sessioni di informazione collettiva, e garantisce assistenza legale ai casi che necessitano di interventi specifici (ad esempio, minori erroneamente identificati all'arrivo e minori in situazione particolarmente vulnerabile da riferire alle strutture competenti). La verifica delle condizioni di accoglienza all'interno del centro viene svolta congiuntamente con le organizzazioni partner del progetto.

Il presente dossier si aggiunge alle relazioni periodiche presentate al Ministero degli Interni relativamente alle criticità registrate nell'ambito delle attività progettuali e si propone di fornire un quadro più esaustivo delle condizioni rilevate nel centro di Lampedusa con riferimento alle condizioni di assistenza e alla tutela dei diritti dei minori migranti. Obiettivo dell'indagine è anche fornire, sulla base dell'analisi delle procedure applicate, raccomandazioni puntuali alle istituzioni competenti al fine di adeguare l'accoglienza garantita ai migranti in arrivo via mare e, tra di loro, in particolare, ai minori agli standard previsti dalla normativa nazionale e internazionale vigente.

Nell'attività di rilevazione degli standard di accoglienza e tutela dei diritti nel centro di Lampedusa è stata utilizzata, come strumento metodologico, una griglia di monitoraggio basata sugli standard nazionali e internazionali di tutela dei diritti dei minori e, per ciò che attiene le condizioni materiali di accoglienza, anche sulla convenzione per la gestione del centro stipulata tra l'ente gestore, la cooperativa Lampedusa Accoglienza, e la Prefettura di Agrigento. I dati e le informazioni contenuti nel rapporto si basano dunque sul monitoraggio realizzato dagli operatori di Save the Children a Lampedusa, ossia, una consulente legale e un mediatore culturale, e si riferiscono al periodo maggio (data di inizio delle attività) - dicembre 2008. Le informazioni relative ai migranti trattenuti, ai tempi di permanenza nel centro e alle

procedure di trasferimento sono state raccolte sulla base dei dati forniti dall'Ufficio Immigrazione della Questura di Agrigento e inseriti in un database informatico predisposto da Save the Children.

Il presente documento è organizzato secondo il percorso seguito dai minori dallo sbarco fino al trasferimento dal centro di Lampedusa verso altre strutture ed articolato sulla base dei diritti e degli standard applicabili in ciascuna fase di questo percorso, vale a dire: identificazione come minore e verifica delle relazioni parentali; accertamento dell'età; assistenza e protezione dei minori richiedenti asilo e minori vittime di tratta; colloqui con i minori, informazione e interpretariato; standard di accoglienza e accesso all'assistenza sanitaria; trattenimento, divieto di espulsione e procedure di trasferimento.

La configurazione giuridica del CSPA di Lampedusa

L'istituzione e la disciplina dei centri preposti al trattenimento dei migranti e dei richiedenti asilo trova riscontro in una serie di fonti normative spesso frammentarie e disorganiche; in alcuni casi, la configurazione giuridica di queste strutture è contenuta in una regolamentazione di urgenza adottata allo scopo di fronteggiare il fenomeno degli arrivi via mare. Il centro di Lampedusa è stato istituito nel luglio del 1998 come Centro di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA), con l'ulteriore funzione di "centro di primo soccorso e smistamento" dei migranti che sbarcavano sull'isola. Il trattenimento presso la struttura aveva quindi l'obiettivo di combinare le esigenze di ordine pubblico con quelle di carattere più strettamente umanitario, nel senso di garantire l'assistenza sanitaria provvedendo, al contempo, all'identificazione dei migranti prima del trasferimento in altre strutture del territorio nazionale.

In questo senso si può affermare che la destinazione originaria del centro di Lampedusa si collocasse a metà strada tra i Centri di accoglienza (CDA) e i Centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA), senza che però fosse prevista alcuna specifica regolamentazione circa il termine massimo di permanenza o altre specifiche condizioni e modalità di trattenimento.

I Centri di Accoglienza sono stati istituiti con decreto legge nel 1995. Il decreto diventa la fonte normativa con la quale si autorizza "l'istituzione, a cura del Ministero dell'Interno, [...] di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza"¹ in favore degli stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento e in attesa di identificazione o espulsione. Lo stesso decreto prevede inoltre la possibilità di istituire altri centri "per fronteggiare situazioni di emergenza che si verificano in altre aree del territorio nazionale"². Il decreto è stato successivamente convertito nella Legge 563/95, la cosiddetta legge Puglia, che rappresenta ad oggi la sola base normativa per l'istituzione dei diversi centri di

accoglienza presenti sul territorio italiano³.

I Centri di Accoglienza nascono quindi come strutture destinate a garantire un primo soccorso ai cittadini stranieri che arrivano irregolarmente sul territorio italiano, e il loro trattenimento presso questi centri è "limitato" al periodo di tempo necessario all'adozione di un provvedimento che ne autorizzi la permanenza sul territorio oppure ne disponga l'allontanamento. In realtà, il decreto legge, così come anche la successiva legge di conversione, non fissa nessun limite temporale in relazione alla durata del trattenimento, né prevede alcun controllo da parte dell'autorità giudiziaria per quella che si sostanzia, comunque, come una limitazione della libertà personale.

I Centri di permanenza temporanea ed assistenza⁴ vengono istituiti dall'art. 12 della legge n. 40/98 intitolata "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"⁵. In queste strutture sono trattenuti i migranti e i richiedenti asilo destinatari di un provvedimento di respingimento alla frontiera o di espulsione, già adottato e notificato ma non immediatamente eseguibile. Il trattenimento può essere disposto per un massimo di 60 giorni dietro convalida da parte dell'autorità giudiziaria.

I Centri di accoglienza sono stati allestiti all'interno di strutture molto diverse tra loro; nella maggior parte dei casi si tratta di edifici pre-esistenti adibiti ad altri scopi⁶, comunque diversi da quello dell'accoglienza. In questo senso l'individuazione e l'istituzione di tali centri avviene spesso in deroga ad una serie di disposizioni tra cui alcune in materia di appalti di lavori e servizi pubblici. Il carattere essenzialmente emergenziale di queste strutture trova poi nel D.P.R. 394/99 la sua fonte di legittimazione, laddove si prevede espressamente la possibilità di disporre "la locazione, l'allestimento, il riadattamento e la manutenzione di edifici e di aree di trasporto ed il posizionamento di strutture anche mobili"⁷.

Con decreto Interministeriale del 16/02/2006 il centro di Lampedusa viene trasformato da

¹ Art. 2, comma 1, Decreto legge 451/95

² Art. 2, comma 2, Decreto legge 451/95

³ Attualmente i CDA presenti sul territorio sono: Bari Palese, area aeroportuale – 744 posti; Brindisi, Restinco – 180 posti; Cagliari, Elmas – 200 posti (Centro di soccorso e prima accoglienza); Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 360 posti; Crotone, località Sant'Anna – 1202 posti; Foggia, Borgo Mezzanone – 342 posti; Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 112 posti; Siracusa, Cassibile – 200 posti; Trapani, Pantelleria – 25 posti (Centro di soccorso e prima accoglienza)

⁴ "Le parole <<centro di permanenza temporanea>> ovvero <<centro di permanenza temporanea e assistenza>> sono sostituite, in generale, in tutte le disposizioni di legge e di regolamento, dalle seguenti: <<centro di identificazione ed espulsione>> quale nuova denominazione delle medesime strutture", art. 9 del Testo coordinato del Decreto legge 23 maggio 2008 n. 92 con la Legge di conversione del 24 luglio 2008 n. 125

La configurazione giuridica del CSPA di Lampedusa

⁵ La legge 40/98 viene assorbita nel D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (cosiddetta Turco-Napolitano)

⁶ In particolare, il Centro di Lampedusa era situato nei pressi dell'Aeroporto e aveva una capienza massima di 186 posti.

⁷ Art. 22, comma 2, D.P.R. 394/99, regolamento di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione.

⁸ Vedi nota 3

⁹ D.Lgs. 28/1/2008 n°25

¹⁰ Nonostante la modifica, più che altro formale, la natura del centro di Lampedusa continua ad essere controversa e solleva la questione relativa alla detenzione all'arrivo. Nella prassi i migranti e i richiedenti asilo soccorsi in mare e sulle coste di Lampedusa vengono trattenuti presso il centro per un periodo di tempo sicuramente superiore alle 48 ore e senza alcuna convalida giudiziaria. Tale tipo di detenzione si pone in contrasto con quanto stabilito dal diritto interno in tema di limitazione della libertà personale. La legge italiana prevede in maniera molto puntuale e dettagliata le ipotesi e i termini entro cui è consentita la compressione di

CPTA in Centro di soccorso e prima accoglienza (CSPA). La natura giuridica del centro viene modificata allo scopo di garantire agli stranieri sbarcati un'assistenza immediata prima di procedere al trasferimento presso i Centri di Accoglienza ovvero presso i Centri di Identificazione e Espulsione (ex CPT)⁸ o ancora presso i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (ex Centro di Identificazione - CdI)⁹. Tuttavia, nel decreto, non vengono indicate le condizioni e le modalità specifiche di trattenimento. In ogni caso, i migranti sbarcati sull'isola dovrebbero essere trattenuti

nel centro per un periodo di tempo limitato ad un massimo di 48 ore, per consentire le attività di soccorso e di prima accoglienza, le sole attività cui è attualmente deputato il CSPA di Lampedusa¹⁰.

Considerazioni ulteriori devono inoltre essere sollevate laddove si voglia sottolineare la particolare condizione dei minori migranti e richiedenti asilo (accompagnati o non accompagnati) per i quali è esplicitamente vietata, sia dal diritto interno che internazionale, qualsiasi forma di detenzione arbitraria¹¹.

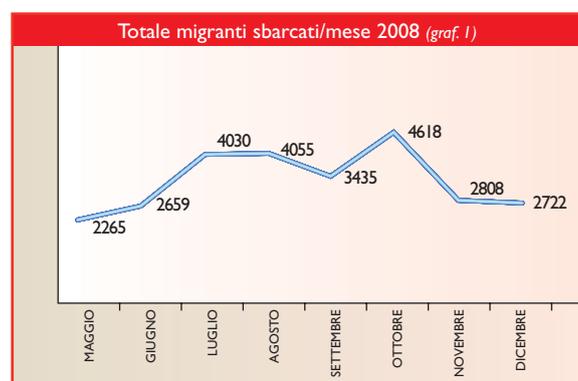
Dati generali sugli arrivi a Lampedusa

Negli ultimi 5 anni è stato registrato un certo aumento degli arrivi dei migranti sull'isola di Lampedusa: nel 2003 questi sono stati pari a 8.800, 10.477 nel 2004, 15.527 nel 2005, 18.047 arrivi nel 2006 e 11.749 nel 2007¹² fino ad arrivare ai 31.250 arrivi al 31 dicembre 2008¹³.

I numeri più consistenti di arrivi si concentrano, generalmente, nei mesi estivi quando le condizioni climatiche rendono relativamente più sicura la traversata del Mediterraneo da parte delle imbarcazioni dei migranti. Nel 2008, tuttavia, gli arrivi del mese di ottobre (4618) hanno addirittura superato quelli dei mesi di luglio (4030) e agosto (4055) e nei mesi di novembre e dicembre sono sbarcati, rispettivamente, 2808 e 2722 migranti (superiori agli arrivi dei mesi di maggio - 2265 - e giugno - 2659 -).

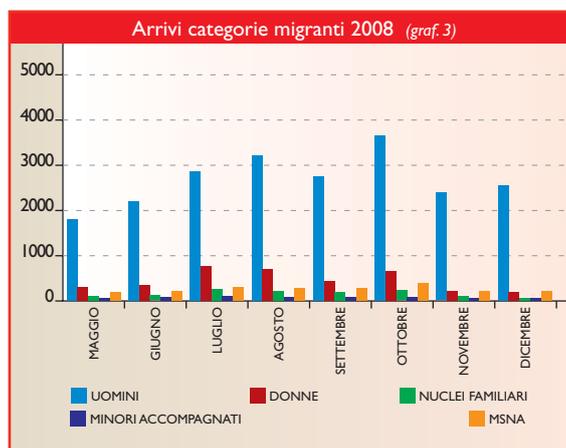
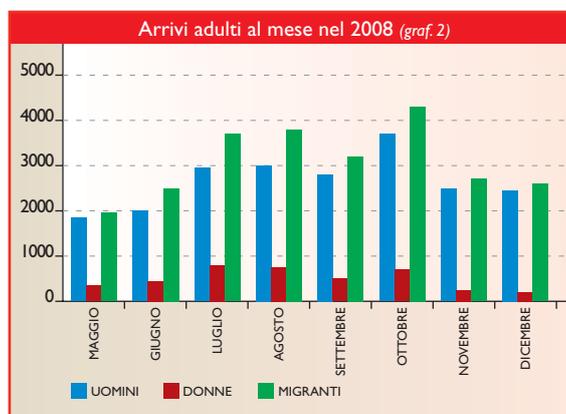
Questi dati lasciano supporre che i rischi del viaggio costituiscono sempre meno un deterrente alle partenze dei migranti costretti, in molti casi, ad abbandonare il proprio paese o comunque mossi da motivazioni ben più forti dei pericoli prevedibili.

Di seguito vengono riportati i dati complessivi degli arrivi per mese a partire da maggio, data di inizio delle attività di Save the Children sull'isola.



Sul totale dei migranti adulti, l'86% è costituito da uomini e il 14% da donne, il totale degli uomini, da maggio al 31 dicembre è di 21.002,

mentre le donne sono in totale 3.389; il grafico n. 2 restituisce il numero degli arrivi per sesso nei diversi mesi. Nel grafico a fianco (n. 3) vengono invece indicati gli arrivi per mese anche dei nuclei familiari; dei minori accompagnati e dei minori non accompagnati che sono risultati in totale, rispettivamente, di: 1147, 299 e 1902. La migrazione dei nuclei familiari costituisce quasi il 4,3% del totale dei migranti; si tratta di famiglie o donne sole che portano con sé bambini anche di pochi mesi.



Se si guarda l'andamento degli arrivi dei minori (2201 in totale), sia accompagnati che non, per mese, si nota come questi siano passati dai 174 di maggio ai 411 del mese di ottobre, ai 208 del mese di novembre ai 190 di dicembre. I minori che arrivano a Lampedusa senza l'assistenza di genitori o

questo diritto costituzionale (art. 13 Cost.). In particolare, per specifiche ipotesi di identificazione, l'autorità di pubblica sicurezza può trattenere una persona non accusata di reati per un massimo di 24 ore (D.Lgs. 144/2005). Entro le 48 ore dal trattenimento è necessario richiedere la convalida all'autorità giudiziaria

¹¹ Vd. In proposito capitolo 8 del presente rapporto

¹² Dati Ministero dell'Interno, vd: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala stampa/notizie/immigrazione/0713_2008_10_13_modello_lampedusa.html

¹³ Dati aggiornati Ufficio immigrazione della Questura di Agrigento

Dati generali sugli arrivi a Lampedusa

familiari rappresentano, inoltre, l'86,4% del totale dei minori e l'8,27% del totale dei migranti in arrivo.

Per quanto riguarda le nazionalità è stato registrato, rispetto agli anni precedenti, un notevole aumento degli arrivi dei migranti provenienti da zone di crisi e paesi in conflitto, segno di un cambiamento piuttosto radicale nella tipologia di migrazione e nelle rotte migratorie. Le nazionalità più rappresentate tra gli adulti risultano essere: Tunisia (24%); Nigeria (21%); Somalia (11%); Eritrea (12%); seguite da Ghana (6%) e Marocco (6%). Rispetto agli arrivi per mese, va rilevato che l'ingresso dei Tunisini risultava assolutamente ridotto fino al mese di agosto (310) mentre ha superato le 750 persone a ottobre ed è arrivato a 1517 nel mese di dicembre. Gli arrivi di Somali e Eritrei si sono invece concentrati nei mesi estivi, per subire una drastica diminuzione nei mesi autunnali. La percentuale di Nigeriani è invece risultata piuttosto elevata per tutto l'anno, pur subendo una relativa diminuzione nei mesi di novembre e dicembre. (gr. 4)

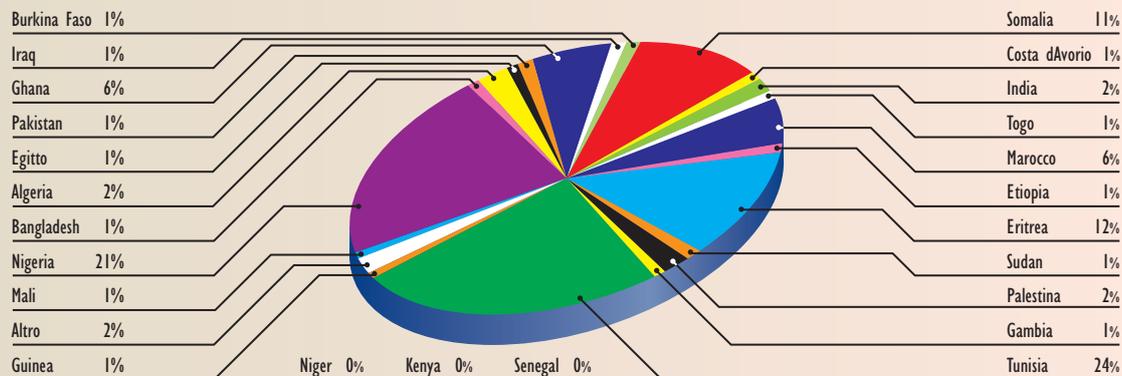
Per quanto riguarda i minori, Egitto (25%); Eritrea (15%); Nigeria (13%) Palestina (11%) e Somalia (9%) rimangono le nazionalità più rappresentate; sono presenti con percentuali molto significative anche la Tunisia (7%) e il Ghana (6%) mentre è più ridotta l'incidenza di paesi di provenienza come il Marocco (2%) e il

Togo (2%). Ciò induce a pensare che la migrazione egiziana, verso Lampedusa, sia fortemente o quasi esclusivamente caratterizzata da ragazzi molto giovani e che, nella maggior parte dei casi, costituiscono una risorsa importante, in termini di sostegno economico, per la propria famiglia nel paese di origine. Per quanto riguarda i minori non accompagnati provenienti dalla Palestina, si tratta in molti casi, in base all'esperienza maturata e alle indicazioni dei mediatori culturali, di ragazzi che dichiarano una nazionalità diversa da quella reale sperando che ciò possa aiutarli nel percorso di regolarizzazione in Italia. Anche per i minori è possibile osservare che gli arrivi di Somali e Eritrei si sono concentrati nei mesi estivi, mentre da ottobre a novembre sono notevolmente aumentati gli ingressi di Egiziani e Tunisini. (gr. 5)

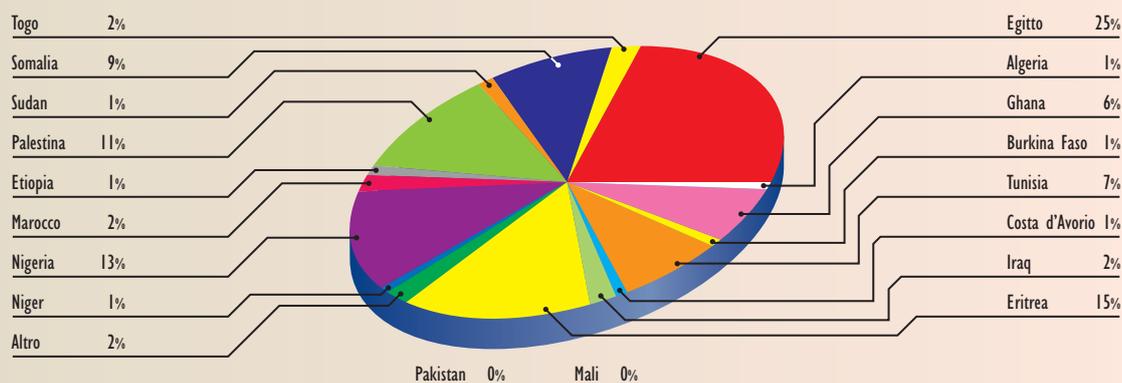
I minori non accompagnati in arrivo a Lampedusa hanno generalmente un'età compresa tra i 16 e i 17 anni, ma ci sono ragazzi e ragazze che arrivano senza l'assistenza dei propri genitori in età anche inferiore (13 e 14 anni). In generale, inoltre, i minori non accompagnati sono per la maggior parte ragazzi - circa il 90% - (in particolare sono di sesso maschile quasi tutti i minori provenienti dall'Egitto, mentre le minori non accompagnate provengono in prevalenza da Nigeria, Eritrea e Somalia).

Dati generali sugli arrivi a Lampedusa

Nazionalità adulti 2008 (graf. 4)



Nazionalità minori 2008 (graf. 5)



Risultati principali e raccomandazioni

¹⁴ Vd. Nota 31

L'attività svolta dalle organizzazioni umanitarie all'interno del centro di Lampedusa e la collaborazione con le istituzioni competenti hanno certamente contribuito a migliorare le condizioni di accoglienza nel centro e modificare alcune prassi adottate. Tuttavia, dall'analisi svolta nel presente rapporto, emergono aspetti critici cui rimane necessario far fronte per garantire pienamente i diritti dei minori così come sanciti dalle norme nazionali e internazionali.

Rispetto alle procedure di identificazione all'arrivo, Save the Children ha rilevato, come buona prassi, l'attività di informazione svolta dalle Forze dell'ordine con l'ausilio dei mediatori culturali; tale attività contribuisce a garantire ai migranti informazioni di base sulle procedure successive all'arrivo e può contribuire a limitare le difficoltà in fase di registrazione delle generalità e dei dati anagrafici. In generale, inoltre, l'Ufficio immigrazione della Questura presente nel centro, si è dimostrato sempre disponibile al confronto e attento alle istanze delle organizzazioni umanitarie.

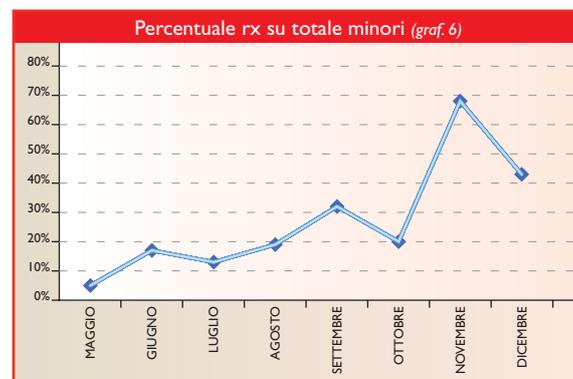
Tra gli elementi di criticità che ancora permangono, è possibile tuttavia segnalare:

- tempi lunghi di attesa prima dell'avvio della procedura di identificazione;
- criteri non univoci per l'assegnazione di priorità in questa fase alle categorie vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati;
- procedure variabili, a seconda del personale di polizia impiegato, rispetto all'invio all'accertamento medico per la determinazione dell'età;
- ricorso in aumento, soprattutto negli ultimi mesi, all'esame medico per l'accertamento dell'età nei confronti dei migranti che si dichiarano minorenni, invocato quindi non come *estrema ratio*, ma in maniera sempre più massiccia;
- mancato rinvio all'accertamento dell'età nei

confronti di migranti che si dichiarano maggiorenni ma appaiono palesemente minori¹⁴;

- attribuzione di valore legale alla procedura di pre-identificazione con conseguente difficoltà di modificare, anche parzialmente, i dati resi al momento del foto segnalamento, anche nel caso di meri errori materiali;
- distribuzione non sistematica di alimenti e generi di conforto, in particolare per i bambini, durante le procedure di pre-identificazione (spesso protratte per diverse ore).

In particolare il grafico seguente (n.6) mostra un aumento degli accertamenti disposti sul numero totale dei minori, proprio a partire dal mese di novembre, quando è stato disposto l'esame radiografico per l'accertamento dell'età per oltre il 66% dei minori non accompagnati in arrivo. (gr. 6)



Con riferimento agli aspetti sollevati, è necessario rafforzare l'attenzione sull'intera procedura di identificazione, anche in considerazione delle ripercussioni determinanti che questa ha sul successivo percorso degli stranieri in Italia. In particolare è necessario garantire che la procedura di accertamento dell'età venga avviata solo in caso di dubbio fondato sull'età e solo qualora non sia possibile determinare altrimenti l'età del soggetto (ad esempio attraverso la verifica con le Rappresentanze consolari competenti) e che la

Risultati principali e raccomandazioni

stessa attenzione sia prestata ai casi di presunta maggiore e presunta minore età. È inoltre essenziale che vengano adottate tutte le misure possibili per limitare i tempi di attesa (aumento delle postazioni per la registrazione dei dati a disposizione delle Forze dell'ordine), mantenendo una particolare attenzione nei confronti delle esigenze delle categorie vulnerabili. Infine, in considerazione delle particolari circostanze in cui viene svolta la procedura di pre-identificazione e considerando che essa ha soprattutto il fine di registrare i migranti ai fini dell'accoglienza nella struttura, è opportuno consentire la modifica, anche parziale, dei dati resi al momento del foto segnalamento.

Nella fase di identificazione, assume particolare rilievo l'annotazione delle relazioni parentali. Rispetto a questa procedura e più in generale alla tutela dell'unità familiare, è possibile svolgere alcuni rilievi critici:

- risulta che raramente le forze di polizia procedano a ulteriori verifiche, anche nel caso di difformità nelle dichiarazioni rese da un nucleo familiare;
- è stato possibile constatare che, di prassi, i minori accompagnati da parenti entro il 4° grado vengono inviati presso CARA/CDA se il parente o l'affidatario non è destinatario di provvedimento di allontanamento. In quest'ultimo caso (in particolare se il minore non è accompagnato dai genitori e ha più di 14 anni) può accadere, invece, che il minore venga inserito in una comunità alloggio, senza tuttavia che venga informata l'autorità giudiziaria o venga richiesto il consenso del minore, del genitore o di chi ne ha la responsabilità;
- le schede telefoniche distribuite nel centro, utili anche a garantire i contatti dei migranti con i familiari nel paese di origine, sono risultate insufficienti e non sempre funzionanti;

Risulta essenziale implementare le procedure per la verifica delle relazioni parentali, nei casi

dubbi, anche al fine di tutelare il minore da eventuali situazioni di abuso o rischi di sfruttamento. Similmente, va garantita particolare attenzione nell'annotazione delle dichiarazioni relative a familiari già presenti sul territorio o di cui è previsto l'arrivo. Rispetto alla decisione in merito alla separazione dei componenti un nucleo familiare è necessario il consenso del minore, del genitore o di chi ha comunque la responsabilità sul minore, oltre che l'interessamento del Tribunale per i Minorenni.

Per quanto concerne i contatti telefonici, è necessario un adeguamento rispetto al nuovo schema di capitolato per la gestione del CSPA (che prevede la distribuzione di una scheda telefonica da 15 e non più da 5 euro), nonché una verifica rispetto alla tipologia di carte telefoniche più adatte per le chiamate internazionali.

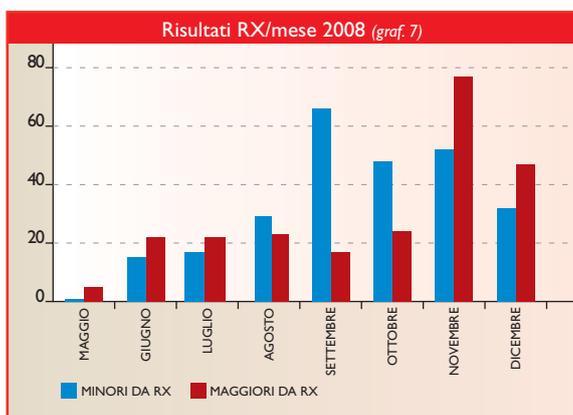
La procedura di accertamento dell'età attuata a Lampedusa desta preoccupazioni rilevanti sul piano del rispetto dei diritti del minore e delle procedure normative previste. In particolare:

- non risulta indicato il margine di errore nel referto medico di accertamento dell'età. Tale mancata indicazione, oltre a essere in contrasto con la letteratura medica prevalente che indica l'impossibilità di determinare con certezza l'età di un soggetto, non consente l'applicazione del principio del beneficio del dubbio in favore del minore;
- se la domanda relativa all'accertamento dell'età viene presentata da un migrante identificato come maggiorenne all'arrivo, questi rimane nell'area adulti in attesa dell'esame medico e non viene quindi, nel dubbio, trattato come minore;
- non risultano chiare le conseguenze, in termini procedurali, derivanti dall'eventuale rifiuto al rilascio del consenso, né il minore viene informato in merito;
- dal mese di novembre, al minore viene notificato, dall'Ufficio immigrazione della

Risultati principali e raccomandazioni

Questura, l'esito dell'esame, mentre non viene rilasciata copia del referto, eventualmente utile alla presentazione del ricorso.

Nel grafico sottostante (gr. 7) vengono riportati gli esiti delle rx disposte (sia dall'Ufficio Immigrazione che su richiesta di SCI) nei mesi da maggio a dicembre. Dal mese di agosto, gli esiti di rx che hanno attestato la "minore età" superano in modo significativo quelli di "maggiore età". È necessario comunque considerare che negli ultimi mesi sono aumentate le richieste di rx disposte dalla Questura. (gr. 7)



Nell'attesa di un'eventuale modifica delle procedure di accertamento dell'età tali da garantire il rispetto dei diritti del minore, ivi compresa l'adozione di modalità meno invasive possibile, è necessario porre rimedio alle questioni sollevate: indicazione del margine di errore nel referto; considerazione del minore come tale in attesa dell'esito dell'esame; informazione e procedura applicata nel caso di eventuale rifiuto al consenso e consegna di copia del referto.

Inoltre, attraverso l'attività di monitoraggio con focus specifico sulla condizione dei minori richiedenti asilo e vittime di tratta è stato possibile rilevare che:

- l'attività di informazione così come l'accesso alla procedura di asilo risultano

demandate, in via esclusiva, all'UNHCR senza un diretto coinvolgimento delle Istituzioni competenti;

- i minori richiedenti asilo vengono riferiti alla rete SPRAR solo su esplicita segnalazione da parte delle organizzazioni umanitarie, anche nel caso in cui si trovino in situazioni di particolare vulnerabilità;
- le indagini delle Forze dell'ordine, in particolare del reparto della Squadra mobile, non sono particolarmente indirizzate alle ipotesi di reato collegate alla tratta ed all'identificazione delle vittime per garantire la loro protezione e reintegrazione dei diritti violati attraverso adeguata assistenza.

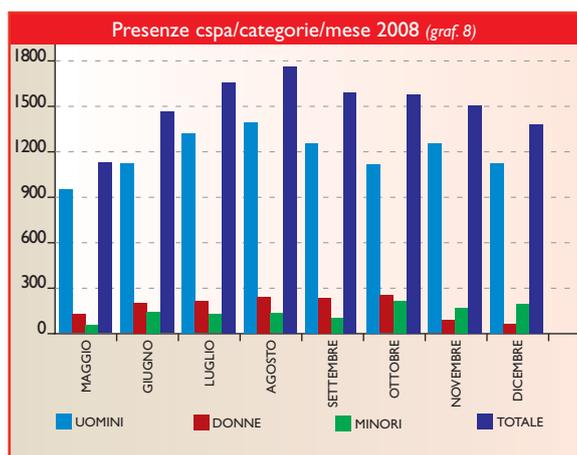
Rispetto ai minori richiedenti asilo, è necessario un maggiore coinvolgimento delle Forze dell'ordine rispetto all'informazione e alla presentazione delle richieste di asilo, nonché, compatibilmente con le disponibilità di accoglienza all'interno del sistema SPRAR, deve essere sempre considerata la possibilità dell'inserimento del minore richiedente asilo nei centri dedicati.

Appare inoltre opportuno concentrare maggiormente le indagini delle Forze dell'ordine sui rischi collegati al fenomeno della tratta, assegnando importanza prioritaria all'identificazione dei minori vittime o a rischio, garantendo la presenza di personale adeguatamente formato e dotandosi di strumenti efficaci e appropriati, tra cui, protocolli compilati e regolarmente aggiornati contenenti indicatori in grado di guidare il processo di identificazione.

L'aumento degli arrivi registrato nel corso del 2008 e, conseguentemente, le difficoltà collegate all'individuazione di posti in accoglienza nei centri di destinazione, hanno certamente contribuito a determinare un peggioramento degli standard di accoglienza e delle condizioni di vita dei migranti all'interno del CSPA di Lampedusa.

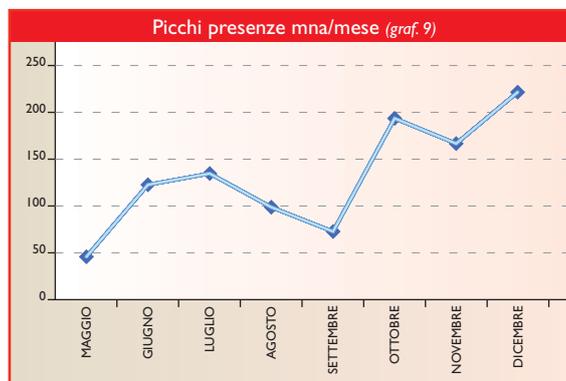
Risultati principali e raccomandazioni

Il grafico sottostante (n.8) restituisce un'immagine dei picchi massimi di presenza all'interno del CSPA per mese e per categorie di migranti (uomini; donne, minori). Il dato sui singoli gruppi presenti (uomini/donne/minori) è stato ottenuto scorrendo per gruppi il numero massimo di presenze totali in una singola giornata nel mese di riferimento e non invece facendo riferimento ai picchi di presenze dei singoli gruppi (spesso molto superiori) nell'arco dello stesso periodo. Nonostante la capienza massima di 804 posti, il centro è quindi arrivato ad ospitare quasi 1800 migranti contemporaneamente. (gr. 8)



Rispetto ai minori non accompagnati, in particolare, il grafico successivo (n.9) mostra picchi di presenze, nel mese di ottobre, superiori ai 190 minori non accompagnati, di 167 a novembre e di 222 a dicembre, a fronte di un numero di 60 posti letto complessivi dedicati a donne e minori. I minori accompagnati sono arrivati a essere 28 a fronte di un'area destinata ai nuclei familiari con complessivi 26 posti. In questo caso i picchi di presenze sono stati rilevati a prescindere dal numero massimo di presenze complessive, facendo unicamente riferimento alle presenze di minori stranieri.

(gr. 9)



Le aree maggiormente critiche relativamente alla gestione del centro sono risultate:

- pulizia dei locali e condizioni igieniche;
- dotazione di materassi, coperte e locali sufficienti per far fronte all'alto numero di presenze;
- distribuzione di vestiario, kit igienici e beni di prima necessità (secondo quanto stabilito dalla convenzione e in considerazione della permanenza prolungata nel centro);
- mancata comunicazione ai migranti di quanto spettante e delle eventuali cadenze delle distribuzioni;
- organizzazione logistica del centro (lunghe attese per i turni pasto, ecc.);
- modalità per l'accesso all'assistenza sanitaria e svolgimento non sistematico del *triage* sanitario, soprattutto all'interno delle "zone chiuse" del centro;
- assenza di attività di informazione in merito a quanto previsto dalla normativa sull'immigrazione e la condizione dello straniero;
- necessità di potenziare l'intervento specifico delle figure professionali presenti al centro, soprattutto relativamente all'assistenza fornita a casi vulnerabili;
- necessità di implementare adeguatamente il servizio di mediazione culturale e rafforzare la presenza di operatori in gradi di esprimersi in una lingua straniera.

Molte delle criticità sollevate possono certamente essere affrontate implementando

Risultati principali e raccomandazioni

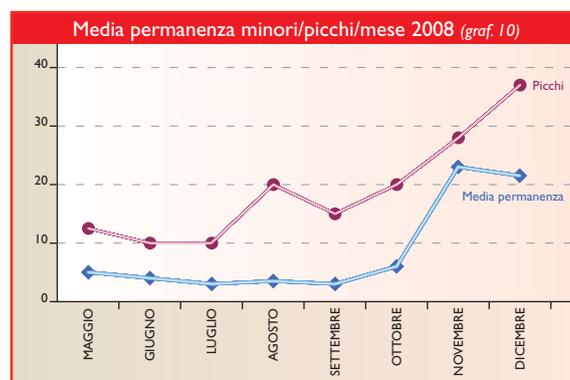
¹⁵ L'accoglienza dei minori in arrivo via mare, Save the Children,, ottobre 2008

determinati aspetti relativi alla gestione ordinaria del centro. Le condizioni di permanente sovraffollamento devono invece essere risolte con un approccio strutturale, programmando le dotazioni e i posti necessari nei centri di destinazione in ragione degli arrivi presunti.

Per quanto riguarda la gestione del centro, con riferimento in particolare alla distribuzione di beni e ai servizi offerti, si auspica che un decisivo miglioramento possa derivare dall'adozione del nuovo schema di convenzione, emanato a novembre dal Ministero dell'Interno. È necessario inoltre rafforzare l'attività di informazione rivolta ai migranti, sia con riferimento all'organizzazione logistica del centro che relativamente a quanto previsto dalla convenzione sul versante dei servizi di informazione legale, interpretariato e mediazione culturale. Una specifica attenzione deve essere rivolta alle modalità di accesso all'assistenza sanitaria, al fine di garantire pienamente il diritto dei migranti alla salute e la protezione da eventuali patologie trasmissibili.

Come già rilevato, il problema relativo alle condizioni di accoglienza va affrontato anche e soprattutto individuando le misure necessarie per garantire che la permanenza nel CSPA sia limitata al tempo strettamente necessario per il trasferimento dei migranti presso altri centri.

In questo senso, come si può vedere nel grafico seguente che riporta il periodo medio e i picchi massimi di permanenza dei minori nel centro, Save the Children ha rilevato un aumento significativo del periodo medio di permanenza. (gr. 10)



Negli ultimi mesi dell'anno moltissimi minori sono stati trattenuti nel CSPA per periodi superiori ai 20 giorni. Al dicembre 2008 non risultavano ancora individuate soluzioni per garantire il trasferimento dei minori dalla struttura. Come già rilevato nel rapporto sulle comunità alloggio del territorio siciliano¹⁵, Save the Children ritiene che il sistema di accoglienza dei minori debba essere ripensato attraverso il coordinamento dei diversi attori coinvolti (Ministeri; Prefetture; Regioni e Comuni;) e una pianificazione centrale che tenga conto dei minori presenti sul territorio nazionale e della stima degli arrivi calcolata sulla media del periodo (mese o anno) prevedendo, di conseguenza, trasferimenti da Lampedusa su tutto il territorio nazionale.

Infine, nel rapporto sono state sollevate criticità relativamente al rischio che i minori vengano espulsi, rimpatriati o trattenuti nei centri per immigrati. Tali rischi sono essenzialmente imputabili a:

- difficoltà, di carattere procedurale o legate al servizio di interpretariato, nella procedura di identificazione;
- difficoltà già sollevate relativamente alla procedura di accertamento dell'età;

Risultati principali e raccomandazioni

- mancata considerazione di eventuali copie di documenti di identità in possesso dei minori e mancato avvio, nel caso di minori non richiedenti asilo, delle procedure di accertamento con le autorità consolari competenti.

A tale proposito Save the Children raccomanda, a seguito dell'esame per l'accertamento dell'età, venga comunque garantito un periodo di tempo dalla notifica dell'esito dell'esame al trasferimento del minore (24/48 ore) per consentire la presentazione di eventuali documenti utili al fine di evitare l'adozione di provvedimenti quali l'espulsione o il trasferimento nei centri. Inoltre, nel momento in cui il minore non richiedente asilo è in

possesso di documenti di identità che ne attestino la minore età, la Questura dovrebbe immediatamente procedere agli accertamenti del caso, laddove non vi siano altri rischi di danno al minore e/o alla sua famiglia e ad altre persone care (es. minori richiedenti asilo e vittime di tratta). Ove ciò non fosse subito possibile, il minore dovrebbe essere trattato come tale e inviato in una comunità di accoglienza con l'invito a presentarsi presso la Questura per gli accertamenti con le Autorità del paese di provenienza.

In ogni caso, deve essere sempre garantita l'identificazione certa del migrante prima dell'adozione di provvedimenti quali l'espulsione o il respingimento.

In conclusione, Save the Children ritiene necessario sviluppare e capitalizzare il modello sperimentato a Lampedusa di collaborazione tra le organizzazioni umanitarie e le istituzioni. In questa prospettiva è necessario proseguire nel miglioramento delle capacità di accoglienza del centro, nel rafforzamento degli interventi sul piano della gestione della struttura e migliorare le prassi applicate, al fine di garantire il rispetto, la tutela e la promozione dei diritti dei minori migranti in conformità ai dettami della normativa nazionale ed internazionale vigente.



Save the Children

Italia ONLUS

Save the Children è la più grande organizzazione internazionale indipendente per la difesa e promozione dei diritti dei bambini. Esiste dal 1919 e opera in oltre 120 paesi del mondo con una rete di 28 organizzazioni nazionali e un ufficio di coordinamento internazionale: la International Save the Children Alliance, Ong (Organizzazione non Governativa) con status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. Save the Children Italia è stata creata alla fine del 1998 come Onlus (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale). Oggi è una Ong riconosciuta dal Ministero degli Affari Esteri. Porta avanti attività e progetti sia in Italia che all'estero.

Save the Children Italia, in partnership con UNHCR, IOM e Croce Rossa, e con il coordinamento del Ministero dell'Interno, è impegnata nella realizzazione del progetto PRAESIDIUM III, volto a rafforzare e migliorare il sistema di informazione e consulenza legale offerto ai migranti e richiedenti asilo, a sviluppare un sistema efficace per l'identificazione e la protezione degli individui vulnerabili, tra cui i minori stranieri, e a condividere, tra i paesi del Mediterraneo, le buone prassi sull'accoglienza dei migranti giunti via mare.

Questo documento è stato redatto da Angela Oriti sulla base dei documenti inviati e del lavoro di monitoraggio svolto dal team di Save the Children a Lampedusa: Federica Bertolin e Tareke Brhane, nell'ambito delle attività del progetto Praesidium III.

Hanno inoltre collaborato: Susanna Matonti, Stefania De Nicolais, Federico Ubaldi, Reis Aloo, Carlotta Bellini, Sarah di Giglio, Maria Antonia Di Maio, Viviana Valastro e Arianna Saulini.

Per maggiori informazioni:

Angela Oriti

Coordinatrice Progetto Praesidium

Save the Children Italia

Via Volturmo 58, Roma

Tel. (+39) 06/48070088

E-mail: angela.oriti@savethechildren.it