



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XIX LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 12

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI  
SCHENGEN, DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI  
EUROPOL, DI CONTROLLO E VIGILANZA IN  
MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO  
DELL'INGRESSO NEL TERRITORIO NAZIONALE DEI MINORI  
STRANIERI NON ACCOMPAGNATI, CON PARTICOLARE  
RIGUARDO ALLA DIMENSIONE ATTUALE DEL FENOMENO  
NEL CONTESTO DELLE DINAMICHE MIGRATORIE, AL  
SISTEMA DI ACCOGLIENZA E PROTEZIONE,  
ALL'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE  
ED EUROPEO, NONCHÉ ALLE MISURE PER L'INCLUSIONE E  
L'AUTONOMIA: AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI  
DELL'UNHCR

14<sup>a</sup> seduta: mercoledì 6 marzo 2024

Presidenza del presidente DELRIO

## INDICE

### Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

– DELRIO (PD-IDP), *senatore* . . . . . Pag. 3

### Audizione di rappresentanti dell'UNHCR

PRESIDENTE:

– DELRIO (PD-IDP), *senatore* . . . Pag. 3, 9, 15 e  
passim

BIZZOTTO (LSP-PSd'Az), *senatrice* . . . . . 9

CROATTI (M5S), *senatore* . . . . . 10

MENIA (FdI), *senatore* . . . . . 10

CARDOLETTI, *rappresentante per l'Italia, la*

*Santa Sede e San Marino.* . . . . Pag. 4, 11, 15 e passim

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: FRATELLI D'ITALIA: FDI; PARTITO DEMOCRATICO – ITALIA DEMOCRATICA E PROGRESSISTA: PD-IDP; LEGA – SALVINI PREMIER: LEGA; MOVIMENTO 5 STELLE: M5S; FORZA ITALIA – BERLUSCONI PRESIDENTE – PPE: FI-PPE; AZIONE – ITALIA VIVA – RENEW EUROPE: A-IV-RE; ALLEANZA VERDI E SINISTRA: AVS; NOI MODERATI (NOI CON L'ITALIA, CORAGGIO ITALIA, UDC, ITALIA AL CENTRO)-MAIE: NM(N-C-U-I)-M; MISTO: MISTO; MISTO-MINORANZE LINGUISTICHE: MISTO-MIN.LING.; MISTO-+EUROPA: MISTO-+EUROPA.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza dell'UNHCR, la dottoressa Chiara Cardoletti, rappresentante per l'Italia, la Santa Sede e San Marino, il dottor Riccardo Clerici, responsabile per le relazioni istituzionali, la dottoressa Marta D'Agosto, responsabile della protezione a livello comunitario e protezione dell'infanzia, e la dottoressa Maria Giovanna Pietropaolo, funzionaria per le relazioni esterne.*

### **Presidenza del presidente DELRIO**

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, per la quale la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti dall'esterno sulla *web TV* della Camera.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Audizione di rappresentanti dell'UNHCR**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno dell'ingresso nel territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla dimensione attuale del fenomeno nel contesto delle dinamiche migratorie, al sistema di accoglienza e protezione, all'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo, nonché alle misure per l'inclusione e l'autonomia, sospesa nella seduta del 20 dicembre scorso.

È oggi in programma l'audizione della dottoressa Cardoletti, rappresentante per l'Italia, la Santa Sede e San Marino della *United Nations high commissioner for refugees* (UNHCR), accompagnata dal dottor Riccardo Clerici, responsabile delle relazioni istituzionali; dalla dottoressa Marta D'Agosto, responsabile della protezione a livello comunitario e protezione dell'infanzia; e dalla dottoressa Maria Giovanna Pietropaolo,

funzionaria delle relazioni esterne, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito a intervenire.

Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol e di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione ha iniziato dall'ottobre scorso un'indagine conoscitiva sulla questione dei minori stranieri non accompagnati, cercando di focalizzarsi sulle dimensioni attuali del fenomeno, che è in continua evoluzione, anche nel contesto delle dinamiche migratorie del sistema d'accoglienza e del quadro normativo italiano ed europeo.

Abbiamo audito i rappresentanti di diverse istituzioni, quindi del Ministro degli interni e del Ministro degli affari esteri, il direttore di Frontex, i sindaci, i Presidenti di Regione, i procuratori della Repubblica presso il tribunale dei minorenni di Roma, di Milano e di Palermo.

Abbiamo un lungo percorso alle spalle, quasi al termine del quale arriva ora la vostra audizione: mancava appunto il vostro contributo, vista l'esperienza che avete maturato nell'assistenza di rifugiati e apolidi e anche nella tutela dei diritti umani fondamentali. Siamo quindi molto interessati alle attività di supporto e ai progetti che l'UNHCR svolge insieme alle autorità competenti per un'attuazione della legislazione in materia di asilo.

In particolare, quanto ai minori stranieri non accompagnati, abbiamo focalizzato la nostra attenzione sui sistemi di prima e seconda accoglienza, sui modelli di assistenza e sulle problematiche, anche regionali e comunali, legate al sistema di accoglienza diffusa.

Ricordo ai componenti del Comitato che l'UNHCR, in collaborazione con il Ministero dell'interno, è impegnata dal 2015 a promuovere e diffondere buone prassi, anche attraverso la formazione degli operatori che nei centri d'accoglienza assistono i minori. Dal 2017, insieme all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, che è stata pure audita da questo Comitato sullo stesso argomento, sostiene l'iniziativa del tutore volontario, dell'importanza e della centralità del ruolo del quale abbiamo preso coscienza nel sistema d'accoglienza.

Siamo convinti, quindi, che la vostra audizione oggi possa aiutarci a completare il nostro percorso di conoscenza e che, auspicabilmente, potrà anche suggerire qualche soluzione per migliorare il quadro, che ha sempre bisogno di miglioramento, in particolare per i minori stranieri non accompagnati.

*CARDOLETTI.* Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, ringrazio molto il Comitato per questo invito, che ci permette di condividere con voi alcune considerazioni dell'UNHCR sulla questione dei minori non accompagnati, tema per noi molto importante, in quanto il fenomeno nel mondo diventa sempre più grande: il 30 per cento della popolazione mondiale è rappresentata da bambini e adolescenti, ma tra le persone costrette a fuggire a livello globale, questa fascia d'età costituisce il 40 per cento.

È un gruppo umano di grande interesse per l'UNHCR, perché il fatto che molti di questi bambini intraprendano da soli viaggi pericolosi verso l'Italia attraverso il Mediterraneo centrale li rende chiaramente ancora più vulnerabili. Questi viaggi pericolosi, quindi anche l'accoglienza che poi ricevono, avranno un impatto molto importante sulla loro vita.

Ringraziamo, quindi, il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol e di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, perché sta considerando questa situazione. Siamo molto felici di poter fare le nostre osservazioni, che presenterò e condividerò in virtù del mandato conferito all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – UNHCR, nel contesto della protezione dei rifugiati anche per assistere gli Stati nella ricerca di soluzioni durevoli, nonché della supervisione e dell'applicazione della Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951.

Vorrei cominciare quest'audizione fornendo alcune informazioni di contesto. Ci confrontiamo, infatti, oggi con uno scenario globale di crescente instabilità, con più di 114 milioni di persone costrette alla fuga, che stimiamo possano raggiungere la sempre più preoccupante cifra di 130 milioni alla fine del 2024. La situazione è quindi sicuramente molto complessa a livello storico, dove numerosi conflitti aggravano una situazione globale di sempre maggior instabilità, con la crisi climatica che rende il tutto ancora più complesso da gestire.

In Italia, come sapete, giungono rifugiati e migranti in particolare attraverso la rotta del Mediterraneo centrale e quella balcanica, fino alle frontiere del Nord-Est del Paese. Nel corso del 2023, 157.000 persone sono sbarcate sulle coste italiane e il Ministero dell'interno ne ha registrate oltre 12.000 arrivate via terra al confine italo-sloveno.

In questo contesto operativo gravoso e di evidente complessità, riconosciamo l'impegno dell'Italia nella gestione del fenomeno migratorio nel suo complesso.

Tra le persone che hanno raggiunto l'Italia via mare l'anno scorso, 18.820 erano minori non accompagnati, con un aumento del 34 per cento rispetto all'anno precedente. Le tanto necessarie attività di accoglienza, presa in carico, protezione e integrazione di questi minori pongono importanti sfide, con cui l'Italia si confronta ormai da diversi anni. Ricordiamo il picco di arrivi nel 2016, quando arrivarono in Italia più di 26.000 minori stranieri non accompagnati.

Per rispondere a questa situazione sempre più complessa, l'Italia ha sicuramente investito risorse, articolato un quadro normativo solido e dimostrato impegno nella soluzione del problema, che riguarda i minori a più alto rischio e bisogno.

Nel 2023, ad esempio, abbiamo registrato l'aumento delle rette individuali nell'accoglienza e l'incremento a mille posti in prima accoglienza, finanziati dal Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI). Importante è anche l'impegno dedicato al rafforzamento delle procedure d'individuazione, che sono molto importanti nei punti d'arrivo e accoglienza dei minori sulla base del *vademecum* sulle vulnerabilità, svilup-

pato dal Ministero dell'interno in collaborazione con l'UNHCR ed altre organizzazioni nazionali e internazionali.

Questo è molto importante, perché fino a qualche anno fa, all'arrivo via mare, non c'era modo di avere una sistematica identificazione di questi ragazzi e bambini. Quindi, oggi l'implementazione di questo *vademecum* permette al Paese di identificarli ai punti d'arrivo appena arrivano, di riferirli agli istituti competenti e di dare loro il seguimiento necessario.

L'UNHCR opera ormai da molti anni a fianco delle istituzioni italiane nella ricerca di soluzioni adeguate, per far sì che queste possano tutelare pienamente i diritti dei minori non accompagnati che arrivano nel Paese a seguito di migrazioni forzate, per garantire che siano al sicuro da sfruttamento, violenze ed abusi. Questo è un tema molto importante, in quanto sappiamo che molti di questi bambini, diversi dei quali sono minori di quattordici anni, finiscono sempre più spesso in situazioni di abuso nel nostro Paese.

La nostra grande preoccupazione non è tanto per coloro che si fanno passare per minorenni, pur essendo maggiorenni, quanto per il sempre più grande numero di bambini che arrivano nel Paese facendosi passare per maggiorenni oppure almeno per quattordicenni, pur essendo ancora più piccoli. Questi molto spesso finiscono in situazioni di gravi abusi e quindi c'è il grande interesse a far sì che vengano identificati al più presto, all'arrivo via mare o via terra.

Nonostante gli importanti sforzi da parte dell'Italia in materia, per via della difficile situazione in cui si trova il Paese nel gestire queste complessità, continuiamo a osservare alcune criticità, soprattutto in termini di pianificazione e di *governance*. Ha continuato a persistere negli anni una mancanza di coordinamento tra i vari enti che lavorano in questo settore, tale per cui la pressione migratoria ha portato a condizioni lesive dei diritti dei minori e a risposte *ad hoc* improntate ancora prevalentemente all'emergenza.

L'Italia infatti, pur potendo contare su una legislazione molto favorevole in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, facendo in particolare riferimento alla previsione della legge n. 47 del 2017, si confronta con sfide legate alla sua attuazione da un punto di vista sia formale sia pratico, come nel settore dell'accoglienza, nell'accertamento dell'età di cui parlavo prima e nelle garanzie di un adeguato sistema di tutela. La legislazione è quindi molto positiva e promettente, ma trova molta difficoltà nella sua attuazione e nella sua implementazione.

Riconoscendo le difficoltà derivanti dal contesto operativo, desidero condividere con il Comitato alcune riflessioni e raccomandazioni per rispondere alle sfide esistenti per la protezione di bambini e adolescenti, evitando pericolose deroghe ai loro diritti.

In primo luogo, desidero sottolineare l'importanza e il potenziale di un rafforzamento del coordinamento e della *governance* nell'accoglienza e nella protezione dei minori stranieri non accompagnati. A questo proposito, colgo l'occasione per esprimere grande apprezzamento per l'ini-

ziativa del Ministero dell'interno di riprendere i lavori del tavolo tecnico per minori stranieri non accompagnati.

Questo *forum*, riunitosi recentemente, si conferma cruciale per il confronto, la pianificazione e il coordinamento tra i diversi attori, istituzionali e non istituzionali, coinvolti nell'identificazione, nell'accoglienza, nella presa in carico e nell'integrazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia. Grande importanza hanno, quindi, anche il coordinamento, la *governance* e la pianificazione per rispondere alle necessità che esistono nel Paese.

In secondo luogo, desidero affrontare l'importante tema del sistema di accoglienza che si rivolge ai minori non accompagnati. Quella in strutture residenziali, come centri d'accoglienza o istituti, dovrebbe rappresentare l'ultima scelta, cui fare ricorso solo quando soluzioni alternative, quali l'accoglienza in famiglia, non siano possibili o non risultino appropriate. Essa dovrebbe essere limitata al più breve tempo possibile.

Il sistema d'accoglienza dovrebbe poi essere finalizzato a garantire rispetto dei diritti e percorsi di crescita e richiede una capacità congrua ai bisogni reali esistenti per i circa 22.000 minori stranieri non accompagnati presenti e per i bisogni futuri per i minori che arriveranno nel Paese.

Sicuramente, uno dei modi per poter fare questo è l'ampliamento del sistema di accoglienza e integrazione (SAI), continuando a incrementare il numero di posti dedicati a questi minori. Lo diciamo per l'interesse dei bambini: dopo essere arrivati in Italia a seguito di viaggi così pericolosi e così importanti, se non hanno un seguito serio da parte delle istituzioni, possiamo immaginare in quale contesto potranno poi finire. Lo diciamo, però, anche nell'interesse del Paese.

È importante che questi bambini abbiano percorsi di crescita anche per affrontare traumi quali la separazione dalle famiglie che hanno dovuto sperimentare nella loro vita. Mi preme sottolineare, in particolare, l'importanza di un efficiente, adeguato e qualificato sistema di prima accoglienza, che costituisce il nido di protezione e la porta dei diritti dei minori non accompagnati.

La prima accoglienza rappresenta, infatti, un fondamentale luogo per l'individuazione dei minori, per la nomina del tutore, per la realizzazione del diritto all'ascolto anche tramite la mediazione linguistica e culturale, molte volte assente, e per informare e dare accesso ai servizi specializzati. Esprimo, quindi, l'auspicio che gli interventi annunciati e futuri siano adeguati ai bisogni dei minori, sulla base delle realtà degli arrivi in evoluzione.

Con un'attenta e congrua pianificazione dell'accoglienza di minori in arrivo sul territorio si potrebbe prevenire la necessità di ricorrere a misure straordinarie, secondo quanto previsto, ad esempio, dalla legge n. 176 del 2023, quali l'utilizzo di strutture di arrivo e di transito, le deroghe alla capacità dei centri esistenti con un rischio intrinseco di sovrappollamento nelle strutture temporanee per ragazzi, una diminuzione del livello dell'assistenza e delle condizioni di accoglienza offerte oppure

forme di accoglienza di minori con adulti, il che è ancora molto più pericoloso.

Siamo, quindi, contenti di vedere che questi sistemi di pianificazione e di coordinamento siano stati riaperti negli ultimi mesi, ma rimaniamo preoccupati del fatto che siano capaci di prevenire e di garantire una pianificazione tale da rispondere ai bisogni dei ragazzi che arrivano. La situazione nel mondo oggi non ci fa credere che questi numeri diminuiranno: anzi, saranno sempre più in aumento e, quindi, bisogna equipaggiarci in qualche modo per gestire questa situazione.

Per affrontare le preoccupazioni esistenti in termini di sicurezza, salute, benessere psicosociale e sviluppo dei minori, le soluzioni di accoglienza devono essere improntate alla tutela dell'interesse superiore del minore. Si dovrebbero, dunque, offrire strutture e servizi dedicati, quali attività ricreative, opportunità di apprendimento e servizi per la salute, nonché modalità alloggiative idonee, e supportare adeguatamente la transizione all'età adulta e il diritto a uno *standard* di vita adeguato allo sviluppo.

Una particolare attenzione, anche attraverso la formazione del personale coinvolto, dovrebbe essere prestata a prevenire i rischi di abusi e di violenza di genere a cui sono esposti le minori e i minori: altro punto estremamente importante. Fornire servizi qualificati e specializzati, quali anche l'informativa sui diritti derivanti dalle diverse procedure, molto spesso complesse, e sul ricongiungimento familiare significa anche prevenire l'allontanamento, movimenti ulteriori e rischi di protezioni per molti di questi minori.

Mi rivolgo poi al fondamentale tema della determinazione dell'età. L'accertamento, che dovrebbe eseguirsi solo qualora permangano dubbi fondati in merito, dovrebbe avvenire attraverso procedimenti di natura olistica e multidisciplinare e in linea con diritti e garanzie, a partire dal rispetto del superiore interesse del minore.

Come richiamato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, il principio di presunzione della minore età dovrebbe essere alla base di qualsiasi procedura di accertamento dell'età, in quanto elemento intrinseco della tutela del diritto al rispetto della vita privata.

Un'attenzione specifica dev'essere prestata agli infraquattordicenni, al fine di assicurarsi che, tramite tempestiva individuazione e allertamento degli assistenti sociali e delle figure competenti, essi possano essere indirizzati al sistema di accoglienza dedicato e ai servizi specializzati, in virtù dei delicati bisogni che modellano il sistema di tutela a loro dedicato.

Sono numerosi ancora gli ambiti che offrono all'Italia, anche con il sostegno dell'UNHCR, l'opportunità di rafforzare il proprio impegno a favore dei minori stranieri non accompagnati. Mi riferisco, ad esempio, all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal decreto legislativo n. 142 del 2015, per regolamentare il primo colloquio con il minore non accompagnato nei centri di prima accoglienza e al rafforzamento dell'istituto della tutela volontaria.



Quest'ultima rappresenta una colonna portante del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati e potrebbe essere ampliata con un incremento del numero di tutori e tutrici, favorendo, ad esempio, la conoscenza di questo istituto tra la popolazione, armonizzando le procedure e dando loro maggiori visibilità e sostegno. Questo sarebbe anche un modo per diminuire i costi del sistema.

Prima di concludere, desidero menzionare l'impegno e gli investimenti che vanno fatti per bambini e adolescenti nei contesti di crisi e lungo le rotte migratorie, in un'ottica di stabilizzazione e prevenzione di viaggi pericolosi. Questi interventi devono includere una serie di soluzioni tra le quali la promozione dell'educazione, così come recentemente indicato dalla presidenza del G7 e nel contesto dello sviluppo del Piano Mattei.

Si tratta di garantire l'accesso all'educazione dei minori rifugiati nei Paesi d'asilo e favorire canali legali di ingresso, come ad esempio avviene per l'educazione terziaria con il progetto Unicore sui corridoi universitari. Attraverso il contributo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, a titolo di esempio, l'UNHCR ha potuto assegnare borse di studio a oltre 400 minori rifugiati sudanesi e alle comunità che li ospitano nel Ciad orientale e realizzare programmi specifici di protezione dei minori non accompagnati e separati nelle regioni orientali del Sudan.

Questo ha permesso la loro stabilizzazione, attraverso l'offerta di concrete opportunità per minori che, senza di esse, avrebbero intrapreso il pericoloso viaggio lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

In conclusione, rimaniamo ovviamente sempre disponibili a continuare il dialogo e la collaborazione, nel solco dell'impegno preso dall'Italia per la protezione dei minori, e ad accompagnare le Istituzioni in questa difficile sfida.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare la nostra ospite, esprimo, a nome di tutti, l'apprezzamento per il lavoro che state svolgendo, a fianco del nostro Governo e delle istituzioni in generale, per rendere l'accoglienza dei minori sempre più adeguata.

**BIZZOTTO (LSP-PSd'Az).** Signor Presidente, intervengo brevemente su un argomento che abbiamo toccato anche nelle altre audizioni. Innanzitutto, ringrazio la nostra ospite per la relazione che ha svolto. Quello che ci preoccupa e che mi preoccupa è la scomparsa di molti di questi bambini. Immagino che si debba investire di più nella prima accoglienza, nel trovare velocemente un tutore, nell'accompagnare il ragazzo all'integrazione, ma rimane il problema di alcuni ragazzi, che magari escono dalle strutture o comunque non sono protetti in nessun modo, che scompaiono dai *radar*. Non sappiamo dove vanno. Noi speriamo, ovviamente, che si ricongiungano con la propria famiglia in giro per l'Europa, ma sappiamo che spesso non è così.

Abbiamo capito che ci sono tanti problemi, anche di comunicazione, tra le varie istituzioni, tra i vari punti di accoglienza dei minori in Italia.

Quindi, mi chiedevo se avevate in mente qualche proposta per agevolare, anche a livello nazionale, un coordinamento: per capire che fine fanno questi ragazzi e per non lasciarli nelle mani di persone che possono approfittarsene in maniera pericolosa.

CROATTI (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio la dottoressa Cardolletti per il suo intervento. Ci ha fornito ancora una volta dati drammatici, che fanno veramente paura: il 30 per cento della popolazione del mondo, con il 40 per cento di questi che sono minori rifugiati, in fuga da soli.

Il nostro Paese, al di là della campagna propagandistica che è stata fatta su questo tema, con i numeri che ha affrontato quest'anno si è trovato davanti all'ennesima problematica, che lei ha anche sollevato, legata all'assenza di pianificazione o comunque alla necessità di affrontare una situazione drammatica pianificando le azioni necessarie.

Inoltre, in base alle audizioni che abbiamo fatto, il *modus operandi* per l'identificazione dei minori al largo delle nostre coste mi sembra veramente complesso. Siamo passati dal blocco navale all'andare a recuperare al largo le persone in difficoltà.

Vi sono tavoli specifici con il Ministero e avete parlato di *vademecum*. Dunque, voi avete la possibilità di avere quest'informazione: durante un salvataggio o comunque in un momento drammatico, come si può capire, prima di arrivare ai centri di prima accoglienza, se il soggetto identificato è un minore o un maggiorenne in una fascia di età intorno ai vent'anni? È molto difficile capirlo. Il Ministro ci ha rassicurato su questo passaggio, ma queste rassicurazioni dovrebbero basarsi su qualcosa di molto più concreto.

Visto che sono stati aperti questi tavoli, ci interesserebbe capire, insomma, se è stata affrontata nel merito la questione. Come affrontare il difficile momento del riconoscimento dell'età di un ragazzo che, piuttosto che finire in un centro di prima accoglienza nel nostro Paese, potrebbe finire in un altro Paese, con il quale abbiamo accordi, ma dove la situazione sarebbe molto più complessa e con una tutela diversa?

MENIA (*FdI*). Signor Presidente, porrò una domanda alla quale è difficile rispondere, nel senso che non è possibile dare una risposta univoca. La senatrice Bizzotto ha posto una questione che conosciamo. Anzi, nelle varie occasioni in cui abbiamo interloquito su questa vicenda ci è stato spiegato come funzionano, anche sotto profili diversi, il riconoscimento, l'attribuzione dell'età e i tanti procedimenti di carattere scientifico per l'attribuzione della stessa.

Tra l'altro, noi viviamo una condizione assolutamente particolare. In Europa non ci sono bambini, non si fanno figli e lei, invece, riferisce come le rotte naturali di un mondo che migra, dove c'è tuttora un'esplosione demografica, arrivino in un continente in una condizione contraria.

La domanda difficile che le pongo riguarda il livello di consapevolezza. Noi parliamo di ricongiungimento familiare. Che consapevolezza possono avere questi ragazzi di un ipotetico ricongiungimento? Che con-

sapevolezza possono avere del loro ipotetico diritto? Oppure, perché qualcuno li ha istruiti in tal senso, decidono di fuoriuscire da un ipotetico diritto perché vogliono andare a cacciarsi in una condizione diversa? A proposito delle sparizioni, appunto, c'è tutta una fascia grigia, che non sappiamo dove va a finire, anche se è facilmente immaginabile che si collochi ai margini della società.

Nelle diverse fattispecie che voi trattate, è difficile chiedere quale percentuale di minori abbia tale consapevolezza; come si comportano coloro poco sopra i 18 anni, che possono avere interesse a farsi passare per diciassetenni; o chi, al contrario, ha 15 o 16 anni e dice di averne 19; o ancora, chi è sotto i 14 anni di età.

Sono poi tanti i cattivi maestri. Fuor di polemica, ma ai fini della reciproca comprensione, noi sappiamo che molti di questi spiegano come si fa ad entrare illegalmente in un Paese. Penso a bambini che vivono in condizioni di guerra, che vivono la guerra come la normalità già da quando sono molto piccoli, e trovano chi gli insegna loro come andare in un altro Paese. Sono difficili le domande che le pongo, dottoressa Cardoletti, ma le chiedo di darci un quadro, per quanto possibile, di tali situazioni.

*CARDOLETTI.* Signor Presidente, inizio a rispondere sulla questione dei bambini che spariscono. Quello delle sparizioni è un fenomeno globale, non è un fenomeno italiano. Ricordo i tempi in cui lavoravo in Sudan. Avevamo dei centri per bambini al confine con l'Eritrea e io ho dovuto prendere la decisione, molto criticata, di chiuderli, perché i bambini erano molto esposti ai trafficanti. Noi non avevamo tanto da offrire in questi campi: sicuramente, non quanto è possibile offrire in Italia. Quindi, i minori non avevano motivazione a restare e aspettare un ricongiungimento familiare, del quale avevano anche poca conoscenza e che era molto difficile da mettere in atto dai Paesi di asilo.

Quello della sparizione, dunque, è un fenomeno abbastanza ricorrente, in cui i trafficanti «sguazzano», perché, sapendo benissimo che questi ragazzini sono in cammino, utilizzano qualsiasi meccanismo per far sì che possano continuare il loro cammino e arrivare a destinazione: perché a destinazione avviene il resto del pagamento e ci sono altri modi per sfruttarli.

Esiste tutto un meccanismo di tratta intorno a questi ragazzi, soprattutto i più piccoli; è per questo che noi insistiamo sull'importanza che i minori non accompagnati, in particolare sotto i 14 anni, vengano identificati immediatamente, perché altrimenti finiscono nelle mani della criminalità organizzata.

Parlerò poi di cosa succede nei Paesi di asilo. Importante, però, è che esista un sistema di identificazione a monte, quindi all'arrivo, in base al quale questi bambini vengono subito identificati: qualora necessario, attraverso procedimenti che includono vari processi quali: la discussione con i ragazzi, l'intervento degli assistenti sociali e quant'altro. A questo punto, si possono mettere i bambini in sicurezza, affidandoli a famiglie o

a centri che possano veramente seguirli e far sì che possano avere un futuro diverso.

Se i bambini, invece, finiscono in grandi centri di accoglienza, come è sempre più il caso, abbandonati a loro stessi, possiamo essere certi che questi bambini, dopo due o tre giorni, riprenderanno il cammino. Quindi, il primo punto è identificarli, parlare con loro, capire chi sono, capire la loro età, capire perché sono arrivati.

Quando si inizia a parlare con loro, si scopre che vengono tutti dallo stesso posto, dallo stesso villaggio in Egitto, e che hanno tutti uno « zio » che lavora a Milano. Capire chi sono questi minori e dove vanno serve, infatti, a gestire una parte importante, quella di polizia: comprendere i meccanismi che portano i bambini in Italia serve a cominciare a gestire il problema della tratta.

Questo aspetto è molto importante e chiaramente vale anche per i bambini più grandi. Se gli adolescenti non vengono inseriti in programmi seri di stabilizzazione, che siano programmi di educazione o un lavoro, non si riuscirà a sottrarli a questi gruppi. Praticamente, l'unica loro vera alternativa è quella rappresentata dai trafficanti.

Se vogliamo eliminare i trafficanti, dobbiamo mettere in piedi un sistema di identificazione e seguito di questi ragazzi che sia serio, che abbia veramente intenzione di sottrarre questi ragazzi alla criminalità organizzata, visto che sono sicuramente in mano loro, e che dia loro alternative serie: anche quella di poter rimandare a casa i soldi ai genitori che li hanno mandati qui.

Infatti, vi è anche questa questione: i bambini sono ansiosi di spostarsi perché hanno dei debiti e sanno che i genitori stanno aspettando qualcosa da loro. Pertanto, bisogna dare loro un'alternativa, che non sia quella di essere sfruttati dalla criminalità organizzata in Germania, in Inghilterra o in Italia. La maggior parte di questi ragazzi ha di fronte queste realtà, che bisogna capire ed affrontare.

Fino a quattro anni fa non esisteva neanche un meccanismo di identificazione. Non si sapeva né quanti anni avessero né chi fossero e non si poteva fare molto. Oggi esiste un *vademecum* per l'identificazione, che sicuramente rappresenta già un passo avanti.

Se, però, questi bambini, una volta identificati, vengono messi in centri sovrappopolati insieme agli adulti, noi così facilitiamo il meccanismo della tratta, perché intorno a loro c'è tutta una organizzazione di adulti, che li circonda per sfruttarli. Questi ragazzini, pertanto, devono essere tolti dai centri di accoglienza per adulti in Sicilia, che sono sovrappopolati e dove a volte rimangono anche diverse settimane.

Devono, invece, essere collocati in centri adatti a loro, dove abbiano a disposizione dei meccanismi di supporto, con psicologi che possano ascoltarli, con un minimo di supporto educativo e opzioni anche a livello economico, dal momento che hanno delle necessità molto particolari. Questa è la realtà che abbiamo oggi in Italia.

Ripeto che per me la situazione più preoccupante è quella dei bambini più piccoli, non di quelli più grandi. Loro sì che finiscono nelle

mani della criminalità organizzata, in maniera ancora più pesante, dal momento che hanno molti meno strumenti per potersi difendere.

Sono necessarie, dunque, l'identificazione e strutture adeguate, che abbiano servizi adeguati per le loro necessità. È questo l'unico modo per sottrarli alla criminalità organizzata, che in questo momento è ciò che li aspetta.

Per quanto riguarda la situazione a monte, cioè coloro che intraprendono questi viaggi, c'è tutto un mondo che emigra. Abbiamo una situazione demografica che sta cambiando, come diceva il senatore Menia, anche una situazione di sviluppo che non sta andando nel verso giusto: troppi conflitti e tante persone che si trovano da anni, se non decenni, nei campi per rifugiati.

Io posso parlare di quello che noi vediamo per quanto riguarda i rifugiati. I rifugiati passano oggi troppi anni in campi o anche centri urbani, dove non vi sono delle vere soluzioni e delle vere speranze, sia a livello educativo che a livello lavorativo.

I nostri programmi, nei grandi campi rifugiati dell'Africa, mirano a stabilizzare queste popolazioni dando loro alternative. In Ciad, con l'arrivo di un gran numero di sudanesi, quasi un milione ormai, stiamo cercando di stabilizzare i ragazzi, ad esempio dando loro borse di studio.

Questi sono interventi che possono dare delle risposte serie e prevenire la partenza verso la Tunisia o verso la Libia: esperienza che poi rende questi ragazzi ancora più difficili da gestire. Ciò che questi ragazzi vivono in questi viaggi, infatti, è tremendo e quando arrivano qui hanno vissuto traumi che sono molto complessi da gestire. Pertanto, intervenire dove sono è la risposta più giusta.

Noi lo stiamo facendo nei campi ormai da decenni, ma ancora di più in questo ultimo periodo, con quello che noi chiamiamo l'approccio sulle rotte, cercando di intervenire non solo nei campi, ma nei Paesi di transito, i Paesi dove arrivano. In modo tale che sappiano che esiste il ricongiungimento familiare, che possono accedervi e che ci sono tante altre soluzioni, oltre a quella di attraversare il Mediterraneo.

Devono sapere, ad esempio, che l'Italia ha lanciato i corridoi lavorativi nel caso degli adulti. Perché non incanalare questi soggetti in questi processi, invece di presentare loro, come unica possibilità, il viaggio su una barca? Noi stiamo cercando di aumentare questo tipo di intervento, ma chiaramente le risorse sono molto limitate, sia nel lavoro che facciamo nei campi sia sulle rotte. Questa, però, è la risposta a una situazione di arrivi sempre più importanti e di persone sempre più vulnerabili.

L'informazione non può però essere a senso unico, nel senso che non si può solo dire loro di non venire in Italia perché ci sono i trafficanti o perché moriranno nel Mediterraneo. Questa non è la risposta giusta, perché la loro disperazione è tale che pensano che, se ne sono arrivati tanti, possono farcela anche loro. Io ho condotto tante campagne d'informazione nei campi rifugiati, per dire ai ragazzi eritrei di non mettersi in cammino verso l'Italia, ma per loro è talmente difficile vedere un

futuro in questi campi o in questi centri urbani, dove non hanno nessun tipo di diritto, che è difficile fermarli.

Bisogna dare loro alternative concrete: un lavoro, la scuola, altre speranze che non siano il rimanere a far nulla in un campo per rifugiati o in un centro urbano, dove non hanno diritti e non possono neanche trovare un lavoro.

Queste sono le risposte che noi stiamo cercando di dare. Sono d'accordo sul fatto che questo lavoro non è un lavoro facile, ma anzi è difficilissimo, in Paesi dove, molte volte, incontriamo difficoltà a operare, come la Tunisia o la Libia, anche a causa di ostacoli a ottenere in modo tempestivo e regolare i visti per l'ingresso dei nostri colleghi internazionali.

È un lavoro difficile, che richiede molto sforzo, molto coraggio e anche tante risorse finanziarie, perché in questo momento siamo in una situazione finanziaria molto difficile: l'UNHCR, come tutte le organizzazioni delle Nazioni Unite. Gestire le relazioni internazionali con un approccio multilaterale è oggi complesso ma al contempo essenziale. Il giorno in cui non ci sarà più, le conseguenze si vedranno anche nei movimenti migratori, a Lampedusa ad agosto non avremo 8.000 persone, ma ne avremo 50.000.

Il lavoro che, ormai da decenni, si fa in questi Paesi costa, ma è un lavoro molto importante e di profonda stabilizzazione: consideriamo che l'80 per cento delle persone che potevano partire oggi non è qua, ma è lì. Bisogna quindi capire come aiutarle lì, in modo tale che i loro sogni e le loro speranze abbiano delle risposte.

Dico ciò veramente con il cuore aperto, perché questo è un momento storico molto difficile, in cui più guerre e più rifugiati ci sono, meno aiuto si vuole dare. Ed è pertanto poi difficile rispondere al perché abbiamo così tante persone in Sicilia.

Quanto alla domanda sulle procedure di identificazione, io sono stata per qualche ora in un centro in Calabria, dove mi sono trovata di fronte a 100 bambini egiziani, che si erano fatti passare per quattordicenni, mentre la maggior parte di loro aveva otto o nove anni. Ma se non siamo riusciti a individuare l'età lì, ho dei grandi dubbi che si possa fare su una barca. Tante cose possono essere fatte sulle barche: dare aiuti di emergenza a persone che hanno problemi medici o fornire un primo consulto psicologico, ma accertare l'età di un bambino è un po' difficile.

Forse vi sono progetti in corso di cui io non sono a conoscenza, ma, lo ripeto, ritengo sia difficile accertare l'età di un bambino su una barca; anche perché, a quel punto, servirebbe un investimento di risorse tale da consentire la presenza di tutta una serie di competenze specialistiche, per capire se il bambino ha 8, 14 o 18 anni.

Bisognerebbe pensare a un meccanismo serio per la determinazione dell'età, ma io, personalmente, nutro dei dubbi. Non so se qualcuno dei presenti è mai stato su una barca in mezzo al mare, con onde alte e tutta una serie di situazioni di sicurezza non particolarmente facili. Se un si-

stema del genere fosse in fase di sviluppo, sarebbe interessante prenderne visione per comprenderne il funzionamento.

**PRESIDENTE.** Dottoressa Cardoletti, il suo punto di vista è molto interessante. Noi abbiamo osservato il fenomeno al punto di arrivo, mentre lei ci ha fatto una descrizione anche dei meccanismi sottostanti, ossia relativi al percorso. Ha sottolineato la necessità di un investimento, che andrebbe fatto, non solo nei Paesi in cui vi sono i campi, ma anche in quelli di transito.

Mi preoccupa il fatto che, ancora oggi, voi non abbiate il permesso di andare in Tunisia, se non con difficoltà, o in Libia. Me lo conferma?

**CARDOLETTI.** Le realtà sono diverse. In Tunisia siamo presenti, ma operiamo con grandissime difficoltà. È un Paese che, ancora oggi, non si è preso la piena responsabilità dei rifugiati e che, pur chiedendo all'UNHCR di intervenire, non facilita il nostro lavoro. Ripeto che è un Paese in cui operare è molto difficile.

La Libia è stata per noi un Paese molto difficile per tanti anni. Negli ultimi mesi stiamo però vedendo dei miglioramenti, soprattutto per quanto riguarda i visti. Abbiamo ricevuto il visto per la nostra rappresentante, che da un anno era fuori dalla Libia. Ora è riuscita ad entrare e lavora a Tripoli. Stiamo vedendo ugualmente dei miglioramenti per altri colleghi che dovevano arrivare. Sono miglioramenti temporanei, che però stiamo osservando. In Tunisia, invece, in questo momento è molto difficile operare.

**PRESIDENTE.** Dottoressa Cardoletti, il momento per cui lo chiedo è che, rispondendo a una mia domanda specifica, il Ministro degli affari esteri ha detto che con la Libia è in essere un accordo per la vigilanza nei campi. Segnalo che ho fatto a lui la stessa domanda che posi all'epoca anche al ministro Minniti.

**CARDOLETTI.** In Libia non ci sono campi, signor Presidente. Ci sono dei centri di detenzione.

**PRESIDENTE.** Sì, ha ragione. Ho usato il termine sbagliato. Sto parlando dei centri di raccolta.

Una delle questioni, appunto, è avere la vigilanza UNHCR, in maniera tale che, in questi luoghi di recupero dei migranti riportati indietro, ci fosse il rispetto dei diritti umani, che attualmente manca. Voi non siete coinvolti in alcun modo in questa presunta vigilanza.

**CARDOLETTI.** Noi non vigiliamo su nulla, perché non è il nostro lavoro. Noi abbiamo accesso ai centri, ma non a tutti: a quelli governativi, non necessariamente a quelli delle milizie. In questi centri, quando una persona dichiara di essere un richiedente asilo, noi abbiamo accesso

a tale persona e normalmente alla persona viene permesso di lasciare il centro.

Ciò, però, vale solo per i rifugiati. Il nostro lavoro non è certamente quello di rendere questi centri di detenzione dei posti accettabili. Sono dei centri di detenzione particolarmente difficili, al cui interno si verificano tutta una serie di violenze. La nostra preoccupazione è prevalentemente quella di fare in modo che i rifugiati non debbano restare lì e vengano fatti uscire il più presto possibile.

Questo è il nostro obiettivo, in questo momento, in Libia, a parte quello di avere tanti altri programmi per i rifugiati che vivono e lavorano nei centri urbani e che non sono in detenzione.

La situazione dei centri di detenzione in Libia la conoscono tutti ed è drammatica. Sempre più donne che arrivano sia a Lampedusa che nel resto della Sicilia sono incinte e gran parte sono state violentate. Quella della Libia non è sicuramente una situazione ideale. Noi speriamo che questo nuovo dialogo con il Governo libico ci permetta di far sì che le persone non vengano messe in detenzione, ma vengano lasciate, magari anche alla nostra cura, ma non debbano più vivere quel tipo di esperienza.

Molto drammatica è la situazione oggi per donne, bambine e bambini che attraversano la Tunisia. Non avevamo mai visto, all'arrivo a Lampedusa, tante donne incinte, migranti, provenienti dalla Tunisia. Oggi le vediamo; e le vediamo in gran numero, perché molte di loro soffrono violenze sessuali in Tunisia. Ciò, lo ripeto, non era mai successo prima.

Esprimo questa preoccupazione in tutte le sedi, perché si tratta di storie di violenza molto brutte. Una volta fatte queste esperienze, è poi difficile recuperare la persona a livello psicologico e il lavoro da fare diventa poi molto più complesso e serio.

**PRESIDENTE.** Dottoressa Cardoletti, lei ha molto insistito sul tema della prima accoglienza e ha citato molto spesso il *vademecum*, che sostanzialmente è una modalità operativa che dovrebbe essere comune a tutti i luoghi in cui si fa la prima accoglienza. È un punto, questo, che hanno sottolineato anche tanti altri soggetti, a partire dai Comuni. In molti hanno lamentato il fatto che, se si fa male la prima accoglienza, si rischia di perdere molto.

Quanto al tema dei tutori, dalle tabelle che ci sono state consegnate mi pare di evincere che alcune Regioni non hanno mai fatto i corsi di formazione per questi profili. Lei ha raccomandato che ci siano più tutori e che questa figura venga valorizzata. Ha dei suggerimenti da dare su come sensibilizzare per riuscire ad avere più tutori? Questo è uno degli elementi su cui, anche politicamente, si può investire di più, con le autorità locali e regionali.

**CARDOLETTI.** Signor Presidente, noi abbiamo predisposto questo *vademecum* perché il fatto che all'arrivo non ci fosse un sistema di identificazione rendeva molto più problematica l'accettazione dall'altra



parte. I Comuni vedevano arrivare delle persone senza conoscere il percorso che avevano fatto o il tipo di vulnerabilità.

Questo *vademecum* non è ancora attivo su tutto il territorio nazionale, ma solo in alcune parti d'Italia. È uno strumento nuovo e ci vorrà del tempo per implementarlo. Spero che quest'estate sia attivo in tutti i punti di arrivo. La sua finalità è che tutti gli attori operanti sul territorio utilizzino gli stessi criteri e le medesime procedure di identificazione e che sia assicurato, per ogni caso, un percorso individuale.

PRESIDENTE. Questo aspetto è stato segnalato anche dal Tribunale per i minorenni. Spesso, i minori vengono identificati due o tre volte, in maniera successiva.

CARDOLETTI. Uno degli obiettivi del *vademecum* è appunto quello di rendere il processo di accoglienza molto più lineare, per fare in modo che la persona abbia un seguito rispondente alle sue necessità. L'idea del *vademecum* è che si identifichino anche i posti giusti dove mandare le persone. Ad esempio, una donna incinta ha dei bisogni particolari e deve essere inviata in una Regione dove le sue necessità possano essere soddisfatte. Ripeto che questo *vademecum* è ancora in fase di implementazione.

Quella dei tutori è una figura non ben conosciuta, che non ha avuto ancora il supporto adeguato. La questione è che vi sono pochi tutori per tantissimi bambini. Possiamo certamente farvi avere informazioni più dettagliate su come valorizzare questa figura, che io reputo fondamentale per realizzare quanto la senatrice Bizzotto chiedeva: assicurare che i bambini rimangano dove sono stati identificati e abbiano dei percorsi protetti. Non si trovano tutori sul territorio nazionale anche perché è un profilo cui non è stata data giusta importanza e diffusione.

PRESIDENTE. Dottoressa Cardoletti, la ringrazio per il suo contributo e soprattutto per il vostro lavoro. Ringrazio anche tutti i collaboratori dell'UNHCR che lavorano con voi.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione in titolo e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

Mi rivolgo ora ai Commissari, per una comunicazione che è giusto rimanga a verbale. Abbiamo ripetutamente invitato il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dottoressa Calderone, che peraltro è depositaria della banca dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma senza successo. Ciò costituisce un problema, perché ritengo che il tipo di informazioni contenute in quel data base ci serva. Quindi, è necessario che il Ministro venga in audizione.

È una questione molto seria anche da un altro punto di vista, per me che ho lavorato molto all'estero e nel mondo anglosassone. Il Governo deve capire che l'interlocuzione con il Parlamento non è

un *optional*, che è un obbligo venire a riferire davanti a una Commissione parlamentare. Sapete che la mia pazienza è proverbiale e lascio appositamente tutto ciò a verbale, affinché risulti traccia del nostro sforzo. Vedremo poi se l'audizione si concretizzerà.

*I lavori terminano alle ore 15,05.*



