



EFRIS - EUROPEAN FAMILY REUNION INNOVATIVE STRATEGIES

**UN'ANALISI CIRCA I MOVIMENTI SECONDARI
NELL'UNIONE EUROPEA DI MINORI STRANIERI
NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI
PROTEZIONE INTERNAZIONALE**

EFRIS
2022



Disclaimer

This publication has been produced with the assistance of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The contents of this publication are the sole responsibility of Cooperativa CIDAS and can in no way be taken to reflect the views of UNHCR.

Indice

Introduzione	4
Nota metodologica	8
1. Il progetto EFRIS: obiettivi, finalità e attività implementate	10
2. Popolazione di riferimento: MSNA e MSNARA in Italia	12
2.a Ingresso e soggiorno di MSNA in Italia 2022	13
2.b Richieste di protezione internazionale da parte dei minori stranieri non accompagnati in Italia	17
2.c Applicazione in Italia delle disposizioni a tutela dei minori non accompagnati inserite nel Regolamento Dublino	18
2.d Confronto con i dati dell'anno precedente	20
3. Il fenomeno degli allontanamenti di MSNA in Italia	24
3.a Gli allontanamenti di MSNA in Italia nel 2022	26
3.b Confronto con i dati degli anni precedenti	28
3.c Criticità a livello nazionale circa il fenomeno degli allontanamenti dei minori stranieri non accompagnati	29
4. I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale negli Stati dell'Unione Europea e i movimenti secondari dei MSNA all'interno dello spazio comune europeo	33
4.a Richieste di protezione internazionale da parte dei minori stranieri non accompagnati sul territorio europeo	34
4.b Il fenomeno degli allontanamenti dei minori stranieri non accompagnati all'interno del territorio europeo	36
4.c Applicazione nello Spazio Dublino delle disposizioni a tutela dei minori stranieri non accompagnati incluse nel Regolamento Dublino	37
5. Sfide e criticità	38
6. Raccomandazioni	44
Conclusione	48
Bibliografica/Sitografia	51

Introduzione

Il 29 settembre del 2022 Dunja Mijatović, Commissioner for Human Rights presso il Consiglio d'Europa, affidava all'evocativo commento *"Time to end the plight of missing migrants in Europe"*¹ un grido d'allarme, segnalando ancora una volta che *"a significant number of migrants, and especially unaccompanied children, go missing after their arrival in Europe"*. Parallelamente al costante aumento del numero di minori migranti registrato nell'Unione Europea e nel mondo², ogni anno, tra le cifre relative alle caratteristiche del fenomeno, emerge infatti un dato allarmante e purtroppo in continua crescita, ovvero il numero inerente ai minori stranieri scomparsi dopo l'arrivo in Europa.

La rilevanza del fenomeno, la cui esistenza non è certamente nuova al dibattito europeo - come dimostra lo studio *"Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics"*³, realizzato dalla Commissione Europea già nel 2013 - sta crescendo proporzionalmente all'incremento del flusso di minori in ingresso sul territorio dell'Unione: se nel 2016, EUROPOL⁴ alertava gli Stati Europei relativamente agli oltre 10.000 minori stranieri non accompagnati che risultavano scomparsi dopo essere stati registrati dalle autorità europee, solo qualche anno dopo, nell'ambito del progetto di giornalismo investigativo *"Lost in Europe"*⁵, veniva stimato che tra il 2018 ed il 2020 oltre 18.000 minori non accompagnati sarebbero scomparsi⁶, con percentuali scarsissime di ritrovamento.

Le già preoccupanti cifre citate sarebbero, peraltro, da intendersi come stime al ribasso: infatti, come si vedrà più nel dettaglio nel corso del presente studio, oltre a non potersi considerare la popolazione di minori "invisibili" che entrano in territorio europeo senza essere registrati, nonostante i ripetuti ammonimenti e richiami istituzionali sul tema⁷, molti Stati Membri dell'Unione Europea non sono ancora oggi in grado di fornire dati completi e affidabili sul fenomeno, anche a causa della perdurante assenza - o mancata osservanza - di protocolli specifici disegnati per affrontare la scomparsa di minori migranti⁸.

¹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *"For the rights of the living, for the dignity of the dead - Time to end the plight of missing migrants in Europe"*, 29/09/2022, consultabile online all'indirizzo www.coe.int/en/web/commissioner/-/for-the-rights-of-the-living-for-the-dignity-of-the-dead-time-to-end-the-plight-of-missing-migrants-in-europe.

² *"The number of migrant children has been growing, both globally and in the European Union. It is estimated that, in 2020, around the world, 35.5 million children were living outside their country of birth, 1.5 million more than in 2000"*. Così European Parliament, *"At a Glance - Disappearance of migrant children in Europe"*, 29 settembre 2022, consultabile online all'indirizzo [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733670/EPRS_ATA\(2022\)733670_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733670/EPRS_ATA(2022)733670_EN.pdf).

³ Commissione Europea - Direzione Generale Giustizia, *"Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics"*, Publications Office, 2014, consultabile online all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/655b34ad-341b-4348-9e3b-38741ff40f23/language-en>.

⁴ The Guardian, *"10,000 refugee children are missing, says Europol"*, 30 gennaio 2016, consultabile online all'indirizzo www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees.

⁵ Lost in Europe, <https://lostineurope.eu/>.

⁶ The Guardian, *"Nearly 17 child migrants a day vanished in Europe since 2018"*, 21 aprile 2021, consultabile online all'indirizzo www.theguardian.com/global-development/2021/apr/21/nearly-17-child-migrants-a-day-vanished-in-europe-since-2018.

⁷ Già a partire dallo studio di cui alla nota 3.

⁸ Cfr nota 1.

La forte disomogeneità in materia all'interno dell'Unione Europea, unita alla complessa condivisione delle informazioni a livello transnazionale, rendono dunque estremamente difficile l'analisi della questione.

Anche per far fronte alla sfida rappresentata dal fenomeno dei minori scomparsi, il 21 marzo 2021 la Commissione Europea ha adottato la "Strategia UE per i diritti dei minori"⁹, al fine di migliorare il sistema di protezione per le persone di minore età, inclusi i minori stranieri. La strategia, che si sviluppa su sei aree tematiche e prevede la partecipazione attiva dei minori alla sua redazione, riconosce in capo ai minori migranti un forte rischio di scomparsa, in particolare "when children travel unaccompanied or are obliged to share overcrowded facilities with adult strangers". Nell'ambito della strategia, la Commissione richiama e si impegna inoltre a monitorare l'attuazione da parte degli Stati membri delle azioni già individuate nella *Comunicazione del 2017 sulla protezione dei minori migranti*¹⁰ che, partendo dalla constatazione che "i dati sui minori migranti sono ancora molto frammentati ... e non sono sempre comparabili"¹¹, incoraggiava gli Stati a procedere con la raccolta e lo scambio di dati per facilitare la ricerca transfrontaliera dei minori scomparsi e la verifica dei legami familiari, nonché con la predisposizione di procedure e protocolli specifici per riferire e reagire sistematicamente in ogni caso di scomparsa di minori non accompagnati.

A livello nazionale, in un'ottica di prevenzione del problema dei minori scomparsi, già nel 2017 la Presidenza del Consiglio dei Ministri italiano, su indicazione del GRETA (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*)¹², ha istituito la figura del Commissario Straordinario per le persone scomparse, le cui funzioni di coordinamento delle attività dei soggetti impegnati sul tema, e di analisi dei dati relativi alle persone scomparse, dovrebbero consentire anche un monitoraggio puntuale del fenomeno dei MSNA che 'scompaiono' già durante il viaggio migratorio verso l'Italia, o in seguito all'arrivo, sia prima della fase della registrazione sul territorio e in attesa della presa in carico da parte dei

⁹ Commissione Europea, "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICHE E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Strategia dell'UE sui diritti dei minori" COM(2021) 142 final, 21 marzo 2021, consultabile online all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa-75ed71a10008.02/DOC_1&format=PDF. In particolare nel documento la Commissione Europea afferma che "Nel 2019 il 12 % dei migranti internazionali globali (ossia 33 milioni di persone) era costituito da minori. I minori migranti, compresi i rifugiati, sono molto spesso esposti a rischi di abuso e hanno sofferto forme estreme di violenza e sfruttamento (guerra, conflitti violenti, sfruttamento, tratta di esseri umani, abusi di tipo fisico, psicologico e sessuale) prima e/o dopo il loro arrivo sul territorio dell'UE. Possono scomparire o essere separati dalle loro famiglie. I rischi aumentano quando i minori viaggiano non accompagnati o sono obbligati a condividere strutture sovraffollate con estranei adulti. La particolare vulnerabilità dei minori nel contesto della migrazione o in ragione della loro provenienza da un tale contesto richiede una tutela e un sostegno aggiuntivi e mirati".

Per maggiore approfondimento sulla politica europea in materia si veda la pagina dedicata a "The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee", consultabile online all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en.

¹⁰ Commissione Europea, "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO - La protezione dei minori migranti", COM(2017) 211 final, 12 aprile 2017, consultabile online all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=I>.

¹¹ Idem, pag. 16.

¹² Il GRETA - *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, è istituito ai sensi dell'art. 36 della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa, ratificata dall'Italia con legge 2 luglio 2010, n. 108.

servizi, sia successivamente all'ingresso nei circuiti di accoglienza¹³.

Tale positiva innovazione non è stata però di per sé sufficiente a risolvere alcune delle questioni più rilevanti in materia di minori scomparsi, permanendo ancora – come evidenziato dal GRETA nel più recente Report di monitoraggio sull'implementazione delle misure anti tratta da parte dell'Italia¹⁴ – criticità tali da ribadire la necessità di adottare ulteriori misure per affrontare il problema dei minori che scompaiono, fornendo in particolare indicazioni chiare sul riparto di competenze e responsabilità tra le diverse istituzioni coinvolte, che favoriscano il rintraccio dei minori e garantiscano adeguata protezione. In risposta a tali raccomandazioni, nell'ottobre del 2022 il Consiglio dei Ministri ha approvato il nuovo *“Piano Nazionale d’Azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani relativo al periodo 2022–2025”*¹⁵ che, tra le diverse azioni, introduce anche l'interessante impegno a *“porre in essere tutte le necessarie iniziative volte alla creazione, con l'intervento dei Ministeri competenti ed in collaborazione con le organizzazioni non governative accreditate, di percorsi di emigrazione assistiti per quei minori non accompagnati che transitano attraverso l'Italia e che hanno manifestato l'intenzione di raggiungere altri Paesi europei dove hanno residenza i loro familiari, al fine di porre in essere gli opportuni meccanismi per una mobilità protetta che in tal senso eviterebbero a questi minori viaggi rischiosissimi e l'incertezza del futuro”*.

L'indicazione fornita dall'Italia nel contesto delle misure di contrasto alla tratta è certamente interessante: sia dal punto di vista pratico-organizzativo, che dal punto di vista teorico, presupponendo infatti in modo più o meno esplicito l'esistenza di un legame tra la scomparsa di minori (o il rischio che ciò avvenga) e l'esigenza di ricongiungersi con i propri familiari residenti in altri Stati.

Sul punto, è bene evidenziare che la frammentarietà e incomparabilità dei – pochi – dati disponibili, oltre a restituirci un quadro del fenomeno falsato dal punto di vista quantitativo, lo rende anche di difficile interpretazione sotto il profilo qualitativo, specialmente per ciò che attiene alle motivazioni dietro ogni singola scomparsa.

Pur non esistendo ad oggi una raccolta scientificamente attendibile – e statisticamente rilevante – dei dati relativi ai motivi degli allontanamenti, si può senza dubbio ipotizzare che, tra i diversi fattori che incidono su questi, oltre alle condizioni dei progetti di accoglienza, al limitato accesso a informazioni *child-friendly*, ai timori paura di essere detenuti o deportati, rientri proprio l'inefficacia ed eccessiva durata delle procedure di ricongiungimento familiare.

¹³ Si veda in questo senso anche il Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, l'Ufficio del Commissario Straordinario per le Persone Scomparse, la Prefettura di Roma del 27 ottobre 2015, consultabile online all'indirizzo www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo_di_intesa_minori_versione_finale.pdf.

¹⁴ GRETA, *“Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy – Second Evaluation Round”*, 25 gennaio 2019, consultabile online all'indirizzo www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo_di_intesa_minori_versione_finale.pdf.

¹⁵ Piano Nazionale d'Azione contro la tratta ed il grave sfruttamento degli esseri umani 2022-2025, approvato in Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 13, comma 2-bis, della legge 11 agosto 2003, n. 228, consultabile online all'indirizzo www.unhcr.org/protection/basic/5bd1bdf4/left-in-limbo-full-report.html, pagg. 50 e ss.

La possibile esistenza di un nesso tra le criticità delle procedure di ricongiungimento familiare e l'allontanamento (e conseguente *scomparsa*) di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo era del resto già stata evidenziata da UNHCR nel 2017 nell'ambito del Report di monitoraggio sull'implementazione del Regolamento Dublino III "*Left in Limbo*"¹⁶, dove si segnalava come, in particolare al protrarsi dei tempi della procedura di ricongiungimento, si verificassero allontanamenti e scomparse dei MSNA coinvolti.

Ed è proprio con riferimento alla necessità di esplorare l'eventuale correlazione tra l'esigenza (non soddisfatta) di ricongiungersi con i membri della propria famiglia e la decisione di allontanarsi, procedendo autonomamente a soddisfare il proprio diritto all'unità familiare, che nasce dunque il presente studio, la cui realizzazione nell'ambito del progetto *EFRIS - European Family Reunion Innovative Strategies* contribuisce all'obiettivo generale di migliorare l'efficacia della procedura di ricongiungimento nell'interesse di MSNA, attraverso una più approfondita comprensione di fenomeni strettamente correlati.

È opportuno ricordare, ad ogni modo, che nonostante sia più che ragionevole ipotizzare l'esistenza di un legame tra i due eventi - la scomparsa del minore e il difficile percorso per realizzare il ricongiungimento familiare - le criticità ancora esistenti a livello nazionale ed europeo nella raccolta e condivisione dei dati circa scomparse e ritrovamenti di MSNA, rendono pressoché impossibile tracciare per intero i movimenti secondari dei minori, limitando notevolmente l'affidabilità di quelle che, purtroppo, rimangono appunto solo ipotesi.

Al netto quindi della insufficienza di dati specifici (e della conseguente difficoltà di approfondire la conoscenza e le ragioni alla base del fenomeno) il presente studio intende, partendo proprio dall'esame delle informazioni disponibili a livello italiano ed europeo, analizzare i *trend* relativi all'ingresso ed alla presenza dei minori stranieri non accompagnati, alla presentazione di richieste di protezione internazionale da parte loro, all'avvio di procedure di ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento Dublino III, ed alle segnalazioni di scomparsa degli stessi, nel tentativo di evidenziarne i possibili nessi reciproci, e formulare così raccomandazioni puntuali e riflessioni utili in termini di prevenzione e gestione del fenomeno.

¹⁶ UNHCR, "*Left in Limbo - UNHCR STUDY ON THE IMPLEMENTATION OF THE DUBLIN III REGULATION*", agosto 2017, consultabile online all'indirizzo www.unhcr.org/protection/basic/5bd1bdf4/left-in-limbo-full-report.html, pagg. 50 e ss.

Nota metodologica

Il presente studio persegue l'intento di approfondire, attraverso l'analisi dei dati statistici disponibili, caratteristiche e cause del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati *scomparsi* dopo l'arrivo sul territorio europeo, ponendo particolare attenzione in capo ai minori richiedenti protezione internazionale, nell'auspicio di poter formulare, attraverso una maggiore comprensione, puntuali strategie di mitigazione dei rischi correlati.

Come si evidenzierà ampiamente di seguito, parte delle problematiche legate al fenomeno della *scomparsa* di MSNA risiedono proprio nella scarsità - e frequente incomparabilità - di dati specifici in materia.

La rilevazione dei minori stranieri non accompagnati in ingresso, presenti e allontanatisi sul territorio italiano effettuata dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche d'Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, costituisce in questo senso la principale fonte statistica per quanto attiene al livello nazionale italiano, fornendo dati rilevanti anche in relazione al fenomeno oggetto di indagine. A questa rilevazione, si aggiungono poi le informazioni raccolte ed elaborate dal Commissario Straordinario per le Persone Scomparse relativamente ai minori dei quali risulta denunciata la scomparsa che, seppur meno accessibili in forma disaggregata, risultano comunque significative nel confronto con i dati forniti dal Ministero del Lavoro con riferimento ai MSNA. Inoltre, per un'analisi più approfondita circa gli arrivi, inclusi di minori stranieri non accompagnati, in Italia tramite eventi sbarco, il presente documento fa riferimento ai dati pubblicati dal Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno.

Con l'intento di sondare il legame esistente tra la scomparsa di MSNA e la mancata, o non totale, soddisfazione delle istanze di ricongiungimento familiare, particolarmente rilevanti risultano essere inoltre le informazioni raccolte ed elaborate dall'Unità Dublino presso il Ministero dell'Interno, ricomprese all'interno delle rilevazioni della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche d'Integrazione.

La redazione del presente documento è stata in questo senso possibile anche grazie alla collaborazione instaurata dal progetto EFRIS con l'Unità Dublino del Ministero dell'Interno, nonché con il Commissario Straordinario per le persone scomparse ed C. Alessandro Mauceri - Chair Minori Stranieri Non Accompagnati e Minori Scomparsi Kiwanis Distretto Italia San Marino e Coordinatore Tavolo Tematico 6 presso la Consulta del Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse, che si ringraziano.

A livello europeo invece, dove la tipologia di informazioni disponibili non trova purtroppo corrispondenza precisa con quelle elaborate sul piano nazionale, ed i dati consultabili in relazione alla popolazione di MSNA riguardano principalmente i minori richiedenti protezione

internazionale (MSNARA), la fonte principale di dati rimane EUROSTAT, l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea.

La questione generale della limitata disponibilità di informazioni, risente poi della specificità del fenomeno oggetto di indagine che, per sua stessa natura, risulta di difficile approfondimento per quanto attiene al peculiare profilo delle motivazioni delle scomparse. È infatti evidente, che i minori interessati dal fenomeno si allontanano improvvisamente e senza fornire spiegazioni circa il proprio allontanamento, fatto che (specie se non seguito dal ritrovamento del minore sul territorio italiano o dalla condivisione dell'avvenuto rintraccio dello stesso in altro Stato europeo), non lascia alternative alla formulazione di mere ipotesi in materia che, seppur basate sulle informazioni disponibili, non possono essere confermate da dati *ad hoc*. Lo studio partirà quindi dall'analisi dei dati disponibili relativi ai minori stranieri non accompagnati presenti e registrati in Italia nel corso del 2022, esaminandoli in particolare alla luce di alcune caratteristiche (quali la nazionalità, la presentazione della domanda di protezione internazionale ed il coinvolgimento in procedure di ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento Dublino III), considerate particolarmente significative con riferimento al fenomeno oggetto d'indagine. Successivamente, si analizzeranno le informazioni relative più nello specifico alla scomparsa dei minori in Italia, per procedere infine alla disamina dei dati disponibili a livello europeo, rilevandone caratteristiche e criticità. Trattandosi di un fenomeno che interessa il territorio dell'Italia e dell'Unione Europea ormai da diversi anni, lo studio prenderà in considerazione anche i dati relativi al 2021 e ad annate precedenti, così da fornire elementi aggiuntivi in merito alla sua evoluzione.

1. Il progetto EFRIS: obiettivo, finalità e attività implementate

Il progetto **EFRIS - European Family Reunion Innovative Strategies**, è implementato da CIDAS in partenariato con l'Agenzia ONU per i Rifugiati - UNHCR. Nasce nel 2019, con l'obiettivo di individuare e diffondere buone prassi nell'ambito delle procedure di ricongiungimento familiare dei minori richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio italiano, definendo meccanismi più efficaci nell'ottica della tutela del superiore interesse del minore.

Nello specifico, il team di progetto implementa molteplici attività che coinvolgono diversi livelli e attori istituzionali e non, tra le quali: organizzazione di riunioni, tavole rotonde, forum di confronto ed interventi di *advocacy* a livello nazionale con associazioni, professionisti, ONG che si occupano di ricongiungimenti familiari ai sensi del Regolamento Dublino e di *child protection*, interventi di *capacity building* e formazione specifica e supporto costante e continuativo a tutti i professionisti che si occupano della presa in carico di minori stranieri non accompagnati, presa in carico olistica e multidisciplinare dei ragazzi e delle ragazze in procedura, includendo dove necessario un efficace contatto e mantenimento della relazione con i familiari del minore durante tutto l'iter fino al trasferimento nel Paese Membro e non da ultimo attività di sensibilizzazione al fine di creare una rete dedicata di attori a livello nazionale e internazionale.

Migliorando l'efficacia delle procedure di ricongiungimento familiare presenti, il progetto EFRIS si pone l'obiettivo anche di contrastare il fenomeno degli allontanamenti volontari dei minori stranieri non accompagnati ed i movimenti irregolari molto spesso volti a raggiungere membri del nucleo familiare presente in altri Stati Europei.

Come si vedrà in seguito, il numero dei minori allontanatosi una volta inseriti all'interno della procedura Dublino risulta ad oggi contenuto, fatto che, in mancanza di dati certi, potrebbe portare a pensare che attraverso una maggior diffusione di informative specifiche circa la procedura Dublino - anche e soprattutto destinate direttamente ai minori - e la diffusione di buone prassi, si sia riusciti ad incidere positivamente sull'efficacia della procedura anche riducendone i tempi di avvio, mitigando così alcune delle criticità che spesso spingono i minori a muoversi irregolarmente pur di raggiungere la famiglia in altro Stato.

Al netto di tale eccezione, come si potrà evincere dai dati riportati, il numero complessivo dei minori stranieri non accompagnati scomparsi continua però ad essere allarmante e purtroppo non in diminuzione, mentre alcune delle caratteristiche di tale fenomeno rimangono di difficile determinazione: quante di queste scomparse sono forzate e quante "volontarie"?

Quali sono le ragioni dietro alla scomparsa di un minore? Quanto incidono le difficoltà nel realizzare il desiderio di ricongiungersi con i propri familiari? Quanto pesa la qualità del sistema di accoglienza offerto?

Per provare a rispondere a questi complessi interrogativi, è necessario innanzitutto esaminare quali sono le caratteristiche della popolazione di riferimento del fenomeno in esame, ovvero i minori stranieri non accompagnati.

2. Popolazione di riferimento: Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) e Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo (MSNARA) in Italia

Nell'approcciare il fenomeno oggetto di questa analisi è opportuno, in prima battuta, individuare quale sia la popolazione di riferimento per l'anno in corso, ovvero i minori stranieri non accompagnati (MSNA), esaminandone le caratteristiche principali.

Quando parliamo di MSNA, ai sensi dell'articolo 2 della Legge n.47/2017 (la cosiddetta "Legge Zampa") ci riferiamo in generale al *"minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano."*¹⁷. Al netto di questa definizione, per avere un quadro più preciso di quali siano le caratteristiche specifiche della popolazione di MSNA registrata in Italia nell'anno 2022, può farsi riferimento – come fonte primaria – al Rapporto di approfondimento dedicato ai MSNA presenti sul territorio nazionale realizzato semestralmente dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 33 del D. Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione), dall'art. 19, co. 5 del D. Lgs n. 142/2015, nonché dagli artt. 2 e 5 del DPCM n. 535/1999: il Rapporto viene redatto principalmente sulla base delle informazioni inserite nel "Sistema Informativo dei Minori non accompagnati (SIM)"¹⁸ dai diversi enti di tutela dei MSNA preposti a livello territoriale, andando dunque a costituire un vero e proprio censimento.

Oltre a restituire uno sguardo d'insieme circa i minori stranieri non accompagnati presenti nelle strutture di accoglienza alla data di compilazione dello stesso, il Rapporto consente anche di accedere ad informazioni relative ai MSNA che hanno fatto ingresso in Italia nel periodo attenzionato, fornendo in aggiunta – per l'intera popolazione di riferimento – specifiche e approfondimenti relativi alla percentuale di coloro che richiedono protezione internazionale. Tra i dati menzionati, il raffronto tra il numero dei MSNA giunti in Italia e quelli presenti nelle strutture di accoglienza permetterà di avere già un primo elemento di riflessione sul fenomeno degli allontanamenti di minori, considerato che, come si vedrà, il numero dei minori presenti in Italia risulta in termini assoluti inferiore a quello dei minori in ingresso sul territorio nazionale.

¹⁷ Legge 7 aprile 2017, n. 47 Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. (17G00062) (GU Serie Generale n.93 del 21-04-2017), consultabile online all'indirizzo www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg.

¹⁸ Il Sistema Informativo dei Minori non accompagnati (SIM) è stato istituito ai sensi dell'articolo 9 della Legge 47/2017 presso la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito delle competenze di monitoraggio e censimento della presenza di minori non accompagnati attribuiti alla D.G. dal D.P.C.M. 535/1999 (articoli 2, lettera i, e 5) e dal D.lgs. 142/2015 (art. 19, comma 5). Sul punto si veda www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/SIM-Sistema-Informativo-Minori.aspx.

Particolare attenzione verrà poi posta sulla nazionalità dei minori censiti, la cui rilevanza emerge tanto in relazione alle diverse modalità di ingresso, quanto in riferimento all'accesso alla protezione internazionale (e quindi, potenzialmente, alla cd. procedura di ricongiungimento familiare Dublino) ed ai fenomeni di scomparsa. L'esame attento delle correlazioni esistenti tra i dati menzionati, consente non solo di comprendere meglio la situazione esistente ma anche, di conseguenza, di pianificare interventi mirati al raggiungimento del superiore interesse dei minori ed alla prevenzione - per quanto possibile - dei loro allontanamenti.

All'interno della più ampia popolazione di MSNA si focalizzerà in particolare l'attenzione sui minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale (MSNARA), sia perché il riferimento a tale categoria risulta funzionale allo svolgimento di un'analisi comparativa con gli altri Stati europei - rispetto ai quali i dati disponibili si limitano, come si vedrà, ai MSNARA - sia per rispondere all'obiettivo di indagare l'eventuale correlazione tra la scomparsa di minori e la procedura di ricongiungimento familiare nel contesto del Regolamento Dublino (il cui presupposto è, appunto, la presentazione di una richiesta di protezione internazionale).

2.a Ingresso e soggiorno di MSNA in Italia nel 2022

Secondo i dati riportati dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro nel più recente rapporto di approfondimento semestrale¹⁹, al 30 giugno 2022 in Italia si è registrata la presenza di 15.595 MSNA, prevalentemente di genere maschile (12.497 pari all'80%) e principalmente nella fascia d'età di 17 anni (6.987 pari al 44.8%).

Come si vedrà più nel dettaglio nei paragrafi successivi, il dato dei minori presenti risulta in forte aumento rispetto allo stesso periodo di rilevazione del 2021 e del 2020²⁰: tale incremento risulta in larga parte attribuibile all'arrivo sul territorio italiano di un considerevole numero di MSNA provenienti dall'Ucraina. In particolare dall'inizio del conflitto nel febbraio 2022 al 30 giugno, hanno fatto ingresso in Italia oltre 5 mila minori ucraini, che rappresentano quindi circa un terzo delle presenze complessive.

La presenza di minori ucraini, oltre a determinare un incremento significativo dei minori registrati, ha determinato anche un aumento della presenza del genere femminile, passato dal 3% del 2021 al 20% nell'anno corrente.

¹⁹ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Rapporto di approfondimento semestrale - Dati al 30 giugno 2022 - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia", consultabile online all'indirizzo www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-30-giugno-2022.pdf.

²⁰ Si veda infra, par. 2.d.

Al 30/06/2022 i minori ucraini risultano essere quindi la nazionalità prevalente (5.392 MSNA pari al 34,6%), seguiti da minori provenienti da Egitto (2.497 MSNA - 16,0%), Albania (1.302 MSNA - 8,3%), Bangladesh (1.239 MSNA - 7,9%) e Tunisia (1.145 MSNA - 7,3%).

Al settimo posto, ma con uno stacco netto, si trovano i MSNA di nazionalità afghana (422 in valore assoluto, pari al 2,7%), mentre Somalia ed Eritrea sono la 12esima e 13esima cittadinanza rappresentata con rispettivamente 260 e 180 MSNA presenti, corrispondenti al 1,7% e 1,2% rispetto al numero totale.

Per quanto riguarda invece gli ingressi di minori stranieri non accompagnati, il Rapporto rileva come durante il primo semestre del 2022 sia stato registrato l'arrivo, sia tramite valichi terrestri che eventi sbarco, di 12.276 MSNA provenienti principalmente da:

1. Ucraina con 5.986 minori, pari al 48,8% dei nuovi ingressi;
2. Egitto con 1.643 minori, pari al 13,3%;
3. Afghanistan con 693 minori, pari al 5,6% dei nuovi ingressi;
4. Tunisia con 630 minori (5,1%);
5. Albania con 471 minori (3,8%);
6. Bangladesh con 352 minori (2,9%).

Nel contesto dei soli eventi sbarco poi, i minori non accompagnati registrati sono stati 3.360 (pari al 27,4%), dato che trova riscontro anche nelle statistiche riportate dal Cruscotto Statistico Giornaliero del Ministero dell'Interno²¹, il quale indica che da gennaio al 25 luglio 2022, sono sbarcati 4.345 MSNA.

Con riferimento a tale modalità di ingresso, le nazionalità prevalenti rilevate dal Ministero del Lavoro sono:

1. Egitto (27,6%), 2. Afghanistan (14,3%), 3. Tunisia (13,0%), 4. Eritrea (7,8%), 5. Costa d'Avorio (6,7%), 6. Guinea (5,2%), 7. Gambia (4,5%), 8. Bangladesh (4,3%).

Nell'esaminare i dati relativi all'ingresso di minori, è rilevante ricordare che, mentre in sede di sbarco l'identificazione e foto-segnalamento dello straniero (e quindi del minore sopra i 14 anni), avvengono in maniera più sistematica, presso valichi terrestri e nell'attraversamento dei confini settentrionali, per la diversità stessa della frontiera, il minore potrebbe non essere intercettato dalle autorità preposte. A fronte di tale rilievo emerge dunque il primo elemento di criticità legato alla registrazione dell'ingresso di MSNA, la cui variabilità a seconda della modalità di ingresso può relegare nell'invisibilità flussi anche consistenti di minori, specie se in transito tramite rotta balcanica. A conferma di ciò, e a titolo di esempio,

²¹ Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Cruscotto Statistico Giornaliero 31 luglio 2022, consultabile online all'indirizzo www.libertaciviliimmigrazione.dici.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-07-2018_0.pdf.

tra aprile e maggio 2022 Save the Children ²² ha segnalato il transito rispettivamente di 38 e 60 minori da Trieste, 24 e 47 minori a Ventimiglia e 35 e 140 a Oulx: sono numeri che, per modalità di ingresso e transito difficilmente rientrano nelle statistiche riportate in precedenza, ma aiutano a capire la portata reale del fenomeno oggetto di questo studio. In aggiunta, è bene considerare che anche nell'ipotesi in cui la registrazione avvenga, come a seguito di sbarco, la stessa potrebbe non essere sempre accurata con riferimento all'età della persona.

Non potendo tenere conto dei minori "invisibili" in transito e nemmeno di coloro i quali non vengono immediatamente identificati come minori, il dato inerente agli arrivi e alla presenza di minori, e di conseguenza anche quello relativo ai minori allontanatisi o scomparsi, rischia perciò di essere sottostimato rispetto alla realtà.

Pur non potendosi operare un raffronto preciso tra i dati relativi ai minori in ingresso (12.276) e quelli inerenti i minori presenti (15.595) - in quanto questi ultimi ricomprendono potenzialmente anche i minori già presenti in Italia al 01/01/2022, perché entrati in periodi precedenti al semestre di riferimento, ed escludono invece coloro i quali hanno raggiunto la maggiore età nel medesimo lasso di tempo - esaminando questi due insiemi di informazioni emerge comunque un divario numerico interessante sotto il profilo delle nazionalità coinvolte, tale da far supporre che dopo l'arrivo in Italia non sempre vi sia l'avvio di un percorso di integrazione sul territorio verificandosi, piuttosto, l'allontanamento dei minori interessati. La questione emerge con particolare evidenza, ad esempio, per quanto riguarda i minori di nazionalità afghana i quali, nonostante rappresentino la terza nazionalità per quanto riguarda gli ingressi di minori (seconda se si analizzano gli arrivi tramite sbarco ²³), costituiscono soltanto la settima se si considera il numero dei minori presenti in accoglienza. Difatti, dei 693 minori afghani registrati in ingresso dall'inizio dell'anno, ai quali devono sommarsi i 446 presenti al 31/12/2021 ²⁴ (per un totale teorico di 1.139 minori) solo 422 risultavano presenti sul territorio nazionale al 30 giugno 2022: seppure, per le ragioni sopra esposte, non sia possibile confrontare direttamente i dati in questione, il divario è tale da far supporre che un consistente numero di minori afghani si allontani dopo l'arrivo in Italia. La particolare rilevanza del fenomeno con riferimento alla nazionalità afghana non è comunque nuova, come evidenziato già nel 2012 da UNHCR nel Rapporto "*Proteggere i minori in transito*" ²⁵.

²² Save the Children, "*Nascosti in piena vista - Minori migranti in viaggio (attra)verso l'Europa*", giugno 2022, consultabile online all'indirizzo <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nascosti-piena-vista-2022.pdf>.

²³ Il dato in questo caso risente meno dell'ingresso di minori di nazionalità ucraina.

²⁴ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "*Rapporto di approfondimento semestrale - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - dati al 31 dicembre 2021*", consultabile online all'indirizzo www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-31-dicembre-2021.pdf.

²⁵ UNICEF, "*Children on the Move between Afghanistan and Western Countries - A Report on Children of Afghan Origin Moving to Western Countries*", Febbraio 2010, consultabile online all'indirizzo www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4ec4c48d2&skip=0&query=children%20on%20the%20move; UNHCR, "*Proteggere i minori in transito*", luglio 2012, consultabile online all'indirizzo www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Proteggere_i_minori_in_transito.pdf.

Come evidenziato da IDOS all'interno del Dossier Statistico Immigrazione 2022²⁶ strettamente legata al quadro delle provenienze è anche la questione delle motivazioni che spingono i minori alla partenza dal Paese d'origine: di fronte a cambiamenti climatici, crisi economiche ed alimentari e conflitti di varia natura ed intensità, molteplici possono essere le cause di allontanamento dal paese di origine, talvolta di difficile identificazione; non a caso, si parla sempre di più genericamente di migrazioni forzate. L'aumento del numero di persone costrette a lasciare le proprie case è stato registrato negli anni da UNHCR attraverso i rapporti annuali. Per quanto riguarda il 2021, sono state registrate quasi 90 milioni di persone sfollate nel mondo; di queste oltre il 40% riguarda minorenni²⁷.

Specialmente con riferimento ai minori non accompagnati e separati dai loro familiari, la scelta di partire e di lasciare la propria famiglia comporta inoltre fonte di preoccupazione ed è talvolta accompagnata da forte pressioni psicologiche da parte della famiglia, di cui il minore è vittima. In aggiunta, anche qualora tale scelta sia condivisa e desiderata dal minore, il più delle volte la stessa partenza è accompagnata dal verificarsi di eventi di per sé traumatici (basti pensare alla traversata del Mediterraneo, diventata la rotta più mortale al mondo). Talvolta, poi il percorso migratorio del minore comporta molteplici spostamenti per raggiungere una meta ambita aumentando quindi rischi e precarietà. In conclusione quindi, anche qualora il viaggio possa considerarsi come volontario e basato su motivazioni connesse a migliorare il proprio stato di vita, spesso è causa di ulteriori traumi per il minore dovuti all'età, alla lontananza da casa e da punti di riferimento, nonché da eventuali pressioni subite.

Il Dossier Statistico Immigrazione ricorda inoltre il peso che la famiglia ha su minori stranieri non accompagnati: se da un lato la famiglia può aver avuto un ruolo attivo nella pianificazione della partenza e del viaggio del minore, spingendolo a lasciare il Paese di origine o a raggiungere un determinato Stato, incalzandolo affinché supporti economicamente chi è rimasto in patria, dall'altro la stessa famiglia potrebbe rappresentare il contesto da cui il minore ha deciso volontariamente di allontanarsi²⁸. Tutto questo, ovviamente, ha implicazioni sia nella "scelta" del minore di proseguire il suo viaggio, anche irregolarmente, allontanandosi dal luogo ove è stato accolto, sia nella valutazione del suo interesse superiore, nell'ambito delle procedure di ricongiungimento familiare.

²⁶ IDOS, Centro Studi Confronti e Istituto di Studi Politici "S. Pio V", "Dossier statistico immigrazione 2022", ottobre 2022, consultabile online all'indirizzo www.dossierimmigrazione.it.

²⁷ UNHCR, GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2021, consultabile online all'indirizzo <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>.

²⁸ Idem. Nell'ambito del Dossier Statistico Immigrazione si veda in particolare P. Demurtas e M. Vitiello, "Le nuove sfide del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia", pagg. 151 e ss.

2.b. Richieste di protezione internazionale da parte dei minori stranieri non accompagnati in Italia

Come anticipato in precedenza, il Regolamento Dublino è applicabile unicamente in presenza di una richiesta di protezione internazionale.

Inoltre, nonostante le criticità brevemente menzionate e che verranno analizzate nel dettaglio in seguito riguardo all'identificazione dei minori e comunicazione tra gli Stati Membri, è rilevante sottolineare che il foto-segnalamento per richiesta protezione internazionale è l'unica categoria visibile a tutti gli Stati Membri anche in caso di successivo rintraccio ed identificazione per soggiorno irregolare.

In assenza di un database comune e condiviso circa i minori scomparsi, il sistema EURODAC permette di avere dati, riguardo ai richiedenti protezione internazionale transitanti e/o richiedenti asilo in diversi Stati Membri o che presentano richieste multiple.

È però doveroso ricordare che al momento la legislazione europea permette il foto-segnalamento di persone che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età²⁹. Tale limitazione, pensata a tutela della persona in questione, potrebbe essere superata dall'emersione di una futura strategia per garantire una pronta identificazione dei minori in transito, nel massimo rispetto del superiore interesse del minore, della privacy e protezione di dati sensibili anche a di fronte a tentativi di acquisizione di tali dati da parte di regimi dittatoriali dei paesi di origine o reti criminali. Tali proposte verranno analizzate in seguito.

Secondo il rapporto di approfondimento semestrale già citato, nel corso del primo semestre del 2022, sono state presentate in totale 763 domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati. Questo è un dato interessante e con importanti risvolti pratici se rapportato con il numero di minori giunti in Italia nel medesimo periodo, pari a 12.276 MSNA. Benché non sia possibile mettere a confronto diretto i dati che considerano due periodicità differenti, considerati anche i tempi della procedura di asilo, essi possono ragionevolmente far ritenere che un numero consistente di MSNA arrivati in Italia non richiede protezione nel paese. Le spiegazioni a tale situazione possono essere ritrovate sia in un percorso di regolarizzazione (permesso per minore età) più attinente alla situazione del minore che nella volontà del minore di allontanarsi dal territorio italiano e chiedere protezione internazionale altrove.

Quanto riportato, può trovare un possibile elemento di riscontro nel fatto che le nazionalità di minori richiedenti protezione, maggiormente rappresentate sono quelle del Bangladesh (152 minori, pari al 21%), seguito dal Pakistan (104 minori, pari al 14%), dalla Somalia (95 minori, pari al 12%), dal Gambia (52 minori, pari al 7%) e dall'Afghanistan (43 minori, pari al solo 6%).

²⁹ REGOLAMENTO (UE) N. 603/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013, Articolo 9 Rilevamento, trasmissione e confronto delle impronte digitali comma 1. *“Ciascuno Stato membro procede tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a 14 anni, non appena possibile e in ogni caso entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 604/2013, trasmette tali dati al sistema centrale insieme ai dati di cui all'articolo 11, lettere da b) a g), del presente regolamento.”*

2.c Applicazione in Italia delle disposizioni a tutela dei minori non accompagnati inserite nel Regolamento Dublino

Il Regolamento UE 604/2013 stabilisce i criteri ed i meccanismi per determinare lo Stato Membro competente all'esame della richiesta di protezione internazionale presentata da cittadino di paese terzo o apolide nel territorio di uno degli Stati Membri.

Il Regolamento contiene diverse disposizioni a garanzia dei minori, espressamente citate nell'articolo 6 (titolato appunto "garanzie per i minori"), in cui si chiede agli Stati Membri il rispetto del superiore interesse del minore nell'applicazione del Regolamento stesso.

Con riferimento ai criteri per identificare il Paese competente ad esaminare la richiesta d'asilo, il primo criterio in ordine gerarchico e quindi di applicazione riguarda proprio i minori stranieri non accompagnati. L'articolo 8 del Regolamento stabilisce che qualora il richiedente protezione sia un minore non accompagnato, è competente lo Stato Membro in cui si trova 1. un genitore od un familiare o 2. un parente che possa occuparsi di lui/lei, purché in entrambi i casi il trasferimento sia nel superiore interesse del minore.

In base a tale disposizione è quindi possibile garantire il *ricongiungimento familiare* di un minore con un familiare od un parente, previa valutazione del suo superiore interesse. È necessario sottolineare che il trasferimento del minore non comporta *ipso facto* un ricongiungimento con il familiare/parente quanto piuttosto un trasferimento della competenza all'esame della richiesta di protezione internazionale.

Il cosiddetto ricongiungimento Dublino risulta essere una procedura legale, sicura e gratuita che permette ad un minore straniero non accompagnato richiedente protezione di raggiungere il territorio di uno Stato in cui si trova una persona lui cara e che possa occuparsi anche solo emotivamente di lui/lei.

È doveroso quindi chiedersi i motivi per i quali MSNA richiedenti protezione preferiscano allontanarsi e muoversi irregolarmente, pagando a volte cifre molto elevate e a rischio della propria sicurezza anziché usufruire della procedura Dublino.

Sicuramente può desumersi che ciò sia attribuibile alle criticità della procedura Dublino, che sono molteplici; innanzitutto, anche l'European Union Agency for Asylum, Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - EUAA³⁰ ha evidenziato il persistere di disomogeneità applicative e difformità nella richiesta e gestione di elementi di prova o a sostegno del legame familiare. Ciò comporta quanto illustrato dal Report pubblicato da AIDA circa l'applicazione del Regolamento Dublino nel 2021; ossia che, di tutte le richieste di presa in carico inviate dagli Stati Membri, solo il 4% riguardavano l'applicazione dei criteri inerenti l'unità familiare³¹. Ad indicare che gli Stati Membri continuano a non dare priorità a tali criteri e pertanto a non rispettare l'ordine gerarchico previsto dal Regolamento stesso³².

³⁰ EUAA, Asylum Report 2022. Consultabile online all'indirizzo <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>.

³¹ AIDA, The implementation of the Dublin III Regulation in 2021, September 2022, ECRE. Consultabile online all'indirizzo <https://ecre.org/aida-update-the-implementation-of-the-dublin-iii-regulation-in-2021/>

³² Ibidem

Da tutto ciò ne deriva una procedura complessa caratterizzata da lunghi periodi di attesa, rifiuti e richieste di riesame, che provoca una forte incertezza per il minore.

Dall'altro lato, troviamo le sfide riguardanti la difficile diffusione di informazioni *child-friendly* ed indirizzate ai minori stessi; i minori e le loro famiglie possono non essere a conoscenza del sistema a loro tutela e dell'esistenza della procedura Dublino. Tale mancanza di consapevolezza rende i minori più facilmente ricettivi alle informazioni e promesse a loro proposte dalle reti criminali.

Purtroppo, però anche qualora i minori siano a conoscenza della procedura Dublino o addirittura già inseriti nella procedura, questi possono subire pressioni dalla famiglia nel paese di origine o nello Stato europeo o ancora dalle reti criminali a raggiungere in tempi brevi il familiare/parente nello Stato designato o comunque prediligere la via apparentemente più veloce, spesso inconsapevoli e/o incuranti dei rischi ad essa legati.

Sebbene la maggior parte degli allontanamenti sono spesso precoci, apparentemente nell'arco delle prime 24/48 ore dall'arrivo in Italia e quindi ancora prima della manifestazione della volontà di richiedere asilo e di ricongiungersi con la famiglia, una procedura Dublino efficace ed un'informativa chiara e tempestiva permette di ridurre i rischi correlati agli allontanamenti; non a caso negli anni si è notata una riduzione del numero dei minori allontanati o scomparsi durante la procedura, sia per raggiungere altri Stati Europei che per giungere in Italia. Infatti, se mentre al 31 dicembre 2018³³ su 482 minori stranieri non accompagnati identificati come eleggibili per la procedura Dublino dall'Italia verso altri Stati Membri, 159 si sono allontanati durante la procedura, durante il 2019³⁴ a fronte di 64 nuovi minori identificati come eleggibili, solo 3 minori si sono allontanati prima dell'avvio della procedura ed altri 4 minori si sono resi irreperibili dopo aver ricevuto una risposta negativa da parte dell'altro Stato Membro. Questi numeri potrebbero dimostrare che una volta ricevute le giuste informazioni ed il supporto necessario, i minori preferiscano usufruire della procedura Dublino ai movimenti secondari, i quali tornano ad essere la soluzione adottata di fronte ad un rifiuto di presa in carico da parte dello Stato desiderato. Rimane però sconosciuto il numero di minori potenzialmente eleggibili alla procedura Dublino per la presenza di familiari, ma che allontanandosi non appena giunti in Italia non riescono ad accedere alle informazioni correlate e quindi poter scegliere di richiederne l'attivazione. Inoltre, è interessante notare come a fronte di una riduzione anche del semplice avvio di procedure Dublino "in uscita", il nostro paese si è negli ultimi anni trasformato da Stato richiedente a Stato ricevente di richieste Dublino basate su legami familiari.

³³ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Rapporto di monitoraggio - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - dati al 31 dicembre 2018", consultabile online all'indirizzo <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20I%20semestre%202018%20-%20I%20Minori%20Stranieri%20Non%20Accompagnati%20MSNA%20in%20Italia/Report-Monitor-MSNA-DEF-aggiornato-al-31122018-completo-12022019.PDF>.

³⁴ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Rapporto di monitoraggio - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - dati al 31 dicembre 2019", consultabile online all'indirizzo <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf>.

Secondo i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro, nel primo semestre del 2022 l'Unità Dublino italiana ha processato 130 richieste ai sensi dell'articolo 8 e 17.2, di cui 4 in *outgoing* (verso altri Stati) e 126 in *incoming* (da altri Stati).

In particolare, delle **126** pratiche *incoming*:

51 si sono concluse con l'accettazione; di cui 40 già trasferiti in Italia prima del 30/06/2022.

Questo significa anche che il trasferimento in Italia è stato organizzato molto velocemente non appena comunicata l'accettazione di competenza italiana.

27 con un rigetto definitivo;

45 sono ancora pendenti;

2 minori si sono auto-trasferiti in Italia;

1 MSNA si è reso irreperibile prima della conclusione della pratica.

In altre parole, dei 126 minori inseriti nella procedura Dublino, solo 3 si sono allontanati volontariamente. Questi dati, analogamente per quelli già riportati in merito agli allontanamenti dei minori inseriti nella procedura Dublino verso altri Stati, potrebbero suggerire che una procedura chiara e lineare oltre a garantire il rispetto del principio di unità familiare può anche prevenire e ridurre i fenomeni di allontanamento dei minori.

2.d. Confronto con i dati dell'anno precedente

L'anno in corso è stato caratterizzato da due eventi di portata generale che hanno influito fortemente sul fenomeno migratorio: da un lato troviamo il progressivo allentamento delle misure di limitazione alla libertà di circolazione messe in atto a contrasto della pandemia da Sars-Cov-2, e dall'altro gli eventi bellici che hanno coinvolto l'Ucraina a seguito dell'invasione russa, che non solo hanno avuto conseguenze sulla popolazione ucraina, rifugiatasi in massa negli Stati europei, ma anche indirette rispetto all'arrivo di persone (e minori) straniere sul territorio dell'Unione Europea.

Il confronto dei dati inerenti al 2022 con quelli relativi all'anno precedente risulta dunque particolarmente utile ai fini di una maggiore comprensione del fenomeno nella sua attualità e nella sua evoluzione storica.

Al 31/12/2021 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ³⁵ aveva registrato la presenza di 12.284 minori stranieri non accompagnati, riportando un dato in forte rialzo rispetto agli anni precedenti e che si innesta in un *trend* in salita registrato anche nel 2022. Con riferimento al primo semestre del 2021 e del 2020 si rileva un numero di minori presenti

³⁵ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Rapporto di approfondimento semestrale - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - dati al 31 dicembre 2021", consultabile online all'indirizzo www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-31-dicembre-2021.pdf.

significativamente inferiore rispetto ai dati del medesimo periodo nel 2022, attestandosi rispettivamente a 7.802 minori (2021) e 5.016 (2020): come anticipato, tale divario è facilmente giustificabile considerando l'assenza di minori ucraini e, per il 2020, una riduzione nei flussi di ingresso dovuta all'introduzione, tra le misure di contrasto alla pandemia da Sars-Cov-2, di limitazioni alla libertà di circolazione. Al netto dei minori di cittadinanza ucraina (poco presenti prima del 2022), non si sono registrati significativi cambiamenti rispetto ai principali Paesi di provenienza dei MSNA presenti, che anche nel primo semestre del 2021 coincidevano con Bangladesh (25,3% pari a 1.974 minori), Tunisia (15% pari a 1.174 minori), Egitto (9,1% pari a 713 minori), Albania (8,7% pari a 680 minori) e Pakistan (6,5% pari a 510 minori).

Nel corso del 2021, si sono registrati 16.575 ingressi sia tramite valichi terrestri che in eventi sbarco nel territorio italiano di MSNA: se si considera che nel solo primo semestre del 2022 gli ingressi dei minori sono stati oltre 12 mila, si può pensare che a fine anno si vedrà un numero complessivo di arrivi ben al di sopra dell'anno precedente.

Ritornando al 2021 si può notare che i nuovi arrivi di MSNA (16.575) superano il numero di MSNA presenti (12.284): tale divario può risultare da diversi fattori tra cui, potenzialmente, fenomeni di allontanamento precoce prima della registrazione dei minori nel portale del Ministero del Lavoro, ma anche eventi fisiologici come il compimento della maggiore età nell'anno in esame, considerato che la maggior parte dei minori giunti in Italia nel 2021 si collocavano nella fascia di età 16-17.

Anche per quanto riguarda le nazionalità prevalenti in ingresso non si riscontrano particolari differenze rispetto all'anno in corso, ad eccezione dell'Afghanistan che rappresentava solo il 6,4% dei minori giunti in Italia nel 2021 (pari a 1.069 minori), mentre come esposto in precedenza, solo nel primo semestre del 2022 si sono registrati 693 afghani in arrivo in Italia tramite i diversi valichi.

Anche nel 2021 l'Afghanistan, nonostante risultasse la quarta nazionalità per quanto riguarda i minori giunti in Italia nel corso dell'anno in esame, non riusciva a superare l'ottavo posto con riferimento ai minori presenti in Italia al 31/12/2021 (446 minori, pari al 3,6%), avvalorando così l'idea della sussistenza di un trend di allontanamento dal territorio italiano dei minori afghani. Difatti, se da un lato il dato relativo agli allontanamenti dei minori non riesce ad includere interamente i minori allontanatosi precocemente non appena giunti in Italia, dall'altra si riferisce potenzialmente anche a minori allontanati nel 2021, ma giunti sul territorio italiano negli anni precedenti. A parziale conferma di questa tesi (trattandosi di dato che non è strettamente riferito ai soli minori entrati in Italia durante l'anno di riferimento) nel 2021 la cittadinanza afghana risultava seconda tra le prevalenti in termini di allontanamento di minori (677 minori, pari al 12,8%).

Infine è utile riportare anche il confronto riguardo ai MSNA richiedenti protezione internazionale, che secondo il Rapporto di approfondimento già citato, a fine 2021 erano 3.373, un numero presumibilmente superiore ai dati del 2022, considerando che a fine giugno sono state presentate 763 domande di richiesta asilo da parte di minorenni.



3. Il fenomeno degli allontanamenti dei minori in Italia

Per quanto riguarda gli allontanamenti dei minori anche in questo caso è necessario fare alcune premesse.

In primo luogo, considerato che appare probabile che alcuni minori arrivino e transitino dall'Italia senza essere identificati dalle autorità, sia perché transitanti tramite valichi non presidiati dalle Forze dell'Ordine, sia perché desiderosi da allontanarsi precocemente e per le criticità già illustrate riguardo ad una pronta identificazione e accoglienza dei minori stessi, il numero reale dei minori in allontanamento potrebbe non necessariamente corrispondere a quello indicato dalle autorità competenti. Analogamente, per alcune nazionalità il cui arrivo in Italia può avvenire sia tramite sbarchi che valichi terrestri non è possibile sapere se tali minori sono già in transito da altri Stati Europei. Come si vedrà nel dettaglio in seguito, infatti, ad oggi non esiste un database comune agli Stati dell'Unione Europea che permetta l'identificazione comune e l'emersione di precedenti rintracci del minore transitante da diversi Stati. Pertanto, se per quanto riguarda gli eventi sbarchi provenienti dalla rotta del Mediterraneo centrale è facilmente identificabile il Paese di partenza, quale Libia o Tunisia, già più difficile averne la certezza per quanto riguarda il Mediterraneo orientale o ancor di più la rotta Balcanica. Per quanto riguarda la rotta balcanica, inoltre, i minori spesso si trovano a transitare sia da Stati Membri (quali ad esempio, Grecia, Bulgaria, Croazia, Ungheria) e Paesi terzi (ad esempio Serbia, Bosnia-Erzegovina).

Ciò a supportare ancora una volta il fatto che risulta difficile tracciare il percorso migratorio di un minore in transito, aumentando di conseguenza la possibilità che quest'ultimo scompaia senza lasciare alcuna traccia.

Inoltre, sarebbe importante individuare una definizione chiara e accettata tra minore scomparso e minore allontanato. Sebbene, si potrebbe essere portati ad utilizzare i termini "minori scomparsi" e "minori irreperibili"³⁶ in maniera interscambiabile, ma in realtà, sebbene rappresentino una situazione simile, possono anche essere individuate delle differenze. Una persona scomparsa, ossia "*qualunque individuo che si sia allontanato dal proprio domicilio e di cui si ignorino le sorti*" è definita tale dalla Legge del 14 novembre 2012, n. 203/2012³⁷. La definizione appare essere molto ampia e generica e pertanto racchiudere diverse sfaccettature, tra le quali anche una situazione di irreperibilità. Una persona può risultare infatti non reperibile per libera scelta (ad esempio una fuga o una volontà di abbandonare la situazione sociale attuale), per scelta di qualcun altro (in caso di sequestro

³⁶ Il Rapporto di monitoraggio della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione fa riferimento ai minori irreperibili come "i minori stranieri non accompagnati per i quali è stato segnalato dalle autorità competenti a questa Direzione Generale un allontanamento. L'allontanamento viene censito nel SIM fino al compimento della maggiore età o ad un nuovo eventuale rintraccio del minore."

³⁷ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/28/012G0225/sg>.

di persona) o per cause incidentali (ad esempio smarrimento) e irreperibilità del soggetto può essere di breve o lungo periodo. La legge sopracitata determina anche la procedura da seguire in caso di scomparsa, indicando che chiunque venga a conoscenza dell'allontanamento di una persona dalla propria abitazione o dal luogo di temporanea dimora e, per le circostanze in cui è avvenuto il fatto, ritenga che dalla scomparsa possa derivare un pericolo per la vita o per l'incolumità personale della stessa, può denunciare il fatto alle forze di polizia o alla polizia locale, senza però identificare un limite di tempo da rispettare per presentare la denuncia.

La persona irreperibile, invece, viene dichiarata tale solo a seguito di denuncia di scomparsa, e generalmente può essere cancellata dai registri anagrafici del comune di residenza³⁸.

Come si è accennato la scomparsa può derivare da una libera scelta della persona; appare però interessante interrogarsi circa il concetto di volontarietà dell'allontanamento di un minore vittima di pressioni psicologiche da parte della famiglia nel paese di origine o dagli stessi trafficanti e che non è a conoscenza dei meccanismi presenti in sua tutela.

Anche da questo risulta fondamentale ricordare e sottolineare che il minore è un soggetto attivo titolare del diritto all'ascolto³⁹. La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è ben chiara nello stabilire che *"in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente"*⁴⁰ e che per assicurare il rispetto del superiore interesse del minore, a quest'ultimo deve essere garantito *"il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa"* chiarendo che *"le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità"*⁴¹. Ai fini della presente analisi è anche interessante ricordare che lo stesso Regolamento 604/2013, nonostante abbia un obiettivo ben preciso, ricorda agli Stati la necessità di garantire il rispetto del superiore interesse del minore nell'attuazione del Regolamento.

Come ben evidenziato dall'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati⁴², la partecipazione e l'ascolto rappresentano diritti trasversali, seppure principi fondamentali, che, in quanto tali, devono essere riconosciuti alla persona minorenni in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali che la riguardano. Solo garantendo al minore un'informativa

³⁸ DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 maggio 1989, n. 223, Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente.

³⁹ Articolo 15, Legge n.47/2017

⁴⁰ Articolo 3, Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 1989. Disponibile all'indirizzo online: <https://www.datocms-assets.com/30196/1607611722-convenzionedirittinfanzia.pdf>.

⁴¹ Articolo 12, Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 1989. Disponibile all'indirizzo online: <https://www.datocms-assets.com/30196/1607611722-convenzionedirittinfanzia.pdf>.

⁴² La Legge 47 del 2017, Un Sistema di analisi e azione. Ricognizione Rapida applicata alle Regioni Sicilia/Puglia/Liguria/Marche. Edizione 2022.

tempestiva e sviluppata con metodologie *child-friendly*, che consenta anche la partecipazione attiva e l'ascolto del minore, eventualmente adattata all'età, alla maturità ed eventuali vulnerabilità della persona e usufruendo del supporto di un mediatore culturale sarà possibile per il minore ricevere tutti gli elementi per esprimere la propria opinione circa il proprio futuro. A dire che il diritto di informazione è dunque strettamente connesso all'ascolto ed alla partecipazione, rappresentando il punto di partenza per consentire che la partecipazione del minore non resti un principio teorico, ma un processo reale e concreto. Partecipazione e ascolto del minore sono imprescindibili per instaurare un rapporto di fiducia con lo stesso, per renderlo a suo agio nel comunicare eventuali malesseri o preoccupazioni o anche tentativi di adescamento dalle reti criminali senza pregiudizi e senza il timore che questo possa avere ripercussioni sul processo di integrazione. Risulta però fondamentale partire dai dati a disposizione per cercare di avere una comprensione il più accurata possibile della realtà e attuare strategie *ad hoc* nel rispetto dei principi appena citati.

3.a Gli allontanamenti di MSNA in Italia nel 2022

Nel primo semestre del 2022, il Ministero del Lavoro ha registrato l'allontanamento volontario dal luogo di accoglienza di 2.416 MSNA di varie nazionalità, tra cui: la tunisina (438 minori), l'afgana (413 minori), l'egiziana (406 minori), l'eritrea (201 minori), l'ivoriana (181 minori), la guineana (114 minori), la marocchina (94 minori) e la bangladese (81 minori). Essendo questo un dato che rileva gli allontanamenti dei minori dalle strutture di accoglienza non registra i minori allontanatisi dopo l'eventuale rintraccio sul territorio, ma prima del collocamento in una struttura di accoglienza, né i minori che per diverse ragioni sono stati eventualmente registrati come adulti e quindi collocati in strutture non destinate a minori soli.

Anche per quanto riguarda gli allontanamenti di minori emerge un'altra criticità che poi verrà analizzata nel dettaglio; ossia la mancanza già a livello nazionale di uniformità nella registrazione di eventi di scomparsa di minori e l'assenza di omogeneità o quantomeno l'assenza di una banca dati comune tra le diverse autorità di riferimento.

Ad esempio, se mentre il Ministero del Lavoro, come visto in precedenza, riporta l'allontanamento dei minori dalle strutture di accoglienza, secondo il Report del Commissario straordinario, nel primo semestre del 2022 sono state registrate 4.410 denunce di scomparsa di minori stranieri, per i quali non è possibile però distinguere tra minori stranieri accompagnati da almeno un genitore e minori soli.

Al contempo, nonostante questa limitazione, il Report citato mette in luce un altro importante punto di riflessione. Infatti, secondo i dati pubblicati dal Commissario Straordinario per le

persone scomparse, emerge chiaramente il divario tra la percentuale di minori stranieri da ritrovare (3.078 minori - 70%) e i minori di cittadinanza italiana (per i quali il numero di minori da ritrovare scende a 474 minori su 1.902 denunce di scomparsa, ossia il 24,92%).

A dire che delle complessive 6.312 denunce di scomparsa di minori registrate nel 1° semestre 2022, più del doppio riguardano minori stranieri (4.410), pari al 69,87%, rispetto al restante 30,13% di denunce di scomparse di italiani (1.902). Inoltre, mentre sono 3.087 i minori stranieri da ritrovare rispetto alle 4.410 denunce di scomparsa (pari al 70%), 474 sono i minori italiani da ritrovare, rispetto alle 1.902 denunce (pari al 24,92%).

Il fenomeno degli allontanamenti di minori stranieri emerge considerando anche la motivazione alla base dell'allontanamento: analizzando le denunce di scomparsa distinte per motivazione emerge come delle 9.599 denunce complessive, ben 7.895, pari all'82,25%, riguardano casi registrati come allontanamento volontario, di cui 5.601 (il 70,94%) riguardano minori e nello specifico, 3.900 di minori stranieri.

Da quanto riportato emerge, anche a livello nazionale, la necessità di procedere con un'armonizzazione delle banche dati utilizzate e consultate in caso di scomparsa di minori stranieri non accompagnati, essendo questo un fenomeno, che come si è visto in precedente, presenta caratteristiche, motivazioni e conseguenze peculiari che necessitano analisi e soluzioni specifiche.

Analogamente ai dati relativi ai minori presenti, anche per quanto riguarda i minori scomparsi nella maggior parte dei casi si tratta di minori della fascia di età 16-18 anni, dato che fa emergere la necessità di soffermarsi a riflettere anche riguardo al tema dell'accertamento dell'età soprattutto in assenza di documenti. Infatti, se da un lato la normativa nazionale⁴³ introduce e riconosce diverse garanzie per il minore sottoposto ad accertamento dell'età, tra le quali il fatto che esso debba essere predisposto unicamente ove sussistano fondati dubbi e svolto nel rispetto del superiore interesse del minore, da un'équipe multidisciplinare attraverso un colloquio sociale, una visita pediatrica auxologica e una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, alla presenza di un mediatore culturale, tenendo conto delle specificità relative all'origine etnica e culturale dell'interessato, dall'altro sussistono ancora difformità nell'applicazione dei protocolli e criticità nella procedura soprattutto quando le valutazioni finali derivano da un'attenzione preponderante verso l'esame medico o quando in attesa dell'esito e del decreto di attribuzione dell'età ai minori vengano limitati gli accessi alle procedure di regolarizzazione. Inoltre, la procedura di accertamento dell'età prevede tempi di attesa lunghi che vanno ad aumentare l'incertezza e la precarietà del minore che potrà quindi preferire, anche in questo caso, l'allontanamento. Inoltre, non

⁴³ Le procedure riguardanti l'accertamento dell'età sono disciplinate dall'art. 5 della L. 47/2017, dall'art. 4 d.lgs. n.24/14 e dal relativo d.p.c.m. n. 234/16, dall'art. 19 d.lgs. 25/08 e dall'art. 8 d.p.r. n. 448/88. Inoltre il Ministero dell'Interno ha emesso le circolari 25 luglio 2014 e del 9 luglio 2007. Importanti indicazioni sono inoltre previste dal "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2016, dal parere del Consiglio Superiore della Sanità del 2009 e dalle raccomandazioni dell'UNHCR del 2014.

di rilevanza inferiore, l'idea stessa della presenza di un dubbio circa le dichiarazioni del minore, renderà ancor più difficoltosa l'instaurazione di un rapporto di fiducia dell'interessato verso le figure che sarebbero responsabili della sua tutela.

L'identificazione del minore come tale ha un valore di estrema rilevanza per l'intero percorso che la persona dovrà seguire una volta giunto in Italia e all'accoglienza a cui ha diritto come chiaramente stabilito dalla Legge n.47/2017. Tra gli altri elementi, non certo di scarsa rilevanza, si ricorda che l'articolo 8 del Regolamento Dublino è applicabile unicamente a richiedenti protezione internazionali con età inferiore ai 18 anni. Questo a dire che una persona erroneamente identificata come adulta si vedrà preclusa la possibilità di ricongiungersi legalmente con i propri familiari o parenti.

Come menzionato la corretta identificazione di un minore è imprescindibile per l'applicazione dei diritti garantiti alle persone di minore età. Ai fini dello sviluppo del presente documento non è possibile analizzare le criticità correlate ad identificazioni erranee o le sfide presenti nell'identificare una persona in assenza di documentazione ufficiale.

Nel prossimo capitolo, si cercherà invece di confrontare la situazione presentata precedentemente in relazione al 2022 con gli anni passati che per far emergere che purtroppo il fenomeno dei minori scomparsi è una costante nel tempo.

3.b Confronto con i dati degli anni precedenti

Come già sottolineato, il fenomeno degli allontanamenti dei minori è una costante negli anni. Sempre con riferimento ai dati forniti dal Ministero del Lavoro nel Report di approfondimento sui minori stranieri non accompagnati ⁴⁴, è possibile notare che nel corso del 2021 si è registrato l'allontanamento di 5.273 minori stranieri non accompagnati, di nazionalità corrispondenti a quelle riscontrate anche nel primo semestre del 2022.

Così come nell'anno in corso, anche nel 2021 il Commissario Straordinario per le persone scomparse ha evidenziato, all'interno della XXVI Relazione sulle proprie attività ⁴⁵, come la quasi totalità dei casi di scomparsa di minori (9.656 tra italiani e stranieri, su un totale di 11.023 casi) rientrasse nella categoria degli "allontanamenti volontari" (87,59%), ed il 72,08% (corrispondente a 6.960 casi) riguardasse minori stranieri (senza distinguere però tra accompagnati e non accompagnati).

Con riferimento poi ai soli minori scomparsi di nazionalità straniera, dalla Relazione emerge come le Regioni che nel 2021 hanno registrato più casi di scomparsa siano state la Sicilia con 2.730 casi ed una percentuale di ritrovamento del 18,42% (pari a 503 minori), seguita dal Friuli

⁴⁴ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Rapporto di approfondimento semestrale - Dati al 31 dicembre 2021 - I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia", consultabile online all'indirizzo www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-31-dicembre-2021.pdf.

⁴⁵ Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse, "XXVI Relazione - Anno 2021", consultabile online all'indirizzo www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-12/xxvi-relazione-2021.pdf, pagg. 95 e ss.

Venezia Giulia con 927 casi ed una percentuale di ritrovamento pari al 9,16% (85 minori) ⁴⁶.

Il dato in questione risulta particolarmente interessante: se da un lato la maggiore incidenza di denunce di scomparsa in Sicilia e Friuli è certamente dovuta al fatto che le due Regioni coincidono con territori che, per collocazione geografica, rappresentano rispettivamente le due principali modalità di ingresso nel nostro Paese - da sbarco e via terra - e vedono dunque il transito di un nutrito numero di minori, dall'altro la scarsissima percentuale di ritrovamenti relativa ai minori transitati dal Friuli Venezia Giulia, può farci ragionevolmente supporre che questi generalmente proseguano il viaggio in altri Stati Europei.

3.c Criticità a livello nazionale circa il fenomeno degli allontanamenti dei minori stranieri non accompagnati

Per quanto il fenomeno dei minori scomparsi abbia un carattere internazionale, e sia evidente che per addivenire ad una risoluzione (o quantomeno una mitigazione) dello stesso si necessiti prima di tutto una maggiore cooperazione sovrastatale, è bene tenere presente che sullo stesso incidono anche criticità proprie dei singoli sistemi nazionali, che richiederebbero interventi strutturali per essere superate. Per quanto attiene al contesto italiano, preme sottolineare che è lo Stato, declinato nei suoi attori istituzionali, ad essere primariamente responsabile del minore anche in caso di scomparsa, dovendo inoltre mettere in atto strategie di riduzione del fenomeno e di incremento delle possibilità di rintraccio. Tanti sono i fattori che possono concorrere a determinare l'allontanamento e la scomparsa dei MSNA a livello nazionale, primo fra tutti il sistema di accoglienza a loro dedicato.

La persistente eterogeneità del sistema di accoglienza per MSNA - di cui fanno parte centri di accoglienza straordinaria, il SAI - Sistema di Accoglienza e Integrazione - l'accoglienza comunale, a cui, durante la pandemia da SARS-COV-2, si sono aggiunti centri adibiti alla quarantena e all'isolamento sanitario - unita alla limitata capacità ricettiva in prima accoglienza, determina, per sua stessa natura, l'impossibilità di assicurare il medesimo livello di servizi e opportunità a tutti i minori accolti in Italia e, specie se sommata ad una distribuzione territoriale dei minori in accoglienza non sempre omogenea, rende particolarmente difficile l'attuazione di interventi uniformi.

Difatti, in aggiunta alle difficoltà proprie del sistema di accoglienza, la forte distanza sussistente tra disposizioni legislative (che per quanto riguarda la tutela dei minori, sono considerate all'avanguardia) e la loro applicazione pratica a livello territoriale, determina il forte rischio che la legislazione in vigore a tutela dei minori stranieri non accompagnati non venga implementata in modo uniforme, determinando importanti differenze sul piano delle tutele e garanzie previste per i MSNA. Tali disomogenee prassi applicative possono giocare un ruolo rilevante anche rispetto al fenomeno degli allontanamenti e movimenti

⁴⁶ Idem, pagg. 102-103.

secondari interni alla penisola italiana: molti minori infatti, decidono di allontanarsi dalla struttura di accoglienza in cui sono inseriti per raggiungere altre città o territori nel tentativo di ottenere migliori opportunità di accoglienza e percorsi di integrazione, o semplicemente, una maggior tutela dei propri diritti.

Risultano in questo senso emblematiche le grosse difformità rilevate - non da ultimo da Defence for Children International e CeSPI, nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sui minori stranieri non accompagnati⁴⁷ - per ciò che attiene alle procedure di apertura e deferimento della tutela, tali da determinare un quadro in cui in alcuni territori risulta prevalentemente utilizzata la cosiddetta "tutela pubblica" (deferita dunque in capo ad un ente pubblico, che delega Servizi Sociali e personale delle strutture di accoglienza per l'esercizio delle diverse funzioni) ed in altri la tutela volontaria, rilevandosi comunque in quasi tutti i casi lunghi tempi di attesa per l'avvio del procedimento, con conseguenze anche gravi a livello pratico. Pur essendo teoricamente previsti correttivi specifici nel dettato della Legge 47/2017 - come, ad esempio, l'attribuzione di alcuni poteri al responsabile della struttura di accoglienza nelle more della nomina del tutore⁴⁸ - i ritardi nella procedura di apertura della tutela, o nelle procedure di regolarizzazione ed iscrizione anagrafica dei minori, oltre a poter determinare difficoltà nell'accesso a servizi fondamentali (tra cui istruzione, formazione e cure specialistiche), possono ritardare o rendere inefficaci i progetti destinati all'inserimento lavorativo tramite stage e tirocini. Qualora il minore senta la responsabilità di fornire sostegno economico alla famiglia nel Paese d'origine, tali ritardi possono essere una delle cause del suo allontanamento o incentivare il minore a cercare impieghi non regolamentati e, pertanto, estremamente rischiosi sotto più profili (tra cui la sicurezza e lo sfruttamento lavorativo). Un sistema di tutela così poco equilibrato e omogeneo non può che determinare scarsa fiducia da parte dei minori che ad esso devono affidarsi, potenzialmente ostacolando anche il corretto scambio di informazioni tra questi ultimi e le diverse figure che, a vario titolo, lavorano con, e per, i minori stranieri non accompagnati.

La mancata o contraddittoria comunicazione di informazioni importanti, quali ad esempio quelle relative all'esercizio dei propri diritti in Italia, impedendo di fatto la consapevole partecipazione del minore nelle scelte relative al proprio presente e futuro, può compromettere la costruzione del rapporto di fiducia, fino a determinare la scelta di allontanarsi dal sistema di accoglienza.

⁴⁷ L'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati, promosso dal Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e realizzato in collaborazione con Defence for Children International Italia, nasce nel 2019, avviando un sistema articolato di attività finalizzate a monitorare lo stato di attuazione della legge 47/2017 nei diversi ambiti di tutela previsti rilevando elementi utili per la piena realizzazione dei principi e delle norme in essa contenuti. Tutti gli approfondimenti ed i Rapporti prodotti sono consultabili online all'indirizzo www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati. Con specifico riferimento alle questioni legate alla tutela, si vedano in particolare i due Rapid Assessment condotti tra il 2020 ed il 2021 a livello comunale e regionale "La legge 47/2017: Un sistema di analisi e azione", consultabili online agli indirizzi www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/dci_-_crhd_assesment_2022.pdf e www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/dci_-_crhd_assessment_-_web.pdf.

⁴⁸ Articolo 6 comma 3, Legge n. 47/2017, "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati." (17G00062) (GU Serie Generale n.93 del 21-04-2017), consultabile online all'indirizzo www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg.

Di fronte ad un sistema del quale non si percepisce appieno la presenza e l'autorevolezza, è facile poi decidere di rivolgersi a reti parallele - criminali e non - le cui informazioni, di più facile accesso e comprensione, possono apparire maggiormente affidabili: per evitare di esporre i minori ai rischi incalcolabili derivanti dalla trasmissione di informazioni errate, oltre a lavorare sulle criticità strutturali menzionate, risulta fondamentale coinvolgere le comunità straniere presenti in Italia, e valorizzare la figura dei mediatori culturali come attori che creano ponti tra il minore ed il sistema in di tutela e protezione per tentare di combattere con le stesse armi (velocità nelle informative, eliminazione di barriere culturali e fiducia) le reti criminali.

Peraltro, le dinamiche rilevate a livello nazionale possono avere un impatto, su scala più ampia, anche a livello europeo, dove possono certamente determinare una parte dei movimenti di minori tra diversi Stati europei.

Esistono poi una serie di criticità che incidono a livello nazionale - ma anche, come si vedrà in seguito, a livello europeo - sulla raccolta di dati e informazioni, impattando negativamente sulla possibilità di conoscere approfonditamente il fenomeno oggetto di questo studio e approntare, dunque, soluzioni appropriate. A livello generale, pur esistendo in Italia la figura del Commissario Straordinario per le persone Scomparse, con compiti specifici in materia monitoraggio e prevenzione dei fenomeni di scomparsa, è bene tenere presente che le statistiche pubblicate dal Commissario Straordinario con riferimento alle persone di minore età, differenziano esclusivamente italiani e stranieri, senza dare esplicita rilevanza ai dati relativi allo status giuridico e alla presenza di familiari (non distinguendo dunque i minori accompagnati dai non accompagnati). In aggiunta, per monitorare il fenomeno delle persone scomparse, il Commissario Straordinario si avvale dei dati contenuti nella banca dati SDI (Sistema Di Indagine) e derivanti dall'inserimento di segnalazioni di scomparsa o allontanamento da parte delle Forze dell'Ordine, ma non ne ha un accesso diretto. È inoltre interessante notare come la banca dati SDI preveda un raccordo con il Sistema di Informazione Schengen (SIS)⁴⁹, tale da rendere visibili anche da altri Stati Membri le segnalazioni di scomparsa redatte dalle Autorità italiane così favorendo, potenzialmente, il ritrovamento delle persone oggetto delle segnalazioni. La stessa figura del Commissario Straordinario, sebbene di importanza strategica, presenta limiti strutturali che ne riducono la progettualità, primo fra tutti la "straordinarietà" del ruolo che, pur essendo stata ampiamente superata nella pratica, non ha determinato una stabilizzazione della figura, la cui nomina anche annuale rende difficile l'attuazione di piani strategici di lungo periodo. In questo senso, appare forse auspicabile l'istituzione di un'autorità garante.

⁴⁹ Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è il sistema di condivisione delle informazioni più vasto e più utilizzato per la sicurezza e la gestione delle frontiere in Europa. Le autorità nazionali competenti, come la polizia e le guardie di frontiera, possono inserire e consultare segnalazioni su persone e oggetti in una banca dati comune. Per maggiori informazioni su funzioni e utilizzo del SIS si veda https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_it.

Dati più specifici sulla scomparsa di minori non accompagnati vengono invece pubblicati dal Ministero del Lavoro attraverso la Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione basandosi, diversamente dal Commissario Straordinario, e come evidenziato in precedenza, sulle informazioni inserite dagli enti territoriali nella banca dati SIM. Trattandosi di inserimenti da parte di diversi operatori a livello nazionali, i dati estratti dalla BANCA Dati SIM, potrebbero soffrire di mancanti aggiornamenti tempestivi o errori nell'inserimento manuale delle informazioni. Sul punto, è interessante notare come, oltre a utilizzare fonti differenti, non ci sia un meccanismo di correlazione tra le due banche dati.

Come si vedrà più approfonditamente nel capitolo successivo, le criticità riscontrate nei sistemi vigenti di tracciamento e rintraccio si riflettono anche sul piano europeo, risultando ad esempio in un numero ampiamente sottostimato di minori scomparsi indicato da Amber Alert Europe⁵⁰, il network europeo preposto alla ricerca e protezione dei minori scomparsi in Europa.

⁵⁰ Amber Alert Europe - European Centre for Missing Children è una fondazione che lotta per migliorare i sistemi di protezione dei minori scomparsi, aumentando la consapevolezza sul tema e sulle sue cause. Per maggiori informazioni è possibile consultare il sito www.amberalert.eu/.

4. I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale negli Stati dell'Unione Europea e i movimenti secondari dei MSNA all'interno dello spazio comune europeo.

Per cercare di comprendere quanto più possibile la rilevanza del fenomeno degli allontanamenti volontari dei minori e conseguenti movimenti secondari, è imprescindibile allargare l'analisi fatta in precedenza al territorio dell'Unione Europea.

Emerge però una prima criticità per completare tale analisi; ossia la distinzione ancora esistente tra legislazioni nazionali che determinano anche diverse procedure per la regolarizzazione di minori stranieri non accompagnati. Basti pensare che esclusivamente in Italia è predisposta la possibilità di richiedere un permesso per minore età qualora sia nel suo superiore interesse. Per tale motivo si analizzeranno unicamente i dati disponibili circa le richieste di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati presentate negli Stati Membri.

Come si vedrà in seguito inoltre, al momento non è ancora presente un database comune europeo che permetta una pronta identificazione del minore ed efficace scambio di comunicazione tra Stati in caso di scomparsa ed eventuale successivo rintraccio del minore. Il database esistente e dedicato all'identificazione dei richiedenti protezione internazionale è EURODAC, disciplinato dal Regolamento (UE) 603/2013. EURODAC sebbene permetta agli Stati Membri di venire a conoscenza, in presenza di un foto-segnalamento per richiesta di protezione, di precedenti ingressi irregolari e domande di protezione internazionale⁵¹ presentato nello spazio comune, presenta due limiti importanti. Innanzitutto il foto-segnalamento può essere disposto per persone di età superiore ai 14 anni ed inoltre i riscontri EURODAC non riportano la data di nascita dichiarata⁵².

Pertanto, grazie ad EURODAC è possibile avere un dato, seppur incompleto, dei richiedenti protezione internazionale, ma al momento non è possibile conoscere il dato dei MSNA registrati nel sistema nazionale di protezione di minori (quindi non richiedenti). Questo anche perché non tutti gli Stati Membri si sono dotati nelle rispettive legislazioni nazionali di un sistema a tutela dei minori ulteriore alla richiesta di protezione internazionale.

Questo è meglio rappresentato dai dati forniti dall'*European Migration Network*, per i quali Belgio, Germania, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia e Norvegia non hanno un sistema nazionale per minori stranieri non accompagnati non richiedenti protezione o non hanno condiviso i relativi dati. Mentre tra gli Stati in cui vige tale sistema, svettano Italia (12.284 minori) e Francia (11.315 minori), seguite, ma con ampio distacco dalla Grecia (3.761 minori).

⁵¹ Articoli 9 e 14 REGOLAMENTO (UE) N. 603/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013.

⁵² Articolo 11 Registrazione dei dati, REGOLAMENTO (UE) N. 603/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013.

4.a Richieste di protezione internazionale da parte di minori stranieri non accompagnati sul territorio europeo

Per quanto riguarda le richieste di protezione internazionale presentate nel territorio europeo, a gennaio 2022 2.310 MSNA hanno richiesto protezione internazionale, con un incremento del 73% in più rispetto a gennaio 2021, quando erano 1.335, ma in diminuzione del 27% rispetto a dicembre 2021 (3.155 richieste presentate da MSNA).

Un aumento si è anche registrato durante il 2022, considerato che nel mese di aprile 2022 14.965 MSNA hanno richiesto per la prima volta protezione internazionale nello spazio EU, per un totale di 66.780 richieste presentate da MSNA da inizio 2022. I minori rappresentano quindi circa il 4% dei richiedenti totali.

La maggior parte dei MSNA richiedenti protezione in UE a gennaio 2022 provenivano da Afghanistan (1.065), Siria (435) e Somalia (165), rimaste sostanzialmente invariate anche ad aprile 2022 (Afghanistan, Siria, Pakistan e Somalia). All'interno dell'Unione Europea non sembra essersi verificata la medesima situazione descritta per l'Italia in cui a seguito dello scoppio del conflitto, i minori ucraini risultano essere la nazionalità predominante tra i minori richiedenti protezione.

Un dato interessante riguarda gli Stati in cui i minori hanno maggiormente richiesto protezione poiché può dare una prima idea del fenomeno degli allontanamenti e dei movimenti secondari di questi ultimi.

Così come per gli adulti, anche per quanto riguarda i MSNA, la Germania rimane il primo paese per richieste di protezione presentate (6.030 a maggio 2022) seguita da Francia (2.570) e Spagna (1.815). Sempre a maggio 2022 sono state presentate più richieste di protezione da parte di MSNA in Austria (1.355) che in Italia (745) e Grecia (605).

È un dato interessante se analizzato tenendo in considerazione che Italia e Grecia rappresentano - geograficamente - anche i principali Stati di ingresso da paesi terzi. Pertanto, si può dedurre che la maggior parte dei minori giunti in Germania, Francia ed Austria per richiedere protezione in tali paesi sono stati protagonisti di fenomeni di allontanamento e movimenti secondari. Inoltre, tutti i tre Stati menzionati possono essere considerati sia Stati di destinazione che di transito. La presentazione della richiesta di protezione internazionale non comporta la certezza che il minore sia rimasto in tale Stato, poiché potrebbe essersi allontanato nuovamente per raggiungere la destinazione finale desiderata.

Per quanto riguarda il 2021, secondo dati EUROSTAT 23.335 sono stati i richiedenti asilo riconosciuti come MSNA in tutto lo spazio EU, di cui in prevalenza registrati in Austria (5.605), Germania (3.250), Bulgaria (3.170), Grecia (2.275). Anche in questo caso quindi, gli Stati di frontiera e quindi maggiormente interessati dagli ingressi di cittadini di paesi terzi non risultano essere i primi per richieste protezione internazionale presentate. Infatti il 70 %

di minori stranieri non accompagnati hanno presentato richiesta di protezione in quattro paesi (Germania – 42%, Francia – 15%, Austria – 7% e Spagna – 5%).

Nello specifico, secondo uno studio congiunto IOM, UNHCR e UNICEF, nel corso del 2021, in Grecia, Italia, Bulgaria, Spagna e Cipro sono giunti 24.147 minori, con un aumento del 44% rispetto agli arrivi di minori nel 2020 quando si erano registrati 16.700 arrivi. Nello specifico, di tutti i minori giunti in Europa nel 2021, il 71% (circa 17.200 minori) risultavano essere non accompagnati.

Inoltre, per quanto riguarda i minori non accompagnati richiedenti protezione, nel 2021 si è registrato un aumento del 47% rispetto al 2020 (quando erano 13.625, ma caratterizzato dalle limitazioni di movimento dovute alla necessità di contrastare il diffondersi della pandemia da Covid-19), con il 54% dei minori provenienti dall'Afghanistan, seguito da Siria (19%), Somalia, Pakistan, Bangladesh e Egitto (tutti al 5%).

È anche interessante soffermare l'attenzione sugli ingressi registrati e sulle nazionalità dei minori stranieri non accompagnati che hanno maggiormente varcato le frontiere esterne.

Nello specifico, nel 2021: in Grecia si sono registrati 2.258 arrivi di minori dalla frontiera marittima e terrestre, segnando una diminuzione del 51% rispetto al 2020 (erano 4.602), in linea con la diminuzione degli arrivi totali nel paese. Dei 2.258 minori arrivati in Grecia nel 2021, 638 (28%) erano non accompagnati, il 29% in meno rispetto all'anno precedente (erano 895). La maggior parte dei minori (anche non accompagnati) proveniva da Afghanistan, Siria, Somalia e Iraq.

In Spagna sono giunti tramite frontiera marittima 4.173 minori (il 7% in più rispetto al 2020 – erano 3.890). Di questi, 2.856 (68%) erano non accompagnati segnando una diminuzione del 14% rispetto al 2020 (erano 3.340). La maggior parte dei minori (anche non accompagnati) proveniva da Marocco, Algeria, Costa d'Avorio e Mali.

A Malta, circa 2.487 minori, di cui 205 non accompagnati, sono approdati sull'isola dopo operazioni di Search and Rescue (SAR). Il numero di arrivi di minori nel 2021 è del 59% inferiore rispetto alla cifra del 2020, quando erano 610. La maggior parte dei minori (anche non accompagnati) proveniva da Egitto, Eritrea e Siria.

In Italia numero di minori giunti è quasi duplicato rispetto al 2020 (13.203 contro i 6.252), con una percentuale del 76% di minori non accompagnati, provenienti soprattutto da Tunisia, Egitto, Bangladesh e Costa d'Avorio. Come si è visto in precedenza, però, l'aumento esponenziale degli arrivi non si è tradotto con analogo aumento delle richieste di protezione presentate.

Infine, a Cipro sono giunti circa 535 minori, di cui 261 minori non accompagnati e provenienti principalmente dalla Siria.

Più in generale, in tutto il periodo 2014 - 2021 la cittadinanza più numerosa fra i minori non accompagnati richiedenti asilo nell'UE è di gran lunga quella afghana: nel 2015 ha rappresentato oltre la metà di tutti i non accompagnati richiedenti asilo.

4.b Il fenomeno degli allontanamenti dei minori stranieri non accompagnati all'interno del territorio europeo

Nel 2021 i numeri verdi collegati a Missing Children Europe hanno risposto a 7.033 richieste di supporto in caso di scomparsa di minori. Di questi 5.020 erano nuovi casi (aperti nel 2021) e 2.013 casi aperti l'anno precedente. Le segnalazioni ricevute possono essere suddivise in 6 grandi casistiche di cui le prime tre principali: 57% riguardavano minori allontanati (volontariamente o no) da casa o comunità, il 26% riguardava sottrazione di minori ed il 6% minori migranti. Quest'ultima risulta però essere una casistica.

Nello specifico, nel 2021 253 casi di minori migranti scomparsi sono stati registrati all'interno del database di Missing Children Europe, segnando un aumento rispetto all'anno precedente (158). Il 93% delle segnalazioni riguardava minori di sesso maschile.

La percentuale di successo (rintraccio del minore) è inferiore al 50%.

Quelli appena riportati sono dati che illustrano una situazione drammatica, considerato che, come già menzionato in precedenza e come si vedrà nel dettaglio in seguito, ad oggi manca un database comune per l'identificazione dei minori ed una pronta comunicazione tra gli Stati in merito alla loro scomparsa e al loro rintraccio.

Per tale ragione, si può ritenere sottostimato sia il dato inerente ai minori scomparsi registrati da Missing Children Europe, che quello inerente ai casi di rintraccio.

Il numero dei minori scomparsi registrato nel 2021 purtroppo conferma il trend registrato negli anni precedenti; tra gennaio 2018 e dicembre 2020 sono scomparsi 18.292 minori stranieri non accompagnati (circa 17 al giorno) nei 27 paesi dell'Unione Europea più Norvegia, Moldova e Svizzera. In prevalenza i minori provenivano da Marocco, Algeria, Eritrea, Guinea, Afghanistan. Secondo i dati relativi ai minori scomparsi negli ultimi tre anni in Europa, il 90% sono maschi, uno su sei con meno di 15 anni. Anche nel triennio in esame, solo il 43% delle segnalazioni porta ad un rintraccio del minore.

Nel 2017 la Germania ha segnalato l'allontanamento di circa 6.125 minori non accompagnati. La cifra più alta in tutto lo spazio europeo. Non si hanno però ulteriori informazioni circa tali minori. Ossia non è possibile disaggregare il dato per conoscere in che fase della procedura di richiesta protezione internazionale avvengono più frequentemente gli allontanamenti, né i motivi alla base dell'allontanamento.

4.c Applicazione nello Spazio Dublino delle disposizioni a tutela dei minori stranieri non accompagnati incluse nel Regolamento Dublino

Secondo i dati forniti da EUROSTAT, seppur incompleti, emerge che nel 2020 (anno caratterizzato dall'introduzione di limitazioni nei trasferimenti per contrastare la diffusione del Covid-19) sono state presentate 1.541 richieste di presa in carico ai sensi dell'articolo 8 in tutti gli Stati aderenti al Regolamento Dublino di cui 1.323 richieste inviate dalla Grecia, 59 da Cipro, 48 dalla Bulgaria e 34 dai Paesi Bassi. Nel 2020 8 richieste di presa in carico sono state presentate dall'Italia, in linea con il trend decrescente già analizzato in precedenza che ha portato l'Italia da paese richiedente a paese di destinazione. Basti ricordare infatti che nel 2018 l'Italia aveva presentato 110 richieste di prese in carico per MSNA e nel 2019 solo 14.

Nel 2021 secondo i dati forniti (da alcuni Stati - mancano infatti i dati di Repubblica Ceca, Danimarca, Cipro, Lettonia, Portogallo, Slovenia e Islanda) ad EUROSTAT, sono state inviate 975 richieste di presa in carico ai sensi dell'articolo 8, in prevalenza dalla Grecia (733), seguita da Bulgaria (83), Paesi Bassi (60) e Austria (32).

Anche in questo caso è interessante notare l'elevato numero di richieste inviate dai Paesi Bassi, non essendo quest'ultimi uno Stato di primo ingresso. Ciò porta a desumere che molti minori non accompagnati richiedenti protezione nei Paesi Bassi si siano precedentemente allontanati da altri Stati e giunti nei Paesi Bassi mentre si trovavano in transito verso lo Stato desiderato. I Paesi Bassi potrebbero fornire anche un valido esempio di procedure per la rapida identificazione di minori stranieri non accompagnati in transito, per garantire loro una pronta informativa e rapida accoglienza in strutture a loro dedicate per sottrarli dalle reti criminali e supportali invece nell'avvio della procedura Dublino. Purtroppo, EUROSTAT non fornisce informazioni circa gli Stati destinatari di tali richieste, né la percentuale di richieste accettate.

Dall'altro lato, invece, per quanto riguarda gli Stati di ricezione delle richieste di presa in carico ai sensi dell'articolo 8, la Germania rimane il primo Stato di ricezione (328 richieste ricevute nel 2021 e 379 nel 2020), seguita dall'Italia (170 richieste ricevute nel 2021, 123 nel 2020).

5. Sfide e criticità

Come può emergere dai dati riportati in precedenza, una delle principali criticità riguarda la difformità ancora esistente a livello europeo circa le procedure attuate in casi di minori scomparsi e la condivisione di dati ed informazioni a riguardo. Ad oggi l'unico strumento che permette di registrare le richieste di protezione internazionale presentate nei diversi Stati Membri è EURODAC, mentre più per prassi che per l'applicazione di una procedura condivisa, negli anni gli Stati hanno iniziato ad utilizzare il sistema SIS (*Schengen Information System*) per segnalare casi di scomparsa di minori. Entrambi i sistemi però, anche per essere stati ideati con scopi ben precisi, non riescono totalmente ad adattarsi al fenomeno degli allontanamenti e movimenti secondari dei minori non accompagnati.

Avendo EURODAC un obiettivo ben preciso, ossia permettere agli Stati Membri il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del Regolamento Dublino, esso non garantisce un'efficace e puntuale registrazione dei minori stranieri non accompagnati effettivamente presenti nello spazio europeo, né i loro movimenti secondari. Infatti, l'identificazione di minori all'interno del database EURODAC è possibile solo per i minori sopra i 14 anni di età. Inoltre al momento, gli Stati hanno l'obbligo di foto-segnalare i cittadini di paesi terzi, inclusi i minori, in caso di ingresso irregolare delle frontiere esterne e di presentazione di richiesta di protezione internazionale, mentre hanno la possibilità - e quindi non l'obbligo - di identificare la persona rintracciata in posizione di soggiorno irregolare sul proprio territorio.

Al momento del foto-segnalamento gli Stati inseriscono nel database EURODAC unicamente i dati anagrafici ma non eventuali legami di parentela o vulnerabilità specifiche (come l'essere un minore non accompagnato) e nel momento di riscontro positivo EURODAC lo Stato visiona unicamente la data, il luogo ed il motivo del precedente foto-segnalamento, ma non l'età dichiarata della persona, che dovrà essere richiesta esplicitamente tramite le procedure previste o ipotizzata dallo Stato tenendo in considerazione il limite dei 14 anni e la data del foto-segnalamento riportata.

Infine, essendo funzionale all'applicazione del Regolamento Dublino, EURODAC permette agli Stati in presenza di un richiedente protezione internazionale di ottenere riscontri circa un suo ingresso irregolare o precedente richiesta di protezione in altro Stato, mentre un'identificazione per soggiorno irregolare non produrrà successivi riscontri negli altri Stati Membri. Anche per questi limiti del sistema EURODAC, la maggior parte degli Stati inserisce i dati anche nel Sistema Informativo Schengen (SIS), la banca dati operativa dal 1995 che consente alle autorità Schengen di scambiarsi dati relativi all'identità di determinate categorie di persone e di beni ed attuato con l'idea di migliorare la cooperazione ed il coordinamento fra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie al fine di preservare la sicurezza interna degli Stati membri e nel contempo lottare in maniera efficace contro qualsiasi forma di criminalità organizzata o organizzazione di matrice terroristica. Raramente però gli Stati interrogano

il SIS in caso di rintraccio di minore e di conseguenza non eliminano la segnalazione di scomparsa una volta rintracciato il minore.

Una ricerca condotta nel 2020 dall'*European Migration Network* illustra che solo alcuni Stati (Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Spagna, Finlandia, Croazia, Italia, Polonia, Svezia, Regno Unito e Norvegia) inseriscono anche un'allerta in Interpol, attraverso il livello di allerta giallo che garantisce un'alta visibilità a livello internazionale, segnalando l'inserimento agli ufficiali di frontiera e quindi rendendo più facile in rintraccio del minore ai valichi di frontiera. Per inserire tale alert in Interpol è però necessaria un'autorizzazione giudiziaria e lo stesso Interpol ha la facoltà di decidere di non pubblicare la segnalazione se non ritenuta idonea con le proprie funzioni.

Ed infine, solo 10 Stati (Cipro, Repubblica Ceca, Grecia, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Portogallo, Norvegia) inseriscono la notifica di scomparsa in un database specifico per minori, distinto dal database per le persone scomparse.

Inoltre, esistono ancora enormi difformità tra gli Stati circa la gestione di casi di minori scomparsi, basti pensare al fatto che la figura del Commissario Straordinario per le Persone Scomparse istituita in Italia è unica nel suo genere in Europa. Al momento una figura di riferimento può essere identificata nel Segretario Generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni ed i rifugiati, che però non ha un mandato esclusivo circa i minori stranieri non accompagnati. Ciò a dire che non esiste una figura unica né uno spazio di discussione specifico a livello europeo e che ciascuno Stato identifica delle autorità responsabili a gestire il fenomeno. La mancanza di una figura unica europea e di autorità nazionali ben definite, aumentano le già citate difficoltà per una comprensione generale e comprensiva del fenomeno ed un'uniformità nelle singole procedure.

Tutto quanto detto emerge chiaramente da una ricerca condotta nel 2020 dall'*European Migration Network* circa la gestione dei casi di minori scomparsi nei diversi Stati Membri. Da tali ricerche emergono diverse conclusioni. Innanzitutto, come già detto, anche secondo EMN non è possibile quantificare esattamente il fenomeno dei minori non accompagnati scomparsi in UE poiché mancano dati comparabili. Molti Stati non hanno dati completi o verificabili circa minori scomparsi e i dati esistenti non sono comparabili.

Un'altra grossa criticità riguarda il fatto che non esiste al momento una definizione comune in tutti gli stati di minore non accompagnato scomparso, anche se gli Stati sono concordi nel riconoscere i seguenti aspetti:

- allontanamento/scomparsa dal centro di accoglienza;
- localizzazione impossibile o quanto meno ignota;
- il minore diventa improvvisamente irrintracciabile;
- l'allontanamento/scomparsa non hanno ragioni apparenti.

Analogamente sussistono grosse differenze anche nelle tempistiche previste per riportare alle forze dell'ordine la scomparsa di un minore non accompagnato richiedente protezione internazionale. Le tempistiche previste vanno da meno di 24 ore (Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Svezia, Norvegia) fino anche a dopo 24 ore dalla scomparsa (Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito), prevedendo anche nessun limite di tempo o tempistiche ad hoc (Grecia) per minori non richiedenti.

Oltre a ciò Belgio, Germania, Grecia e Ungheria prevedono anche un periodo di "attesa" prima di riportare la scomparsa in base al profilo del minore e circostanze della scomparsa. Ad esempio, in Germania le tempistiche stabilite per riportare la scomparsa variano da immediatamente a due o più giorni, mentre in Grecia vige una differenziazione delle tempistiche se il minore è inserito nella procedura di richiesta protezione o no. Nel primo caso, la segnalazione viene fatta con analisi caso per caso, ma comunque entro 24 ore. Nel secondo caso, sempre e comunque entro le 24 ore dalla scomparsa.

Inoltre, alcuni Stati tengono in considerazione determinati aspetti che possono far aumentare il livello di allerta in casa di scomparsa. In Belgio, ad esempio, si considerano sia elementi oggettivi (minore di 13 anni, presenza di disabilità fisiche o psicologiche, trattamenti medici in corso o di lungo periodo, presenza di altre persone che ne potrebbero minacciare il benessere e lo sviluppo o se la scomparsa è totalmente in contrasto con il comportamento tenuto dal minore) sia valutazioni più "soggettive" fatte del personale del centro di accoglienza. Analogamente nei Paesi Bassi le azioni da intraprendere sono considerate come urgenti in presenza di indicatori sostanziali che facciamo pensare che il minore scomparso sia in pericolo. Tali indicatori possono essere l'allontanamento/scomparsa non corrispondenti con il profilo e carattere del minore, o scomparsa correlata a possibili reati procedure penali. Mentre in Lussemburgo il livello di allerta aumenta qualora vi siano indicatori che facciano pensare che la scomparsa del minore corrisponda ad un rischio elevato per la sicurezza di quest'ultimo.

Ancora più strutturata appare la Polonia in cui sono stati stabiliti 3 livelli di "allerta" in base al grado di pericolo alla vita, salute o libertà personale della persona scomparsa. Il Livello 1 riguarda minori under 10 o minori da 11 e 13 anni scomparsi per la prima volta, il Livello 2 minori da 14 a 18 scomparsi per la prima volta ed il Livello 3 in caso di adulti o minori da 11 a 13 anni già scomparsi in precedenza.

Se in questi Stati appena menzionati, le considerazioni circa la vulnerabilità si basano su elementi oggettivi o su valutazioni da parte degli operatori, nel Regno Unito, sono le forze dell'ordine che una volta ricevuta la denuncia di scomparsa, valutano la presenza di minacce o rischi per la sicurezza e benessere del minore per identificare il livello di allarme da attribuire al caso.

Altre differenze riguardano la figura ritenuta responsabile a riportare/denunciare la scomparsa di un MSNA. Infatti, se la polizia è la principale autorità ricevente della denuncia o segnalazione in tutti gli Stati, quest'ultimi differiscono in merito ad altre autorità allertanti (Ministero dell'Interno, Prefetture, Servizi Sociali, etc.) e della persona che ha l'obbligo di segnalare la scomparsa del minore.

In quasi tutti gli Stati è l'ultima persona che ha visto il minore (generalmente operatore del centro o tutore). Nello specifico può essere il responsabile o operatore del centro di accoglienza (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Svezia, Slovenia, Slovacchia, Regno Unito, Norvegia), l'Autorità per l'immigrazione (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Lettonia), il tutore (Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Finlandia, Croazia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Svezia, Slovenia, Slovacchia) o i servizi di tutela (Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Lussemburgo).

Ed infine, lo studio dell'EMN evidenzia come sussistano rilevanti differenze anche per quanto riguarda le fasi procedurali attivate una volta denunciata la scomparsa di un minore. Forse, tra tutte le difformità esistenti, quest'ultima è quella che crea maggiori difficoltà in un proficuo scambio di informazioni tra Stati e più elevate possibilità di tracciare i movimenti secondari dei minori e quindi anche di comunicare il rintraccio di un minore precedentemente identificato come scomparso.

Nello specifico, si possono trovare procedure *ad hoc* per la scomparsa di minori basate su disposizioni normative, regolamenti o linee guida (Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Norvegia e Regno Unito), procedure medesime per la scomparsa degli adulti (Austria, Cipro, Spagna, Croazia, Lettonia, Paesi Bassi) o pratiche stabilite dal Dipartimento di Polizia (Lussemburgo, Slovacchia, Slovenia, Svezia).

Tali criticità sussistono nonostante quasi tutti gli Stati dell'Unione e Norvegia riportano la presenza di procedure messe in atto per gestire la scomparsa di minori stranieri analoghe o simili che per i cittadini e nonostante, si ricorda, l'adozione di Regolamenti e Direttive volte all'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Ciò include regole e definizioni per determinare quando un minore è considerato scomparso, le autorità responsabili a segnalare la scomparsa e quelle adibite al follow-up. Al tempo stesso sono però stati segnalati divari ancora esistenti tra la teoria e la pratica e a volte scarsa cooperazione tra le diverse autorità coinvolte a livello nazionale ed internazionale. Infatti, le autorità responsabili a gestire casi di scomparsa di minori hanno la possibilità di valutare l'urgenza del caso singolo, considerando circostanze specifiche riguardo alla scomparsa che possono far aumentare il livello di allerta. Il fatto che a scomparire sia un minore non accompagnato non è però

considerata *de facto* una circostanza allarmante. Inoltre non esiste un chiaro meccanismo per la cooperazione intra-statale e regole chiare per tutte le autorità nazionali circa i database da aggiornare o consultare ed esistono ancora gap ed errori circa le procedure messe in atto per la raccolta dati.

Riguardo alla collaborazione intra-statale in materia di minori scomparsi e la necessità di sviluppare procedure e protocolli per riportare sistematicamente il fenomeno degli allontanamenti e scomparse di minori non accompagnati, nel 2017 si era già espressa la Commissione dell'Unione Europa attraverso una comunicazione ad hoc⁵³, dopo aver identificato il fenomeno della scomparsa dei MSNA come un aspetto critico.

Ad oggi però i gap sopra identificati rimangono tutt'altro che risolti.

Circa le ragioni che portano i minori ad allontanarsi, secondo la ricerca dell'EMN, si riscontrano in prevalenza:

- lunghezza della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale;
- timori di rimpatrio nel paese di origine;
- condizioni di accoglienza ritenute insufficienti e desiderio di trovare migliori opportunità altrove;
- desiderio di raggiungere un determinato paese per la presenza di famigliari, amici o conoscenze o promesse di lavoro. In merito al desiderio di raggiungere familiari o parenti, emerge la criticità rispetto ad una definizione spesso troppo restrittiva della figura del familiare o parente che mal si adatta alle diverse situazioni soprattutto in caso di separazione forzate a causa di conflitti o persecuzioni.
- diniego del permesso di soggiorno nel paese di accoglienza;
- necessità di portare sostegno economico alla famiglia rimasta nel paese di origine. Di fronte alla necessità di inviare rimesse alla famiglia rimasta in patria, il minore può decidere o essere spinto dalla famiglia stessa ad eludere i sistemi a tutela dei minori stessi che ne limitano l'inserimento lavorativo, o dichiarandosi maggiorenne o allontanandosi dalle strutture di accoglienza ed i percorsi di integrazione proposti per essere inserito in circuiti di lavoro irregolare anche in altri Stati europei. Di fronte alle difficoltà di instaurare un dialogo e comprensione con i ragazzi proprio circa per la loro urgenza di trovare lavoro, da cui deriva una scarsa propensione a dedicarsi all'istruzione e alla formazione, spesso viste come uno spreco di tempo nel percorso di raggiungimento dell'autonomia e della capacità economica di inviare rimesse, giocano un ruolo fondamentale i progetti dedicati all'inserimento lavorativo attraverso stage e tirocini che possano portare ad una pronta assunzione al compimento della maggiore età.

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=EN>.

A ciò si aggiungono casi in cui l'allontanamento del minore ha una natura coercitiva, quando i minori diventano vittime di tratta, sfruttamento, accattonaggio forzato o rete criminali dedite alla vendita di droga.

Infine un'altra criticità riguarda la mancanza di soluzioni legali che possano permettere ai minori stranieri non accompagnati di raggiungere familiari o persone di riferimento. Ad oggi infatti, l'unica procedura che permette ad un minore di raggiungere un membro della propria famiglia in maniera legale, sicura e gratuita è la procedura Dublino che racchiude in sé alcune grosse limitazioni. Innanzitutto, il Regolamento Dublino non è finalizzato strettamente al ricongiungimento familiare, la sua applicazione è limitata ai richiedenti protezione ed inoltre l'applicazione stessa del criterio relativo ai minori stranieri non accompagnati aventi familiari o parenti in altri Stati Membri è limitata nella pratica da una procedura spesso lenta e difficoltosa date le difficoltà anche di certificare il legame familiare in mancanza di documentazione ufficiale.

6. Raccomandazioni

Come più volte sottolineato dalla Commissione Europea e dalle diverse organizzazioni che lavorano a tutela dei minori, il fenomeno dei minori scomparsi richiede uno sforzo mirato e condiviso da parte di tutti gli Stati Membri; è necessario attuare azioni coordinate ed efficaci di fronte alle necessità che i minori non accompagnati si trovano ad affrontare una volta giunti in Europa e che riguardano aspetti dirimenti quali l'identificazione, l'accoglienza e l'accesso a soluzioni durature.

Come si è visto nelle sezioni precedenti, infatti, un grosso limite alla sfida di arginare gli allontanamenti ed i movimenti secondari dei minori risiede proprio nelle difformità esistenti tra gli Stati. Sebbene tutti gli Stati Membri si siano dotati di un sistema nazionale a tutela e protezione dei minori ed un meccanismo interno di segnalazione e pronto intervento in caso di scomparsa, la presenza di differenze operative e la mancanza di un meccanismo comune di comunicazione, sembra rendere vano o inefficace ogni tentativo fatto da ciascuno Stato di proteggere i minori. Le procedure transfrontaliere in uso riguardo alla ricerca e ricongiungimento familiare spesso vengono avviate con ritardo e si prolungano eccessivamente senza permettere un intervento d'urgenza.

Pertanto, appare evidente la necessità degli Stati di ampliare i meccanismi già in uso o di individuare nuovi strumenti comuni di allerta reciproca e sistematica in caso di scomparsa del minore ed eventuale successivo rintraccio in concomitanza con l'attuazione di programmi di formazione e aggiornamento al personale preposto.

Ad esempio, tutti gli Stati dovrebbero essere chiamati ad inerire secondo procedure univoche e condivise segnalazioni di scomparsa di minori in un database comune ed inviare eventuale successiva nota di rintraccio.

Per quanto riguarda l'identificazione dei minori diverse proposte sono state considerate; abbassare da 14 a 6 anni l'età consentita per il rilevamento delle impronte (contenuta nella proposta di revisione del Regolamento EURODAC) o raccogliere anche immagini facciali e procedere con il riconoscimento delle iridi.

Qualsiasi procedura di identificazione di minori deve però essere svolta nel rispetto del superiore interesse del minore e ponendo particolare attenzione alle eventuali vulnerabilità ed esigenze del minore, in presenza di una persona responsabile o quanto meno formata in materia di protezione dei minori.

Meccanismi per una pronta identificazione delle persone, e quindi anche dei minori, non può non tenere in considerazione il rispetto della privacy ed il bisogno, soprattutto, ma non solo dei richiedenti protezione, di un'altissima attenzione ai propri dati personali. Questo ancor più valido in presenza di persone di minore età, ricordando che il principio del superiore interesse deve costituire un criterio fondamentale in ogni azione e decisione riguardante un minore. Per questo motivo, meccanismi di identificazione e registrazione delle persone

attraverso riconoscimento facciale o scansione delle iridi solleva alcuni dubbi e riflessioni circa il concetto di identità del minore e la connessione tra l'identità legale e digitale con il tracciamento dei minori, legandosi anche al tema della tutela della privacy già menzionato. L'ampliamento o identificazioni di strumenti di identificazione e allerta rapida potrebbero sicuramente migliorare lo scambio di informazioni e l'attuazione di interventi tempestivi nei diversi Stati Membri, ma non può essere considerata come una strategia per ridurre il numero di minori scomparsi, bensì come un'azione successiva all'allontanamento di quest'ultimi. Accanto a politiche a risposta del fenomeno degli allontanamenti, sono necessarie azioni di prevenzione del fenomeno citato.

Per tentare di ridurre il numero di minori che decidono di allontanarsi e di spostarsi irregolarmente nello spazio europeo e quindi di non usufruire dei sistemi in essere a loro tutela, gli Stati devono fare uno sforzo ulteriore.

Innanzitutto, risulta fondamentale conoscere e comprendere i motivi che spingono moltissimi minori ad intraprendere viaggi pericolosi verso l'Europa.

Inoltre, è necessario garantire una corretta identificazione del minore attraverso dati uniformi in tutta l'Unione Europea ed una pronta informativa svolta da personale qualificato circa i sistemi a tutela del minore sopra menzionati; qualora il minore non venga riconosciuto come tale e non venga a conoscenza dei suoi diritti e del sistema a lui dedicato sarà più facile per le reti criminali inserirsi e attrarlo verso viaggi irregolari e situazioni di rischio.

Inoltre, a fine di arginare i movimenti secondari irregolari nello spazio comune, sarebbe necessario migliorare l'applicazione e l'efficacia delle procedure legali esistenti. Infatti, come si è visto in precedenza, migliorando l'applicazione delle disposizioni inerenti ai minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale incluse nel Regolamento Dublino, si è ridotto il numero di minori in allontanamento ed intenzionati a ricongiungersi con i propri familiari. Purtroppo, però la mancanza di uniformità anche nell'interpretazione da parte dei singoli Stati delle disposizioni del Regolamento Dublino e ostacoli posti in essere nella verifica del legame familiare, rendono la procedura ancora troppo lunga e difficoltosa, spingendo molti minori preferire le reti criminali all'attesa di un possibile trasferimento.

Emblematica in questo senso è la situazione dei minori afgani; nonostante siano la nazionalità prevalente dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale e con un'ampia presenza di familiari o parenti in diversi Stati Membri, non risultano però essere tra i principali beneficiari della procedura Dublino⁵⁴. La maggior parte dei minori afgani riesce a non farsi identificare ai diversi valichi di frontiera interni e continua il viaggio migratorio verso lo Stato desiderato attraverso movimenti secondari irregolari e quindi rischiosi per la loro stessa incolumità.

Ed infine, all'interno del Sistema Comune Europeo d'Asilo, gli Stati dovrebbero attuare politiche di accoglienza e tutela dei minori il più omogenee possibili garantendo la presenza

⁵⁴ Cfr. UNHCR Protecting children on the move, July 2012, available at: <https://www.refworld.org/docid/522852c34.html>.

nelle strutture di accoglienza di personale qualificato e di mediatori culturali che possa garantire loro un'adeguata informativa e quindi conoscenza dei propri diritti e supporto per affrontare le singole vulnerabilità e bisogni.

Ben consapevoli che qualsiasi strategia richiede molteplici azioni di *governance* multi-livello e che i singoli piani di azione non potranno essere di immediata attuazione, anche per il carattere sovra nazionale dei flussi secondari dei minori stranieri non accompagnati, di seguito si tenterà di presentare le strategie ad oggi ritenute più urgenti, suddividendole per ambito di applicazione e macro aree di intervento.

Difatti, qualsiasi strategia messa in atto dovrà rispondere all'esigenza di **prevenire** la scomparsa dei minori, rispondere tempestivamente di fronte ad un evento di scomparsa, rintracciare il minore e prevenire un ulteriore allontanamento ed infine garantire una **formazione** adeguata alle tutte le figure ed autorità che con diversi ruoli concorrono nel garantire il rispetto del superiore interesse del minore.

Pertanto, per prevenire la scomparsa, si rende necessario la conoscenza dei contesti di origine dai quali i minori si allontanano e studi più approfonditi circa le ragioni per le quali i minori decidano di scomparire ed affidarsi alle reti criminali. Tale strategia può e deve essere attuata nelle primissime fasi di identificazione ed accoglienza del minore, per raggiungere una valutazione precoce e accurata del rischio di scomparsa per il singolo MSNA, così da mettere in atto interventi immediati e specifici ed in cui sono insiti l'ascolto e la partecipazione attiva del minore.

Qualora però, ci si trovasse di fronte ad un evento di allontanamento volontario di un minore straniero non accompagnato, si richiede una risposta delle Istituzioni tutte, con una politica condivisa rispetto alle segnalazioni di scomparsa, le azioni da attuare in caso di scomparsa ed i ruoli di ciascun attore, per finire con una pronta comunicazione in caso di rintraccio.

Inoltre, come già menzionato gli allontanamenti e movimenti secondari sono molto spesso ripetuti nel tempo, sia che siano finalizzati a raggiungere un determinato Stato transitando per diversi altri paesi sia che siano invece determinati da interessi economici e di sfruttamento degli stessi trafficanti. Pertanto, sono di fondamentale importanza tutte le azioni poste in essere a protezione del minore che viene rintracciato a seguito di un allontanamento. Il minore rintracciato dovrà usufruire di una **pronta e appropriata accoglienza** che risponda sia ai bisogni più immediati che sia in grado di salvaguardare lo stesso da ulteriori episodi di allontanamento e rischi a questo collegati.

Ed infine, ma non di minore importanza, la formazione degli operatori in materia di scomparsa e di protezione dei MSNA e la presenza di **personale qualificato** deve essere garantita soprattutto in luoghi di prima linea. per garantire al minore il supporto necessario e garantitogli dalle diverse disposizioni normative.

Le strategie da attuare si pongono su diversi livelli istituzionali e richiedono un impegno sia a livello nazionale che europeo. Il punto comune di partenza rimane però la necessità di definire in maniera univoca cosa si intenda per minore straniero scomparso, così come gli obblighi e le procedure da seguire per prevenire e rispondere ad ogni singolo evento di scomparsa.

Dalle analisi e riflessioni precedentemente esposte è emersa la necessità a livello italiano di rafforzare e garantire le norme esistenti, che ricordiamo essere considerate all'avanguardia in tema di tutela di minori stranieri non accompagnati. Per affrontare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati scomparsi è inoltre necessario **armonizzare le banche dati** esistenti, poiché come si è visto in precedenza, diverse autorità utilizzano banche diverse che raccolgono dati in maniera disomogenea. Inoltre, figure come il Commissario per le persone scomparse dovrebbero avere un accesso diretto ai dati e possibilità di analizzarli. Attraverso l'armonizzazione delle banche dati e l'instaurazione di tavoli di confronto periodici tra le diverse autorità sarebbe possibile aumentare la consapevolezza del fenomeno e predisporre piani di azioni condivisi. Dalle analisi soprariportate emerge infatti la necessità di istituire meccanismi di **coordinamento istituzionale**. Da qui la necessità di instaurare tavoli di confronto e azioni di *advocacy* che comprendano i diversi attori istituzionali a livello centrale e periferico per garantire la stesura di linee guida e procedure concordate e successivamente applicate omogeneamente in tutti i territori.

Come già sottolineato più volte, il fenomeno dei minori scomparsi non è limitato al territorio italiano e le riflessioni per adottare strategie di prevenzione e di risposta al fenomeno non possono quindi fermarsi al livello nazionale, bensì allargarsi a **livello europeo**, verso innanzitutto un'armonizzazione delle normative e procedure nazionali applicate in caso di scomparsa di minore, l'armonizzazione delle banche dati esistenti e l'applicazione di **linee guida comuni** per un corretto utilizzo che comprenda inserimento dati, consultazione e scambio di informazioni circa i minori segnalati come scomparsi. Parallelamente è necessario istituire meccanismi di coordinamento transazionale che permettano di avere dati quanto più rappresentativi del fenomeno e diffondere buone prassi per rispondere a questa sfida comune.

A queste azioni, strettamente connesse con il fenomeno degli allontanamenti volontari dei minori si aggiunge la necessità di politiche di lungo periodo, quali il rafforzamento delle procedure esistenti che permettono il trasferimento di un minore in maniera legale e sicura e **previa valutazione del superiore interesse**, che non vadano a cercare di rispondere al fenomeno solo da un punto di vista emergenziale. Da qui quindi la necessità di adottare decisioni quali favorire maggiormente il ricongiungimento familiare.

Conclusione

Analizzando le disposizioni internazionali, europee e nazionali, si riscontra la necessità e volontà di tutelare le persone di minore età in quanto portatrici di esigenze e di bisogni specifici. Tali disposizioni sono sicuramente all'avanguardia e gettano la base per la costruzione di un sistema efficiente di tutela dei minorenni, ma si scontra ancora con una realtà ben lontana dagli ideali di protezione nei confronti dei minori stessi.

Tra le persone di minore età, i minori migranti sono esposti a rischi ulteriori e possono essere più facilmente vittime di reati contro la persona o sfruttamento anche a causa del loro status giuridico che molto spesso limita l'attenzione al fatto di essere migranti (e quindi stranieri) più che sull'essere minorenni. Tra i rischi che corrono c'è, come si è visto in precedenza, la possibilità di "scompare" e diventare irreperibili.

Tra i minori stranieri non accompagnati, sia coloro che "scompaiono dopo l'identificazione e l'assegnazione a una comunità di accoglienza" ("irreperibili") sia quelli che "scelgono da subito di sfuggire alle Istituzioni del paese di arrivo per raggiungere altre mete" ("in transito"), pur essendo le categorie più a rischio, non riescono a godere della protezione data usualmente agli altri minori non migranti scomparsi, portando così ad una negazione dei loro diritti di "bambini" definiti dalla Convenzione di New York.

Anche per far fronte a tale sfida, la Commissione Europea già un decennio fa aveva sviluppato un Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) per aumentare la consapevolezza riguardo la necessità di tutela i minori stranieri non accompagnati e promuove strategie a lungo termine. Gli sforzi della comunità internazionale, europea e nazionali sono continuati negli anni, portando sicuramente a dei miglioramenti nel sistema di tutela dei minori, ma senza riuscire ad agire il fenomeno di minori scomparsi. Diverse sono le ragioni di tale fallimento e le sfide che sono ancora in essere.

Attraverso il presente documento, che rimane un primo tentativo di ricerca ed analisi pilota, si è cercato quanto possibile di sistematizzare i diversi dati esistenti a livello nazionale ed europeo circa il fenomeno dei movimenti secondari che interessano minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale, di fare un'opera di analisi e di proporre soluzioni operative.

Come si è visto, annualmente vengono pubblicati diversi dati riguardo agli arrivi, alle richieste di protezione internazionale presentate e al numero di minori scomparsi, ma tali dati, sebbene rappresentino un'utilissima fonte per comprendere il fenomeno, sono di per sé limitati e difficilmente rappresentativi della situazione nel suo complesso.

Inoltre si è cercato di rappresentare i motivi per i quali, ad oggi, nonostante le diverse raccomandazioni fatte da organismi europei e organizzazioni internazionali un approccio comune al fenomeno sembra ancora lontano dall'essere attuato. Ecco quindi che, nonostante i diversi tentativi per migliorare l'efficacia della procedura Dublino e le molteplici azioni messe in

atto per prevenire e rispondere al fenomeno degli allontanamenti di minori, si possono ancora riscontrare aspetti degli esiti della ricerca condotta da UNHCR circa l'implementazione del Regolamento Dublino III ⁵⁵, secondo i quali seppur il superiore interesse della persona di minore età dovrebbe essere *il faro di riferimento di qualsiasi decisione che la riguardi (...) nella prassi è emerso uno scarso rispetto delle garanzie procedurali previste per i minorenni, primo fra tutti appunto il rispetto di tale principio e del diritto fondamentale all'unità familiare, che in questo contesto si esplica nel suo diritto al ricongiungimento familiare.*

⁵⁵ [Left in Limbo](#): UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation.

Popolazione di riferimento: MSNA e MSNARA in Italia

- > I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) In Italia - Dati al 30 giugno 2022, Rapporto di approfondimento semestrale. Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Disponibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-30-giugno-2022.pdf>.
- > Report mensili Minori Stranieri Non Accompagnati - Anno 2022, Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Disponibili al sito: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.
- > Cruscotto statistico giornaliero, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Ministero dell'Interno. Disponibile al sito: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.
- > Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021, Fondazione ISMU. Disponibile al sito: <https://www.ismu.org/ventisettesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2021/>.
- > Dossier Statistico Immigrazione 2022, IDOS Centro Studi e Ricerche, disponibile al sito: <https://www.dossierimmigrazione.it/>.

Il fenomeno degli allontanamenti di MSNA in Italia

- > Report 1 gennaio – 30 giugno 2022, Commissario Straordinario Del Governo Per Le Persone Scomparse. Disponibile al sito: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-08/report_primo_semestre_2022.pdf.
- > I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) In Italia - Dati al 30 giugno 2022, Rapporto di approfondimento semestrale. Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Disponibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-30-giugno-2022.pdf>.

- > EUROSTAT Database: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum/asylum/database>.
- > EASO Asylum Report 2021, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. Disponibile al sito: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021.pdf>.
- > Children in Migration. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_in_migration_-_asylum_applicants&stable=0&redirect=no.
- > Annual Report on Migration and Asylum 2021, Statistical Annex. Co-produced by Eurostat and European Migration Network. June 2022. Disponibile al sito: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/14760013/KS-01-22-123-EN-N.pdf/283e6304-acb8-cde1-a09c-6f7a55e7241a?t=1655230090489>.
- > Annual Report on Migration and Asylum 2021. European Migration Network. June 2022. Disponibile al sito: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-publications/annual-reports-migration-and-asylum_en.
- > [Lost in Europe](#).
- > [Missing Children Europe: https://missingchildreneurope.eu/](#).
- > <https://www.amberalert.eu/>.
- > Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 3/2022. La determinazione dell'età dei richiedenti asilo nei paesi di "secondo approdo": *in dubbio pro software?*. Luca Alessandria

Sfide e criticità

- > European Migration Network- How do EU Member States treat cases of missing unaccompanied minors? EMN inform - 2020.
- > European Migration Network - Protection of Children in Migration in Member States and Norway - State Of Play In 2019 - EMN Inform.
- > European Migration Network - Separated and Missing Migrants: Member States approaches to prevent Family Separation and Search Mechanisms for Missing Migrants - EMN Inform, 2021.

- > European Migration Network - EMN Inform on the state of progress in 2020 of the European Commission Communication on the Protection of Children in Migration from 2017 - EMN INFORM, 2022.

Conclusioni

- > Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio- Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) - SEC(2010)534. Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:it:PDF>.



CONTATTI

<https://www.cidas.coop/servizi/societa-diritti/progetto-efris/>
progettoefris@cidas.coop



CIDAS
AL SERVIZIO DELLA PERSONA



UNHCR
The UN Refugee Agency