

## MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IRREPERIBILI : QUALI RISCHI E QUALI TUTELE?

Gruppo Locale Treviso

### **Introduzione**

Negli ultimi anni la componente minorile nell'ambito dei flussi immigratori che hanno interessato i paesi europei, è andata gradualmente cambiando, non solo nei numeri e nella provenienza, ma anche nella tipologia dei bambini che la caratterizzano. Sempre più rilevante infatti risulta la presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) che fuggono da situazioni di guerra, di disagio o ristrettezze economiche e sono alla ricerca di una 'vita migliore', in termini di sicurezza, pace, ma anche accesso a opportunità di studio e di lavoro.

Si definisce «minore straniero non accompagnato»: *“il minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e comunque fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri”* (Direttiva 2011/95/UE Commissione Europea 13.01.2011).

Per molti di questi bambini il disagio e la sofferenza non cessa nel momento dell'arrivo in quanto, per cause diverse, cadono nella rete di organizzazioni criminali che li sfruttano per lavoro nero, prostituzione e mercato degli organi.

Tra i MSNA, sia coloro che *“scompaiono dopo l'identificazione e l'assegnazione a una comunità di accoglienza”* (“irreperibili”) sia quelli *“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 godono della protezione data usualmente agli altri minori *non migranti* scomparsi, costituendo un chiaro esempio di negazione dei loro diritti di *“bambini”* definiti dalla Convenzione di New York, ratificata tra l'altro da tutti i Paesi Europei.

### **Analisi del contesto europeo**

Secondo il rapporto di Save the Children, nel 2015, sono entrati nell'UE circa ventisei mila MSNA.

Eurostat ha riferito che, nel 2014, nell'Unione Europea (UE) sono state presentate 23.075 domande d'asilo da parte di MSNA, di cui 2.240 avevano meno di 14 anni; entrambi i numeri risultano circa il doppio rispetto all'anno precedente. Nel 2013 inoltre, solo 13 Stati membri sono stati in grado di fornire il numero esatto dei MSNA che invece non hanno fatto domanda d'asilo (12.465).

L'incompletezza dei dati, soprattutto per quanto riguarda i MSNA non richiedenti asilo, non ci permette di avere, in ambito europeo, un quadro reale e completo della presenza di questa fascia particolarmente vulnerabile della popolazione minorile straniera.

Nell'Unione Europea, pur differenziandosi da paese a paese la tipologia d'accoglienza dei MSNA, la scomparsa di parte di loro si presenta come fenomeno trasversale, che avviene sia nel periodo di prima accoglienza, a poche ore dall'arrivo, sia in seguito al loro collocamento in un Centro dedicato. L'agenzia di intelligence europea *Europol* ha recentemente denunciato la scomparsa di almeno 10mila minori non accompagnati dopo il loro arrivo in Europa.

La quantificazione del fenomeno della scomparsa di MSNA rimane comunque un'operazione complessa e nello specifico alcuni Stati membri hanno cercato di comprendere la portata del problema:

- in Svezia nella città costiera di Trelleborg, nel 2015, è riportata la scomparsa di 1000 dei 1900 minori che erano arrivati a Settembre.
- Nel Regno Unito, l'Unità di Screening in materia di asilo riporta che, nel 2010, il 60% dei MSNA alloggiati in Centri di accoglienza sono scomparsi definitivamente.
- In Germania, il 1° gennaio 2016, la Polizia criminale federale (BKA) ha riferito che 4749 MSNA sono irreperibili e tra loro 431 sono di età inferiore ai 13 anni, 4.287 tra i 14 e i 17 e 31 tra i 17 e i 18.
- I dati raccolti dalle linee telefoniche dirette per bambini scomparsi, che operano in 29 paesi europei, attraverso il numero di telefono 116 000 (Missing Children Europe, MCE) rivelano che circa l'1% di tutte le chiamate effettuate riguardano la scomparsa di MSNA, prevalentemente dagli 8 ai 17 anni.

Solo una parte di questi bambini vulnerabili, nella loro ricerca di una vita migliore, riesce a raggiungere i familiari in altri paesi europei, il resto finisce in situazioni ancora peggiori di quelle che hanno lasciato, vittime di sequestro di persona, di tratta, di sfruttamento lavorativo e sessuale, di donazione forzata di organi, spaccio di droga, contrabbando e accattonaggio.

### **Focus su condizione dei MSNA irreperibili in Italia**

In Italia, i dati censiti dal Ministero del Lavoro evidenziano un importante incremento MSNA negli ultimi anni: al 31 dicembre 2015, i MSNA presenti erano 11.921 (13,1% in più rispetto al 2014). L'Egitto continua a essere il Paese da cui proviene la maggior parte dei minori presenti (23%), seguito da Albania (12%), Eritrea e Gambia (10% entrambi). Rispetto all'età dei minori accolti, in assoluta prevalenza di genere maschile, l'81 % ha tra i 16 e i 17 anni; 18.5 tra i 7 e 15 anni.

Particolarmente significativo è il dato riguardante i bambini che risultano irreperibili: per 6.135 minori, infatti, è stato segnalato un allontanamento dalla struttura di accoglienza. Il fenomeno, in crescita rispetto agli anni precedenti (erano il 23% nel 2014), è riscontrato soprattutto tra i giovani eritrei, egiziani e somali ed è confermato anche dagli ultimi dati del febbraio 2016.

Ai MSNA irreperibili si aggiungono i minori "in transito" in Italia, diretti verso altri Paesi Europei, di cui non si hanno dati.

Il percorso migratorio e la presenza più o meno radicata della Comunità di origine in Italia sembrano influenzare la percentuale di "irreperibili" relativa ai diversi gruppi (Rapporto Caritas Roma, 2015).

I giovani albanesi, accompagnati in Italia spesso da un conoscente, entrano nei circuiti di accoglienza e quasi tutti terminano il percorso di regolarizzazione in una comunità. Gli eritrei prevalentemente sono "in transito".

Molto più complessa invece è la situazione dei minori egiziani presenti in Italia; al febbraio 2016 sono segnalati dal Ministero del Lavoro 2.047 MSNA egiziani, dei quali 1.182 irreperibili. La maggioranza è venuta in Italia per volere dei genitori nella speranza di trovare un lavoro e di inviare soldi a casa; con l'eventuale aiuto della rete familiare e dei connazionali già presenti in Italia. Molti di loro rifiutano la proposta di un percorso formativo, da parte dei Servizi di Accoglienza, a causa dei tempi lunghi prospettati e/o della pressione familiare; cercano quindi un'occupazione e si affidano ai connazionali che spesso li impiegano nelle attività commerciali. Il lavoro minorile o in nero, a seconda dell'età, è uno dei principali ambiti di sfruttamento di questi bambini.

Altro possibile percorso è l'ingresso nel mondo della micro-criminalità dove subiscono vari tipi di sfruttamento (sessuale, manodopera per attività illecite, accattonaggio, prelievo degli organi). Le

organizzazioni criminali attirano questi minori nelle grandi città (principalmente Milano e Roma), dove le comunità egiziane sono numerose e radicate, sfruttando la normativa legata ai permessi di soggiorno per minore età (divieto di espulsione). A lungo andare questa condizione di sfruttamento ed emarginazione, anche relativa all'accesso ai percorsi sanitari, mina gradualmente le condizioni di salute di questi minori.

### **Quadro normativo europeo**

Negli ultimi anni il fenomeno dei MSNA ha ricevuto una crescente attenzione a livello europeo. Gli sforzi dell'UE hanno incluso lo sviluppo di un piano d'azione speciale "The Action Plan on Unaccompanied Minors", adottato nel 2010 e conclusosi nel 2014, che affrontava la necessità di evitare la migrazione a rischio di questi minori e, una volta arrivati, di assicurare loro protezione con interventi duraturi. L'Agenda europea in materia di migrazione (maggio 2015) comprende la decisione della Commissione Europea (CE) di sviluppare una strategia globale di tutela dei diritti dei MSNA soprattutto di quelli scomparsi. A tutt'oggi il modello attuativo di tale strategia non è ancora stato definito ma sono stati attuati vari incontri tra la CE e le principali organizzazioni che si occupano di questi minori. Molte sono quindi le sfide che rimangono aperte per quanto concerne lo sviluppo di risposte efficaci e coordinate al problema specifico dei MSNA irreperibili.

Un recente studio della CE "Missing children in the European Union - Mapping, data collection and statistics" (2013) ha evidenziato un'estrema variabilità di comportamenti relativi alla scomparsa di questi bambini:

- in Danimarca, i bambini migranti scomparsi devono essere segnalati immediatamente se sono più giovani di 15 anni, mentre per quelli di età superiore a 15 è indicato un periodo di attesa di 24 ore.
- In Finlandia il periodo di attesa di 24 ore prima di dichiarare un MSNA scomparso vale per tutte le età.
- In Slovenia la polizia è tenuta a collaborare con il Centro di accoglienza per stabilire le circostanze in cui i minori richiedenti asilo sono scomparsi. Tuttavia, se i bambini non sono stati trovati entro tre giorni, la richiesta di asilo è considerata annullata e nessuna ulteriore azione investigativa viene attivata.

Solo una minoranza di paesi riferisce di avere norme di legge o procedurali per i MSNA scomparsi (Austria, Finlandia, Irlanda, Romania).

In Italia non esiste normativa specifica per la gestione del MSNA irreperibile ma senza dubbio il Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, "Disciplina per l'accoglienza dei minori stranieri" rappresenta un ulteriore passo avanti nell'ambito della accoglienza e della tutela dei MSNA in Italia.

Questo decreto infatti stabilisce che il carattere di priorità del superiore interesse del minore costituisce criterio guida nell'applicazione delle misure di accoglienza. A tal fine il minore è sempre ascoltato, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità, anche per conoscere le sue esperienze pregresse e valutare il rischio che possa essere stato vittima di tratta nonché per verificare la possibilità di ricongiungimento con familiari eventualmente presenti in un altro Paese UE.

Inoltre l'Art. 19 stabilisce che:

- gli operatori che si occupano di minori devono essere specificamente formati e sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni concernenti i minori.
- il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere

nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore.

L'Art.20 prevede l'attività di monitoraggio e controllo della gestione delle strutture di accoglienza.

### **Criticità e proposte**

Un recente studio coordinato da Missing Children Europe (2015), nell'intento di identificare le buone pratiche e le sfide chiave nella cooperazione tra i diversi stakeholder nell'ambito della prevenzione e dell'assistenza ai MSNA, ha individuato quattro aree di possibile intervento:

- la prevenzione della scomparsa
- la risposta delle Istituzioni alla scomparsa
- l'approccio al minore scomparso che è ritornato
- la formazione degli operatori.

Sette paesi chiave hanno preso parte allo studio: Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Regno Unito. I risultati possono essere riassunti come segue:

#### La prevenzione della scomparsa:

Una valutazione precoce e accurata del rischio di scomparsa per il singolo MSNA al momento della prima accoglienza e dell'affidamento alla comunità, è molto importante sia per prevenire l'allontanamento sia per attivare una risposta più veloce e più appropriata da parte delle forze dell'ordine nel caso in cui il minore si sia reso irreperibile. Nello specifico:

- la raccolta di informazioni dettagliate ed esaustive relative al minore (soprattutto i dati biometrici e le immagini) è essenziale per garantire un corretto intervento in caso di scomparsa del minore. Tale raccolta può essere favorita dall'uso di moduli standard e dalla semplificazione delle procedure amministrative.
- Gli interventi più efficaci sono quelli che tengono conto dei fattori "tempo" e "luogo" maggiormente a rischio di scomparsa. Gli operatori che lavorano in contesti di frontiera (porti, aeroporti ecc) devono essere in grado di individuare al più presto il minore e di affidarlo ai servizi di protezione dell'infanzia.
- La nomina del tutore del MSNA deve essere eseguita la prima possibile dopo l'arrivo.
- La cooperazione tra i Servizi in caso di scomparsa deve supportata da sistemi che consentono una facile memorizzazione e il recupero delle informazioni. Le buone pratiche segnalate sono la creazione di cartelle personali e lo sviluppo di database centralizzati

#### La risposta delle Istituzioni alla scomparsa

- La scomparsa di un MSNA non sembra avere la stessa priorità, la stessa urgenza e la cura che invece viene data ai cittadini *non migranti*. Il presupposto che il MSNA abbia lasciato il centro di accoglienza di sua spontanea volontà è spesso automatico e porta a un ritardo o una mancata attivazione della ricerca. La valutazione della ragione della scomparsa è spesso frettolosa e ostacola il ritrovamento del bambino.
- La segnalazione rapida di scomparsa del MSNA alla polizia è fondamentale ma spesso ostacolata da lungaggini procedurali, mancanza di risorse umane nei centri di accoglienza e frustrazione a causa di un'inadeguata risposta da parte delle forze dell'ordine. Inoltre procedure rapide di segnalazione di scomparsa di minore (per telefono o e-mail) richiederebbero comunque l'esistenza di un sistema di raccolta di informazioni centralizzato.

- L'attribuzione di responsabilità relativa alla scomparsa di un MSNA e una divisione chiara e condivisa di compiti tra ciascuna delle parti coinvolte è fondamentale per assicurare una risposta appropriata all'allontanamento del minore.
- La creazione di HUB multi-funzione che coinvolgano forze dell'ordine, servizi sociali ed esperti anti-tratta per sostenere il lavoro di base degli professionisti ha dimostrato di migliorare sostanzialmente la cooperazione tra i servizi, soprattutto in termini di condivisione delle informazioni, la raccolta dei dati e la ricerca, soprattutto in caso di ricerca trans-frontaliera.

#### L'approccio al MSNA scomparso e rintracciato

Non sembrano esistere nei vari Paesi Europei procedure ufficiali relative al “ritorno” di un MSNA precedentemente scomparso, nonostante l'importanza evidente di questa fase.

I MSNA rintracciati nell'ambito di contesti specifici, che testimoniano la loro partecipazione ad attività criminali, non sono sempre considerati vittime. Questo ha una conseguenza negativa sul benessere del bambino e lo pone maggiormente a rischio di “*recidiva*”.

Un colloquio approfondito con un professionista qualificato è considerato lo strumento più efficace per raccogliere le informazioni necessarie non solo per lo sviluppo di un piano di assistenza adeguata per il bambino, ma anche per le indagini nei confronti delle organizzazioni criminali.

I diritti fondamentali del minore vanno comunque sempre rispettati anche, se necessario, con la presenza di un avvocato indipendente

#### La formazione degli operatori .

E' fondamentale assicurare una formazione adeguata, in materia di scomparsa e di protezione dei MSNA, agli operatori impegnati in prima linea.

Ciò è particolarmente urgente oggi, in quanto il crescente numero di MSNA che arrivano in Europa ha richiesto da parte di organizzazioni pubbliche e private l'assunzione di personale, spesso di scarsa o nessuna esperienza nella protezione specifica delle esigenze di questo gruppo di bambini a rischio.

### **Conclusioni**

Nell'ambito dell'attuale situazione politica, economica e sociale europea si va delineando il progressivo aumento del numero di minori, accompagnati e non, provenienti da paesi interessati da guerre e persecuzioni, tutti con specifiche vulnerabilità che necessitano di una gestione mirata, equa e inclusiva.

A tutt'oggi le politiche europee relative all'immigrazione sono caratterizzate dalla mancanza di un approccio *bambino-centrico* e questo porta a situazioni in cui i minori migranti si scontrano con barriere di tipo normativo, burocratico-amministrativo e socio-culturale che inesorabilmente mettono a rischio i loro diritti e spesso anche la loro vita.

Nel 2011, il Consiglio d'Europa stabiliva che “*un bambino è prima di tutto e soprattutto solo un bambino, poi anche un migrante*”. Nonostante quindi la consapevolezza che tutti i minori sono bambini indipendentemente dallo stato migratorio, in Europa molti di loro, vivono ad alto rischio di povertà, sfruttamento, violenza ed esclusione sociale.

Tra questi i MSNA rappresentano una popolazione particolarmente vulnerabile, soprattutto nel momento in cui, indipendentemente dal motivo, escono dal sistema di protezione in atto nei vari Paesi europei e rischiano di entrare in circuiti criminali dove sono destinati a subire, in modo sistematico, la violazione dei loro diritti umani fondamentali.

La protezione di questi bambini è una responsabilità condivisa da tutti gli Stati membri dell'UE, a livello di Istituzioni locali, autorità di contrasto, tutori, professionisti impegnati nei centri di accoglienza e nell'ambito della gestione delle linee telefoniche dedicate a minori scomparsi.

Troppo spesso la mancanza di cooperazione e coordinamento tra questi soggetti, a livello nazionale e transnazionale, diventa un ostacolo nella realizzazione dell'obiettivo comune di tutelare i diritti di questi bambini, difendendoli dalle azioni criminali perpetrate nei loro confronti, in un'ottica di equità e inclusione.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Summit Report. Best practices and key challenges on interagency cooperation to safeguard unaccompanied children from going missing. © 2016 Missing Children Europe
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 - 2014). (European Commission, 2015)
- KMOP and Defence for Children International - Italy (2014). Improving & Monitoring Protection Systems Against Child Trafficking and Exploitation Transnational Analysis (IMPACT). Retrieved from <http://www.impact-eu.org/9-reports/10-transnational-analysis.html>.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) (COM(2014) 288 final). (European Commission, 2013)
- Missing children in the European Union - Mapping, data collection and statistics. (European Commission 2013)
- Rapporto Caritas Roma “Le difficili sfide dei minori stranieri non accompagnati nel percorso di crescita e di integrazione” 2015; XXV Giornata mondiale dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza-
- Report Ministero del Lavoro e della Politiche sociali. Minori stranieri non accompagnati [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Pages/20141030\\_monitoraggio.aspx](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/20141030_monitoraggio.aspx)
- Missing Children Europe website, <http://missingchildreneurope.eu/>
- Da Riol Rosalia Maria, Gruppo di Lavoro del Bambino Migrante – Società Italiana di Pediatria, Azienda Ospedaliero-Universitaria S. Maria della Misericordia – Udine “Minori stranieri non accompagnati irreperibili : quali rischi e quali tutele ?”