

I minori stranieri non accompagnati in Italia in un anno di emergenza sanitaria

Nel 2020, la pandemia di Covid-19 ha rappresentato una grossa sfida, tanto per i minori stranieri non accompagnati arrivati o già presenti in Italia, quanto per il sistema d'accoglienza italiano, che ha dovuto fare i conti con la complessità dell'emergenza sanitaria, ma anche con un aumento degli arrivi rispetto al 2018 e al 2019.

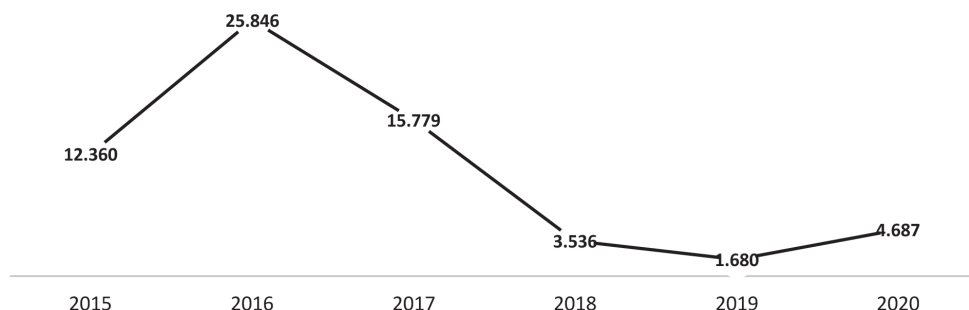
Secondo i dati raccolti dalla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali¹, al 31 dicembre 2020 il totale dei minori stranieri non accompagnati presenti e censiti in Italia ammontava a 7.080, a fronte dei 6.805 registrati nel 2019. In prevalenza si tratta di ragazzi, con una presenza di 6.828 maschi (96,4%) a fronte di 252 femmine (3,6%), con un divario ancora più netto rispetto al 2019 (94,8% e 5,2%). I principali Paesi di provenienza registrati sono il Bangladesh (1.558 minori, 22%), la Tunisia (1.084), l'Albania (972), l'Egitto (696) e il Pakistan (574). Rispetto al 2019, si registra un aumento significativo di minori provenienti dal Bangladesh che nel 2019 costituivano solo l'8% del totale (482).

La regione che ha accolto un maggior numero di Msna, anche nel 2020, è la Sicilia, per un totale di 2.043 minori, pari al 28,9% del totale nazionale. Subito dopo la Sicilia, le regioni che ospitano più minori sono il Friuli Venezia Giulia (780), la Lombardia (703), l'Emilia Romagna (551), la Calabria (426) e la Puglia (417). Più nel dettaglio, i minori provenienti dal Bangladesh si concentrano maggiormente in Sicilia e in Friuli Venezia Giulia; i minori provenienti dalla Tunisia in Sicilia; i minori provenienti dall'Albania in Toscana ed Emilia Romagna; i minori provenienti dall'Egitto in Lombardia; i minori provenienti dal Pakistan in Friuli Venezia Giulia e in Calabria, mentre coloro che provengono dalla Somalia sono distribuiti principalmente in Sicilia.

La regione che ha raccolto il maggior numero di sbarchi nel 2020 è la Sicilia, che ha visto sbarcare sul proprio territorio l'80,4% del totale dei Msna arrivati in Italia via mare. Dopo la Sicilia, a grande distanza, la Calabria e la Puglia hanno registrato rispettivamente l'arrivo del 10,5% e 7,8% dei minori.

I 4.687 Msna entrati in Italia in seguito a eventi di sbarco nel 2020 hanno rappresentato il 13,7% del totale degli arrivi via mare (34.154) e il 49,9% del totale dei minori rintracciati sul territorio. Nel 2019 i minori sbarcati erano stati 1.680 (su 11.461 arrivi totali via mare, 14,6%) mentre nel 2018 erano 3.536 (su 23.370, 15,1%). L'incidenza di minori non accompagnati all'interno della popolazione sbarcata resta dunque in linea col dato registrato negli ultimi anni.

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Report statistici mensili*, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-MSNA-2020.aspx>.

ITALIA. Minori stranieri non accompagnati sbarcati, valori assoluti (2015-2020)

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

La crescita degli arrivi registrata nel 2020, invece, sembra continuare anche nei primi mesi del 2021: solo a luglio sono 1.175 i minori che hanno fatto ingresso nel territorio italiano a fronte dei 585 registrati nel 2020.

Nella città di Roma, Intersos ha continuato anche nel corso del 2020 a fornire accoglienza e assistenza ai Msna in transito, sia all'interno del centro Intersos24 che attraverso il team mobile attivo, in partenariato con Unicef, nei luoghi di aggregazione e ritrovo, in particolare nei pressi delle principali stazioni ferroviarie della Capitale. Qui si assiste da diversi mesi alla ripresa di un flusso di centinaia di minori stranieri non accompagnati in transito, ragazzi esclusi dal sistema dell'accoglienza e pertanto privi di riparo notturno ed esposti a molteplici rischi di abuso e sfruttamento. Spesso si tratta di minori soli rifugiati dal Sudan, ma nei mesi estivi del 2021 si sono aggiunti anche minori in fuga dal conflitto nella regione del Tigray, in Etiopia.

Covid-19 e nuovi arrivi di minori stranieri non accompagnati

I minori non accompagnati che raggiungono l'Italia via mare vengono spostati nell'Hotspot locale dove, dopo essere stati sottoposti al test per il Covid-19, vengono svolte le procedure di identificazione alla presenza delle autorità di polizia.

Secondo le *Standard operating procedures* (Sop) previste per gli Hotspot italiani², l'identificazione di tutti i cittadini stranieri dovrebbe essere preceduta da un'informazione legale in materia di asilo, che, nel caso dei Msna, dovrebbe essere svolta dalle organizzazioni internazionali preposte con modalità idonee ("*child-friendly*"). La mancanza di informazioni mirate ed esposte con modalità idonee può ostacolare la corretta identificazione dei minori non accompagnati, che, se non identificati come tali, possono essere incanalati nelle procedure previste per gli adulti, rimanendo esclusi dal sistema di tutela a loro riservato.

L'identificazione dei Msna costituisce dunque un passaggio importantissimo che può garantire o negare l'accesso alle misure di tutela e protezione. Un errore in questa fase può comportare respingimenti³, espulsioni o trattenimenti all'interno dei Cpr. I minori corrono

² *Standard Operating Procedures applicable to Italian hotspots*, Ministero degli Interni, 2016, http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf.

³ La Legge n. 47/2017 sancisce un divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei Msna.

anche il rischio di essere accolti in contesti non adeguati e in condizioni di promiscuità con adulti come ad esempio nei Cara, negli Hotspot o nei Cas, talvolta anche esposti a trattamenti degradanti, oppure di restare fuori dal sistema di accoglienza, non avere accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale, essere esposti al rischio di tratta e sfruttamento, o, ancor peggio, essere rimpatriati nei Paesi di origine e subire respingimenti o riammissioni alle frontiere⁴.

Da aprile 2020, con atto amministrativo emesso dal Direttore del Servizio Protezione civile⁵ – che ha fatto seguito al Decreto ministeriale congiunto del 7 aprile che classificava i porti italiani come non sicuri⁶ – il governo italiano ha iniziato a utilizzare sistematicamente navi private per mettere in quarantena i cittadini stranieri arrivati in Italia attraverso operazioni Sar o sbarchi autonomi. Questi trasferimenti a bordo di “navi quarantena” hanno riguardato, almeno da aprile a ottobre 2020, anche i Msna, comportando non poche criticità.

Secondo quanto emerso da un’indagine svolta dall’Asgi in relazione alla presenza di Msna sulle “navi quarantena”⁷, le procedure di identificazione e di accertamento dell’età dei minori non accompagnati non sono state effettuate a bordo delle navi e fino all’8 ottobre 2020 i minori non sono stati denunciati all’autorità giudiziaria “se non alla fine della quarantena e nell’ambito del successivo trasferimento in strutture comunitarie”⁸, in violazione dell’articolo 19, comma 5, del D.Lgs. 142/2015. Il mancato avvio delle procedure di segnalazione, infatti, oltre a privare i minori della libertà personale per un tempo indefinito, ha ingiustificatamente rallentato la nomina del tutore, l’apertura della tutela oltre che l’avvio delle eventuali procedure di accertamento dell’età.

Il 21 ottobre 2020 il Ministero dell’Interno ha disposto la sospensione dei trasferimenti di minori non accompagnati sulle “navi quarantena”. Nonostante ciò, sono state raccolte evidenze che testimoniano che tali trasferimenti siano continuati anche in seguito all’emanazione della circolare del Ministero⁹.

⁴ A febbraio 2021, le principali associazioni che si occupano di tutela dei minori, tra cui Intersos, hanno segnalato alle autorità casi e criticità derivanti dall’applicazione di due direttive della Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Trieste. Oltre alla mancata previsione dell’attivazione dell’accertamento dell’età come prevede la Legge Zampa, anche il differente trattamento delle persone rintracciate in frontiera non trova alcun riscontro nella normativa vigente, <https://www.asgi.it/notizie/trieste-minori-eta/>.

⁵ Protocollo n. 1287 del 12 aprile 2020.

⁶ Secondo il Decreto ministeriale congiunto del 7 aprile, emanato dai Ministeri dell’Interno, della Salute e dei Trasporti, i porti italiani non soddisfano i criteri per essere identificati come porti sicuri per le persone soccorse da navi battenti bandiera non italiana al di fuori delle acque territoriali italiane e nel contesto di eventi Sar che non hanno visto il coordinamento con l’Imrcc.

⁷ L’Asgi, nell’ambito del progetto “In Limine”, ha deciso di formulare una richiesta di accesso civico generalizzato alle diverse istituzioni responsabili della gestione delle navi, formalizzata in data 29 ottobre 2020, cui sono pervenute risposte differenziate. Sulla base dei dati forniti da: Questura di Agrigento (25 novembre 2020), Questura di Palermo (27 novembre 2020), Tribunale per i Minorenni di Palermo (9 ottobre 2020, 22 ottobre 2020) e Croce Rossa Italiana (19 novembre 2020): <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Report-navi-quarantena-ASGI.pdf>.

⁸ Risposta del Tribunale per i Minorenni di Palermo alla richiesta di Asgi presentata sulla base della normativa Foia (*Freedom of Information Act*), reperibile al link: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/Risposta-Tribunale-per-i-Minorenni-di-Palermo.pdf>.

⁹ Asgi, *Ancora minori stranieri non accompagnati a bordo delle “navi quarantena”*, 9 Marzo 2021: <https://inlimine.asgi.it/ancora-minori-stranieri-non-accompagnati-a-bordo-delle-navi-quarantena/>.

Oltre alla pratica delle “navi quarantena”, ulteriori criticità sono state rilevate in merito alla detenzione illegittima dei Msna in Hotspot e strutture di detenzione. Secondo quanto stabilito dalla legge italiana, gli Hotspot dovrebbero ospitare i migranti ai soli fini identificativi, per periodi di tempo limitati e, comunque, in nessun caso è giustificata la detenzione negli Hotspot di minori, una pratica che sembra al contrario rappresentare una piena violazione dell’art. 13 della Costituzione italiana e delle garanzie previste dall’articolo 5 della Convenzione europea sui diritti umani¹⁰.

La normativa vigente prevede che, in una prima fase, i Msna vengano accolti presso strutture governative di prima accoglienza per minori. La permanenza in tali centri, istituiti con Decreto del Ministero dell’Interno, è prevista per un “tempo strettamente necessario” (comunque non superiore a 30 giorni) all’identificazione, all’eventuale accertamento dell’età, agli interventi di prima necessità¹¹. La legge inoltre stabilisce che, nel caso di indisponibilità nei centri di prima accoglienza e nel Siproimi (ora Sai), l’assistenza e l’accoglienza del minore devono essere temporaneamente assicurate dal Comune in cui il minore si trova; ove l’accoglienza non possa essere assicurata neppure dal Comune, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di Msna, può essere disposta dal Prefetto l’attivazione di strutture di accoglienza temporanea specificatamente dedicate ai Msna ultraquattordicenni (i cosiddetti “Cas minori”).

Ciononostante, si continuano a registrare molti casi di Msna trattenuti in Hotspot o accolti nei centri governativi per adulti (Cas, Cara) in condizioni di promiscuità, nonostante esplicitamente vietato dall’art. 19 del D.Lgs. n. 142/15. Dal 2016, più di 12mila minori stranieri sono stati collocati negli Hotspot di Lampedusa, Messina, Pozzallo, Trapani e Taranto. Nel 2019, sono stati collocati negli Hotspot in totale 1.609 minori, di cui 1.228 minori non accompagnati e 381 accompagnati¹². Limitatamente al 2020, fino al 15 aprile 2020 sono stati collocati negli Hotspot 606 minori, di cui 515 minori non accompagnati e 91 accompagnati¹³.

Va inoltre segnalato come durante l’emergenza Covid-19, si sia registrata la presenza di un numero rilevante di minori appena arrivati in Italia all’interno di strutture per la quarantena non idonee all’accoglienza di minori, in condizioni di promiscuità con adulti e di privazione della libertà personale anche per lunghi periodi.

In particolare, durante i primi sette mesi della pandemia, i minori non accompagnati sono stati sottoposti a isolamento fiduciario o quarantena presso gli Hotspot, al pari degli adulti.

Nel caso dell’Hotspot di Lampedusa, i minori sono stati tenuti in condizioni di isolamento sociale, ospitati in situazioni di promiscuità all’interno di spazi spesso inadeguati e sovraffollati e privati della loro libertà personale. In tali circostanze, l’accesso dei minori

¹⁰ Asgi, *Unaccompanied Minors, critical conditions at Italian external and internal borders*: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/07/ASGI_Unaccompanied-Minors_DEF.pdf.

¹¹ Art. 19, comma 1, D.Lgs. 142/15.

¹² Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2019*, reperibile al link: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffe970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>.

¹³ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, marzo 2020.

non accompagnati a strutture dedicate e un adeguato supporto sanitario e psicosociale è stato significativamente compromesso¹⁴.

L'impatto dell'emergenza Covid-19 sui minori stranieri non accompagnati presenti

Nel corso dell'emergenza sanitaria i Msna presenti in Italia sono stati destinatari di alcune misure che hanno formalmente tutelato il loro status. Il governo, infatti, ha prorogato al 31 agosto 2020 la validità di tutti i permessi di soggiorno scaduti dopo il 31 gennaio 2020¹⁵ (ampliando la norma precedente che aveva disposto la proroga fino al 15 giugno 2020 limitatamente ai permessi in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020¹⁶). Anche l'accoglienza nel Siproimi e nei Cas è stata prolungata fino al termine dello stato di emergenza (31 luglio 2020), anche in caso di cessazione delle condizioni, per i titolari di protezione internazionale o umanitaria, i richiedenti asilo e i minorenni stranieri non accompagnati, anche oltre il compimento della maggiore età¹⁷.

Il Covid-19, tuttavia, ha avuto un forte impatto sulla vita dei minori, che hanno dovuto affrontare diverse criticità in particolare riguardo le condizioni di vita, lo status giuridico e i percorsi di inclusione socio-lavorativa.

In particolare, un impatto negativo sul percorso di inserimento dei minori lo ha avuto la sospensione delle attività degli Uffici Immigrazione e delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, sospensione quest'ultima che ha avuto ripercussioni sull'accesso alla procedura di richiesta d'asilo, soprattutto per coloro che, nel tempo trascorso, avevano compiuto 18 anni. A ciò va aggiunta l'interruzione dei percorsi scolastici, dei corsi di formazione professionale e dei tirocini formativi, che ha bloccato di fatto tutti i percorsi di inclusione e di inserimento lavorativo dei Msna. L'interruzione dei percorsi educativi, inoltre, ha avuto un impatto rilevante sui percorsi di inclusione e di autonomia personale dei Msna e sulla loro condizione giuridica in relazione alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Ai sensi dell'art. 13, comma 2 della Legge n. 47/17, infatti, il Tribunale per i minorenni competente territorialmente può disporre il cosiddetto prosieguito amministrativo in tutti i casi in cui un Msna, al compimento della maggiore età, necessiti di un supporto prolungato e la prosecuzione degli interventi in atto per il buon esito del percorso di inclusione e il raggiungimento dell'autonomia. Il prosieguito amministrativo è un istituto importantissimo che consente di supportare i Msna nella fase estremamente delicata del passaggio alla maggiore età. Nonostante la sua importanza, già prima della pandemia e anche nel corso del 2020, si è riscontrata una scarsa diffusione dell'istituto oltre che prassi eterogenee nei diversi territori.

¹⁴ Asgi, *Unaccompanied Minors, critical conditions at Italian external and internal borders*: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/07/ASGI_Unaccompanied-Minors_DEF.pdf.

¹⁵ Si veda art. 103, co. 2 quater del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 come modificato dalla Legge di conversione del 24 aprile 2020, n. 27, Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*.

¹⁶ Si veda art. 103 del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, rubricato *Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi di effetti degli atti amministrativi in scadenza*.

¹⁷ Si veda l'art. 86 bis del Decreto "Cura Italia", come modificato dalla Legge di conversione n. 27/2020.

Le interruzioni dei percorsi di integrazione dovute al Covid-19 sono state ancora più preoccupanti per il destino dei neomaggiorenni che avevano già convertito il permesso per minore età in permesso per attesa occupazione, i quali hanno dovuto interrompere i tirocini formativi e di inserimento lavorativo a causa dell'emergenza, trovandosi alla scadenza del permesso senza un contratto di lavoro.

Va inoltre segnalato che i Tribunali per i minorenni hanno sospeso le visite alle strutture di accoglienza a terzi, compresi tutori e assistenti sociali, contribuendo a un sentimento di disorientamento diffuso tra i ragazzi. La sospensione delle procedure di ricongiungimento familiare e il blocco dei trasferimenti, inoltre, hanno allungato ulteriormente le tempistiche (già di diversi mesi), provocando in alcuni casi l'allontanamento volontario dei minori dalle strutture d'accoglienza.

Il nuovo sistema di accoglienza e integrazione: cosa cambia per minori e neomaggiorenni

A dicembre 2020 è stato convertito in Legge n. 173/20 il Decreto n. 130 dello stesso anno recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare": un provvedimento che riforma in parte il cosiddetto Decreto Sicurezza (D.L. 113/18), approvato circa due anni prima, rimodulando nuovamente il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati con l'introduzione del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (Sai) che prende il posto del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (Siproimi)¹⁸.

L'intervento normativo non ha modificato la parte relativa all'accoglienza dei Msna, comportando però degli effetti sui neomaggiorenni. Se infatti il D.L. 113/18, convertito con Legge 132/18, aveva abrogato la protezione umanitaria, il nuovo provvedimento ha comportato ulteriori modifiche all'art. 5 comma 6 D.Lgs 286/98 e ha ampliato i casi dell'art. 19 commi 1 e 1.1 del D.Lgs 286/98 in cui sono vietati il respingimento, l'espulsione o l'estradizione. Infatti, il nuovo permesso di soggiorno per protezione speciale di cui all'art. 32 comma 3 D.Lgs 25/08 è previsto in tutti i casi in cui sia rigettata la domanda di protezione internazionale ma si ritiene che, in caso di rimpatrio nel Paese di origine, la persona rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o di subire una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. Il permesso di soggiorno per protezione speciale ha durata di due anni con possibilità di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro¹⁹.

Nel nuovo Sai, inoltre, viene confermata l'accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati a prescindere dal loro status legale, nonché di tutti i maggiorenni che hanno ottenuto il prosieguo amministrativo.

¹⁸ Cfr. *supra* pp. 152-164.

¹⁹ Cfr. *supra* pp. 140-147.