

I Minori Stranieri non Accompagnati in Italia: valutazione di un fenomeno in espansione

Categories : [Focus](#)

Tagged as : [Annalisa Cicerchia](#), [Martina Caroleo](#), [Menabò n.164/2022](#)

Date : 16 Gennaio 2022

I MSNA. Per la legge italiana, un Minore straniero non accompagnato (MSNA) è: *“il minore 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 [...]”* (L.47/2017).

Secondo i dati del Viminale all’08/11/2021, i minori stranieri non accompagnati che nel 2021 hanno raggiunto l’Italia sono 7.976. Questo dato è il più alto degli ultimi quattro anni (4.687 nel 2020, 1.680 nel 2019, 3.536 nel 2018).

È MSNA anche il minore che si trovi in Italia con familiari che, però, non ne siano legalmente responsabili. Accade che i minori arrivino in Italia per raggiungere un parente adulto che però per indisponibilità accetta di prenderlo in carico solo una volta che sia divenuto maggiorenne, demandando nel frattempo al sistema di accoglienza la sua cura e il percorso di integrazione e formazione.

La Legge Zampa. Fino al 2017, il fenomeno dei MSNA è stato regolato dal T.U. in materia di migrazioni del 1998. Nel 2017 viene approvata la legge 47/2017 (la cd. Legge Zampa), che è interamente ed esclusivamente dedicata ai minori stranieri. L’Italia è uno dei pochi Paesi Europei ad aver dedicato una legge a questo specifico argomento.

Tra le più importanti novità introdotte dalla Legge Zampa c’è il divieto di respingimento dei minori, l’obbligo di riservare loro strutture interamente dedicate, che pone fine, almeno in teoria, alla promiscuità con gli adulti, e la figura del tutore volontario (v. appendice per un approfondimento).

Con l’art. 9, la legge istituisce il Sistema Informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM), che raccoglie i dati anagrafici e sociali dichiarati dal minore straniero non accompagnato al fine di *“tutelare il suo superiore interesse e i suoi diritti e, in particolare, il suo diritto alla protezione.”* (art. 9 comma 3).

Il Sistema di Accoglienza. Il minore viene immesso nel sistema di accoglienza dopo essere stato riconosciuto come tale dalla Questura territorialmente competente e dopo che le sue generalità siano state registrate. Dopo essere stato schedato, viene collocato in una struttura di accoglienza. Tramite il Comune e il Servizio Sociale verranno richieste al Tribunale per i Minorenni le aperture dei più opportuni Provvedimenti di tutela. In accordo tra la comunità e il servizio sociale, viene predisposto un Piano Individuale per programmare il percorso di integrazione del ragazzo (v. appendice).

Il Sistema Informativo. Il Sistema Informativo Minori – SIM è una piattaforma informatica che censisce i minori stranieri non accompagnati e ne registra i movimenti all’interno del territorio italiano; raccoglie tutti i documenti e i provvedimenti emessi dai tribunali a loro carico; rendiconta l’accoglienza dei Comuni; agevola il lavoro di istruttoria per il rilascio dei pareri richiesti dalla legge.

Il SIM è gestito dall'ufficio minori Stranieri non Accompagnati della D.G. Immigrazione del MLPS.

Operano sul SIM gli uffici del Ministero e le Amministrazioni comunali, inserendo dati anagrafici, data del primo ritrovamento, data della presa in carico e delle sue variazioni, collocamento in struttura, eventuali trasferimenti in altre strutture, allontanamenti volontari e, infine, le uscite di competenza. In altre parole, la storia del minore in Italia.

L'elevato numero di utenze che operano sul SIM fa sì che venga prodotta una grande quantità di dati, ma anche che questi dati richiedano un grande sforzo di armonizzazione e standardizzazione (un approfondimento in appendice).

Incerta identità. L'identità dei minori stranieri non accompagnati è di difficile accertamento per diversi motivi. Prima di tutto, la data di nascita. Oltre 11.000 soggetti (il 15% del totale) sono registrati come nati il primo gennaio, data chiaramente convenzionale. Questo dipende dalla qualità delle anagrafi di alcuni paesi di provenienza; dalla mancanza di documenti, smarriti durante il viaggio o requisiti dai trafficanti o dalla polizia di frontiera; dalle difficoltà linguistiche (difficile trovare traduttori per urdu o swahili). Questa zona d'ombra talvolta viene utilizzata da neomaggiorenni che, per accedere ai benefici della legge, dichiarano di avere 17 anni anche allo scopo di essere più difficilmente contraddetti, anche qualora si ricorresse alle tecniche mediche di accertamento dell'età.

Un'altra area di incertezza circa i giovani *sans papier* riguarda il nome e il cognome. Quando le famiglie inviano i documenti o le Ambasciate o i Consolati rilasciano attestati di identità, possono rilevarsi discrepanze fra le versioni. Un ragazzo che si presenta verbalmente come Md Abdehl risulta, invece, come Mohammad Bin Mahmoud MD Rashid. Nei casi di difformità rispetto al verbale, si procede alla variazione anagrafica, anche a rischio di essere denunciati per aver dichiarato il falso (artt. 495 e 496 c.p.).

Le fonti statistiche. La conoscenza statistica del fenomeno della migrazione dei MSNA, oltre che dalle informazioni primarie inserite dai Comuni, è data da fonti secondarie che derivano dai passaggi dell'accoglienza: verbali delle Questure, certificati di Ambasciate e Consolati, ecc.

Il verbale delle Questure è il primo atto amministrativo e riporta informazioni come luogo, data e ora del rintracciamento, dati anagrafici dichiarati, struttura di affidamento. Una volta identificato come minore, il ragazzo può essere avviato al programma di accoglienza e se ne determina la durata di permanenza in Italia, necessaria per valutarne il percorso. Se all'arrivo il minore non è stato fotosegnalato dalla Questura territorialmente competente, questo dato non può però considerarsi come prova certa della data del primo ingresso in Italia.

I certificati di Ambasciate e Consolati sostituiscono temporaneamente passaporti e carte di identità e sono considerati l'unica fonte certa delle generalità del ragazzo.

Tra gli altri dati amministrativi che possono essere immessi nel SIM ci sono i provvedimenti dei tribunali, che tracciano i tutori o affidatari del MSNA, responsabili della formazione e dell'integrazione e di tutte le necessità mediche e legali garantiti dalla Legge.

I dati. Per illustrare le potenzialità del SIM come fonte secondaria utile per descrivere statisticamente gli andamenti di una *popolazione hard to reach* proponiamo alcune considerazioni su due dataset costruiti sulla base dei dati pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [online](#).

Il primo dataset riguarda gli ingressi nei diversi anni, in riferimento alla data, alla età, al genere e alla provenienza dei giovani migranti, che consente di rilevarne le rotte principali. Il secondo dataset descrive il

numero di minori attualmente presenti sul territorio italiano, la loro concentrazione per regione, gli eventuali spostamenti dal luogo di arrivo ad esempio per mancanza, nel luogo di arrivo, di strutture di seconda accoglienza.

Gli sbarchi si concentrano storicamente nel terzo trimestre. Tra luglio e settembre il mare è più calmo e anche nella rotta balcanica il clima permette le traversate notturne in regioni che in inverno sono particolarmente colpite dal freddo, come illustra questo grafico.

Nostra elaborazione su dati MLPS, 2021.

Nel 2020, a causa della pandemia, i flussi sono stati leggermente ritardati. Con la progressiva riapertura, anche il flusso migratorio ha ripreso quota.

Nel 2021, nonostante il dato sia relativo solo al primo semestre, il numero di ingressi complessivi supera quello del 2019, anche a causa del “Decreto Sicurezza 2”, che ha reso più difficile l’ingresso in Italia nel 2019.

Tra i MSNA prevalgono i maschi (v. Tabella 1). È il figlio maschio che riceve il mandato migratorio per garantire a sé stesso e alla famiglia un futuro migliore. Tra il 2018 e il 2021, la maggior parte dei MSNA arrivati in Italia hanno 17 anni, e anche l’incidenza dei 16-, 15- e 14enni è significativa. Il mandato migratorio ricade infatti sui ragazzi più grandi, che si spera possano immettersi velocemente nel mercato del lavoro. C’è da considerare che il viaggio verso l’Europa è rischiosissimo e costosissimo. Far partire un bambino piccolo da solo vuol dire ridurre le già basse probabilità di successo.

Tra il 2018 e il 2021, gli ingressi più numerosi sono stati dei bengalesi, che hanno doppiato i tunisini, secondi per numerosità, seguiti da albanesi, egiziani e pakistani come mostra il grafico che segue. Molti dei giovani migranti hanno motivazioni economiche.

Nostra elaborazione su dati MLPS, 2021.

Le Regioni maggiormente interessate dagli arrivi sono Sicilia e Friuli-Venezia Giulia.

Sul territorio siciliano sono presenti più di 8.000 minori, in maggior parte bengalesi, africani e tunisini. In Friuli-Venezia Giulia i MSNA sono più di 2.000, di cui molti bengalesi, pakistani e kosovari; la Lombardia ne ospita poco più di 2.000, in maggioranza egiziani e albanesi. La Lombardia è un punto di arrivo attraente perché è noto alla popolazione migrante che offre più opportunità di lavoro e, inoltre, qui si trova la più grande comunità egiziana, che attira nuovi arrivi di connazionali.

Dai dati del SIM si può ricostruire la rotta seguita dai minori. Africani e tunisini per la maggior parte si trovano in Sicilia e seguono, quindi, la rotta via mare, attraversando il Mediterraneo. Bengalesi e pakistani arrivano, sia via mare, sia attraverso la rotta balcanica, raggiungendo il Friuli-Venezia Giulia. I minori albanesi arrivano in Puglia.

Il SIM consente di tracciare le traiettorie di tutti i minori intercettati dal sistema di accoglienza e fa comprendere che spesso i minori hanno una destinazione ben precisa dettata dal desiderio di riunirsi ai parenti, o dalla speranza di trovare lavoro. Tra il 2018 e il 2021, poco più del 50% dei MSNA ha cambiato comune di competenza e il 21% ha cambiato regione. Gli spostamenti sono aumentati nel 2021, con una tendenza in continua crescita.

Qualche conclusione. L'entità degli ingressi dal 2019 ad oggi conferma l'importanza di avere un sistema di accoglienza pronto a rispondere ad una domanda sempre crescente, ma non permettono di parlare di "invasione", come fa chi vuole strumentalizzare il fenomeno migratorio.

Appare anche evidente che il sistema di accoglienza italiano è eccessivamente disomogeneo, demandando l'onere e la responsabilità dell'ospitalità soprattutto ad alcune, poche, regioni. Lampante è il caso della Sicilia, che continua a farsi carico della maggior parte degli arrivi dei MSNA.

Più in generale, questo sistema non sembra in grado di dare risposte adeguate alle complesse esigenze

di minori che hanno tutta la vita davanti e che stanno investendo nel nostro Paese. E a questo riguardo emerge una domanda specifica sulla quale ci proponiamo di tornare in un prossimo intervento: come può, un sistema di accoglienza che si “dissolve” al compimento della maggiore età, rispondere in maniera adeguata a quelle esigenze?

Appendice

1. La Legge Zampa

La Legge Zampa stabilisce il divieto di respingimento dei minori e introduce l’obbligo di riservare loro strutture interamente dedicate. Vengono inoltre, rivisti i tempi della prima accoglienza che vengono dimezzati, e il limite di permanenza in strutture emergenziali viene ridotto a 30 giorni, al termine dei quali il ragazzo o la ragazza hanno il diritto di seguire un percorso di integrazione in una struttura di seconda accoglienza, che risponda alle loro esigenze anche nel lungo periodo. Il migrante che arriva in Italia da minore ha poi il diritto a beneficiare, una volta compiuti 18 anni, di un prolungamento dell’affidamento ai servizi sociali fino ai 21 anni. Questo per garantire un percorso di inclusione completo e solido e per permettere al neomaggiorenne di provvedere a sé stesso in autonomia e in un contesto di integrazione nella società italiana.

2. Il Sistema di accoglienza

Le statistiche indicano come i numeri di ingressi di questa specifica fascia di popolazione migrante siano in costante aumento. Nel 2019, i minori stranieri non accompagnati costituiscono l’14,64% del totale degli ingressi di migranti in quell’anno; nel 2020 il 13,72% e nel 2021 il 14,15%

Al suo ingresso in Italia, il minore viene identificato. La questura competente ne registra le generalità, lo riconosce come MSNA e rilascia il suo permesso di soggiorno. Una volta identificato, la questura compila un verbale di affidamento e individua la struttura di accoglienza in cui collocarlo. Il minore entrerà così nei circuiti di accoglienza del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell’Asilo (FNPSA) o del Sistema Accoglienza Immigrazione (SAI), del Ministero dell’Interno.

Sarà poi compito del Comune, tramite il servizio sociale, richiedere al tribunale per i minorenni l’avvio delle tutele previste dalla legge. Il servizio sociale ha il compito di informare il ragazzo dei suoi diritti, censirlo all’interno del SIM, e segnalarlo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) per avviare le indagini familiari.

Gli educatori della struttura, d’intesa con il Comune, dovranno predisporre un piano individuale, con un percorso scolastico, formativo o di inserimento lavorativo, e un piano sanitario. I minori, al loro ingresso, vengono iscritti al Servizio Sanitario Nazionale.

A ridosso del compimento della maggiore età, per il rinnovo del permesso di soggiorno, verranno interpellati nuovamente il MLPS e la questura.

3 – Il SIM

Sul SIM operano tutti (o quasi) i Comuni di Italia (anche in forma di Consorzi e di Unione di Comuni). Con tutte queste utenze, il monitoraggio del SIM è fondamentale per garantire la coerenza e la qualità dei dati immessi.

Possono accedere al SIM solo i soggetti accreditati, e cioè gli uffici ministeriali e le Amministrazioni comunali e Regionali competenti esclusivamente con riferimento ai minori a proprio carico.

Il SIM, oltre a restituire le schede dei singoli minori, consente il trattamento statistico dei dati, che possono essere aggregati per tema (sesso, età, nome, cognome, nazionalità, ecc.), periodo e area geografica. In base a queste elaborazioni, il MLPS redige report mensili e semestrali.

I report mensili, diffusi online, riportano i dati essenziali, come il numero dei MSNA, la distribuzione, e la composizione degli arrivi (per età, sesso e provenienza dei minori).

I rapporti semestrali, oltre ai dati relativi al semestre, pubblicano contributi di esperti, storie e testimonianze di successo. I report rappresentano un vero e proprio censimento permanente della popolazione minore di stranieri non accompagnati.

I Comuni scaricano dal SIM i report trimestrali in base ai quali viene loro riconosciuto il contributo per l'accoglienza, calcolato per ogni giorno di presa in carico di ogni minore.

La piattaforma è predisposta a raccogliere altre informazioni, come la presenza di parenti del minore; le pratiche amministrative (tutela, affidamento, indagini familiari, rimpatrio assistito, richieste di parere ex art. 32, ecc.); i percorsi di integrazione.

Per ogni minore viene generata una scheda, il cui stato, al compimento del diciottesimo anno, verrà aggiornato automaticamente da "preso in carico" a "uscito di competenza".

Le Questure possono contribuire al completamento dei dati del SIM con i verbali di sbarco.

Il SIM è la fonte primaria per la costruzione di serie storiche, tematiche, settoriali e geografiche su questa particolare popolazione.

Oltre ai minori, sono censite nel SIM anche tutte le strutture di accoglienza presenti sul territorio nazionale.