

LINEE GUIDA LA TUTELA DEI MINORI ARRIVATI IN ITALIA DA SOLI

A CURA DI
ASGI
Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



Foto Eduardo Castaldo per CIDIS

"Never Alone, per un domani possibile" si inserisce nel quadro del programma europeo EPIM "Never Alone - Building our future with children and youth arriving in Europe"

MAI PIU' SOLI!

PRATICHE DI ACCOGLIENZA A MISURA DI RAGAZZO



Le presenti Linee guida sono state realizzate nell'ambito del progetto "MAI PIU' SOLI! Pratiche di accoglienza a misura di ragazzo" finanziato da "Never Alone, per un domani possibile" nel quadro del programma europeo EPIM - "NEVER ALONE building our future with children and youth arriving in Europe".

Cura redazionale: Erminia Rizzi, Amarilda Lici

Testo pubblicato a Settembre 2020

Testo aggiornato ad Aprile 2021

Il contenuto della presente pubblicazione non riflette necessariamente la posizione o l'opinione degli enti promotori dell'iniziativa Never Alone.

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. NORMATIVA DI RIFERIMENTO	5
2. IDENTIFICAZIONE ED ACCERTAMENTO DELL' ETÀ	7
3. LA TUTELA DEI MINORI SOLI	13
4. L'ACCOGLIENZA	17
5. IL PROSIEGUO AMMINISTRATIVO	20
6. I PERMESSI DI SOGGIORNO	22
7. L'AFFIDAMENTO FAMILIARE	30
8. IL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE PER I MINORI RICHIEDENTI ASILO NEL QUADRO DEL REGOLAMENTO EU 604/2013 ("DUBLINO III")	33
9. RACCOMANDAZIONI FINALI	35

INTRODUZIONE

Il progetto **"MAI PIÙ SOLI" Pratiche di accoglienza a misura di ragazzo**, è un progetto a valere sul bando *"Never Alone, per un domani possibile"*, nell'ambito del programma europeo *EPIM – European Programme on Integration and Migration*, grazie al quale sono state finanziate in Italia otto iniziative, che coinvolgono dodici Regioni, per potenziare modalità di accoglienza dei giovani migranti orientate all'integrazione e all'autonomia nel pieno rispetto dei diritti dei minori.

Le attività progettuali, iniziate nel 2017 con capofila *Cidis Onlus* e il coinvolgimento quali partner di *ASGI, Refugees Welcome Italia Onlus, Cooperativa Nuovo Villaggio, Comune di Corigliano* e *il Comune di Mugnano*, hanno avuto come scopo la sperimentazione di pratiche di accoglienza innovative, basate sull'interazione e lo scambio di competenze tra i diversi attori coinvolti nella tutela dei giovani e sulla differenziazione degli interventi per i minorenni da quelli per i ragazzi neomaggiorenni. Tali attività, realizzate tramite l'ampliamento della rete territoriale delle istituzioni, degli enti locali e del terzo settore, sono state svolte nelle regioni Campania (nelle province di Napoli e Caserta), Umbria (nelle province di Perugia e Terni), Calabria (nella provincia di Cosenza), Lazio (a Roma) e Veneto (nella provincia di Padova).

Le attività progettuali sono state avviate contestualmente all'entrata in vigore della legge n. 47/2017 che si è proposta come quadro normativo di riferimento per la tutela dei minori stranieri non accompagnati, seppure durante questi anni la sua applicazione è apparsa assolutamente disomogenea sul territorio nazionale e nelle regioni di interesse del progetto e diverse sono le criticità persistenti. Con le presenti linee guida si cercherà di offrire il quadro normativo in materia di minori stranieri non accompagnati attraverso il quale sono disciplinati la tutela, le procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età, le modalità di accoglienza, l'applicazione del cosiddetto "prosieguito amministrativo" e la conversione dei permessi di soggiorno alla maggiore età. Inoltre saranno indicate le principali criticità rilevate durante le fasi progettuali di analisi e monitoraggio della condizione giuridica dei MSNA e l'effettiva attuazione della norma.

La presenza di MSNA all'interno del fenomeno delle migrazioni, è divenuta numericamente sempre più consistente, ponendo sempre più la necessità di strutturare interventi atti a determinare sistemi di protezione che siano in grado di assicurare effettiva tutela dei diritti, come richiamato dalla normativa internazionale e nazionale, sin nell'immediatezza dell'arrivo.

Nell'ultimo anno, l'emergenza sanitaria COVID-19 ha avuto un forte impatto sulla vita di tutti coloro che vivono in Italia, sia cittadini italiani che stranieri, con conseguenze importanti sul sistema

complessivo dei diritti delle/dei cittadini stranieri e dei MSNA, al momento dell'arrivo, sulla loro condizione di vita, sullo status giuridico e sui percorsi di inclusione socio-lavorativa.

Le raccomandazioni presenti nelle Linee guida vanno nella direzione della maggiore tutela e protezione dei MSNA, con l'obiettivo di superare prassi differenti e l'eterogeneità dei vari territori, anche in considerazione dell'emergenza sanitaria tuttora in corso.

1. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per **minore straniero non accompagnato (MSNA)** si intende *“il minorenni 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”* (art. 2, Legge n. 47/17) ¹.

I **diritti dei minori stranieri non accompagnati** e le procedure che li riguardano sono disciplinati in parte da specifiche norme relative ai MSNA come la legge n. 47/17 *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*, in parte dalla normativa riguardante in generale i minori (Codice civile, legge 184/83 ecc.), in parte dalla disciplina in materia di immigrazione e asilo come il d.lgs. 286/98 (Testo Unico Immigrazione), il d.lgs. n.142/15 *“Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”* che, tra l’altro, ha delineato dettagliatamente il sistema di accoglienza per i MSNA.

Tra le norme generali riguardanti i minori, a livello internazionale, va menzionata in particolare la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con legge n. 176/91. La Convenzione stabilisce che **in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto in conto come considerazione preminente il superiore interesse del minore, e che i diritti da essa sanciti devono essere garantiti a tutti i minori senza discriminazioni, a prescindere anche dalla nazionalità e dallo status relativo al soggiorno**².

In conformità a tali principi, la l. n.47/17 stabilisce che i minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana.

Il d.lgs. n.142/15 stabilisce che nell'applicazione delle misure di accoglienza assume carattere di priorità il superiore interesse del minore, in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla

¹ Legge 47/17, art. 2, c. 1. Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, rientrano in tale definizione anche i minori affidati di fatto a parenti entro il quarto grado, in quanto questi minori, pur essendo assistiti, sono comunque privi di rappresentanza (ordinanza della Corte di Cassazione n. 9199/19).

² Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, artt. 2 e 3; Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, *Commento generale n. 6: Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d’origine*, 2005, par. 12.

minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. Per la valutazione dell'interesse superiore del minore è importante procedere all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare, purché corrisponda all'interesse superiore del minore.

E' importante, inoltre, citare anche il D.M. del 3 aprile 2017 “ *Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale*” che ne sottolinea la condizione di vulnerabilità e quindi le particolari esigenze.

Inoltre, negli ultimi anni sono state approvate riforme legislative che, pur non riguardando specificamente i MSNA hanno avuto un impatto rilevante sul loro status giuridico e sulla loro condizione soprattutto al raggiungimento della maggiore età. In particolare, il D.L. n. 13/17, convertito in L. n.46/17 recante “*Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale*” (cd. Minniti-Orlando) che ha modificato le procedure del processo; il D.L. n. 113/18 convertito con modificazioni in L. n.132/18 che, con l’abrogazione del permesso per motivi umanitari, ha avuto un impatto rilevante sulla condizione dei MSNA richiedenti protezione internazionale giunti in Italia dopo l’entrata in vigore del decreto, ma anche su tutti i MSNA che erano già in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ed il d.lgs. n. 220/17 che, tra l’altro, assegna la competenza dell’apertura della tutela al Tribunale per i minorenni

Il più recente D.L. n. 130/2020 convertito in L. n. 173/2020 il 18 dicembre 2020, ha introdotto ulteriori modifiche in materia di immigrazione e protezione internazionale, tra i quali l’ampliamento della tipologia dei permessi di soggiorno per i quali è possibile la conversione, le procedure di riconoscimento della protezione internazionale, la nuova formulazione del permesso di soggiorno per protezione speciale e ulteriori novità riguardanti il sistema di accoglienza e il diritto all’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

In data 17 luglio 2020, infine, il Governo ha trasmesso alle Camere uno schema di regolamento (A.G. 181) che introduce modifiche ed integrazioni al regolamento di attuazione del d.lgs. n. 286/98 (T. U. in materia di immigrazione), al fine di dare specifica attuazione alle novità introdotte dalla L. n.47/17 sulla disciplina relativa al rilascio dei permessi di soggiorno per i MSNA e alla conversione

dei permessi di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

2. IDENTIFICAZIONE ED ACCERTAMENTO DELL' ETÀ

L' accertamento dell'età dei MSNA è disciplinato da norme nazionali:

- art 19 bis d.lgs n. 142/15 (introdotto dall'art. 5 della L. n.47/2017)
- art 4 d.lgs n. 24/2014 (*Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI*)
- D.P.C.M. n.234/2016 (con riferimento ai minori vittime di tratta *“Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei MSNA vittime di tratta”*)
- art. 19 d..lgs n.25/2008 (per i MSNA richiedenti protezione internazionale *“Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”*)
- art 8 d.p.r. n. 448/88 (in ambito penale *“Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni”*)
- d.p.c.m. n. 234/16 *“Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei MSNA vittime di tratta”* che contiene le disposizioni più dettagliate sulle procedure e sui metodi per l'accertamento dell'età. Tale regolamento, pur riguardando specificatamente i minori vittime di tratta, dovrebbe trovare applicazione in via analogica³ anche ai minori che non siano vittime di tratta, con riferimento alle questioni che non sono disciplinate dall'art 19 bis d.lgs n.142/15. Ove il d.p.c.m. preveda norme di dettaglio su aspetti non specificatamente disciplinati dalla legge 47/17 e non vi sia incompatibilità con la legge, tali norme sono applicabili per analogia anche ai MSNA non identificati come vittime tratta; in caso di incompatibilità tra la legge e il d.p.cm., per il criterio di gerarchia delle fonti prevale legge 47/17 anche per le vittime tratta.
- Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali, sul documento recante: *“Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati”*, adottato in Conferenza Unificata il 9 Luglio 2020.

³ Si veda a posizione della Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e la nota firmata dall'Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni sul d.p.c.m. n.234/16, nonché le circolari del Min Interno del 9 luglio 2007 e del 25 luglio 2014

Sono inoltre previste ulteriori indicazioni contenute nei seguenti documenti:

- Circolare del Ministero dell'Interno dell'11 luglio 2007 Prot. n. 17272/7 avente ad oggetto "Identificazione di migranti minorenni"
- Circolare del 26 novembre 2015 della Commissione nazionale per il diritto di asilo - Accertamenti anagrafici e considerazioni in materia di eleggibilità nei confronti di minori richiedenti protezione internazionale
- "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati", adottato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nel 2016
- "Accertamento dell'età dei minori non accompagnati" - Parere Consiglio Superiore della Sanità 2009
- "L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia" - Raccomandazioni dell'UNHCR del 2014"
- Protocolli locali

L'identità di un MSNA è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, attraverso il fotosegnalamento e il rilevamento delle impronte digitali, solo dopo che al minore è stata garantita un'immediata assistenza umanitaria (d.lgs n. 142/15 art. 19-bis, c.3).

Tali procedure devono essere svolte alla presenza del tutore e con un mediatore culturale. Se non c'è nomina del tutore, esercita i poteri tutelari in via provvisoria il rappresentante legale della struttura di accoglienza ove il minore è collocato (Legge n. 184/83, art. 3, c.1; codice civile art.402). Se sussiste un dubbio sull'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico anche con la collaborazione delle autorità diplomatico-consolari del paese di provenienza. L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare, tuttavia, non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale o sia emersa una possibile esigenza in tal senso, ovvero nei casi in cui possano derivare pericoli di persecuzione o laddove il minore dichiari di non volersene avvalere di tale intervento (d.Lgs. n. 142/15, art 19-bis, c.3).

Sono ritenuti documenti idonei ai fini dell'accertamento dell'età, il passaporto o documento di identità, anche non in corso di validità, ovvero altro documento di riconoscimento munito di fotografia, salvo ragionevoli dubbi sulla loro autenticità; documenti differenti (ad es. il certificato di nascita privo di fotografia) costituiscono principi di prova ai fini della valutazione in merito alla

disposizione di accertamenti socio-sanitari (d.p.c.m. n. 234/16, art. 2, c. 3).

La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari per l'accertamento dell'età, nei casi in cui sussistano dubbi fondati sull'età dichiarata e non sia stato possibile accertarne l'età attraverso un documento anagrafico (d.lgs. n. 142/15, art 19-bis, c.4).

Ai sensi del d.p.c.m. n. 234/16, quando l'A.G. dispone l'accertamento dell'età, indica il soggetto che esercita i poteri tutelari anche temporaneamente, individua la struttura sanitaria pubblica dotata di equipe multidisciplinare pediatrica presso la quale svolgere la procedura di accertamento dell'età. La segnalazione alla Procura della Repubblica può essere fatta anche dal diretto interessato laddove le autorità di P.S. lo abbiano identificato come maggiorenne malgrado le sue dichiarazioni, senza segnalarlo all'Autorità giudiziaria ai fini dell'accertamento dell'età.

Qualora la Procura abbia disposto l'accertamento socio-sanitario dell'età, il presunto minore è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa comprendere e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età possa essere determinata mediante accertamenti socio-sanitari, del tipo di esami cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati e delle eventuali conseguenze di tali risultati o del suo rifiuto a sottoporvisi.

Tali informazioni devono essere fornite anche a chi esercita (pure in via provvisoria) i poteri tutelari nei confronti del presunto minore (d.lgs n. 142/15, art. 19-bis, c. 5).

Nel caso di presunto minore vittima di tratta è espressamente previsto il diritto dell'interessato di formulare ragioni di opposizione allo svolgimento di qualche accertamento (ad es. la valutazione dello sviluppo sessuale) e che la A.G. competente disponga di non procedere (d.p.c.m. n. 234/16, art. 4).

Nel caso di presunto minore richiedente protezione internazionale è espressamente prevista la necessità del consenso agli accertamenti medici da parte del minore stesso o dal suo rappresentante. Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo di impedimento all'accoglimento della domanda di protezione internazionale, né all'adozione della decisione (d.lgs. n. 25/08, art. 19).

Inoltre, la legge stabilisce che il MSNA ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito e a tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale (d.lgs. n. 142/15, art. 18 c.2 ter, introdotto dalla L. n. 47/17)

L'art 19 bis d.lgs n. 142/15 (introdotto dalla L. n.47/17) stabilisce che l'accertamento socio-sanitario dell'età **deve essere svolto con un approccio multidisciplinare.**

Ai sensi del d.p.c.m. 234/16, la procedura **deve essere condotta da un'equipe multidisciplinare**.

La procedura deve includere il colloquio sociale, visita pediatrica auxologica, valutazione psicologica o neuropsichiatra, procedendo secondo un criterio di invasività progressiva. Se, all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi certi in ordine alla minore età dell'interessato, non si procede ad accertamenti successivi. In base alla normativa dunque, un unico esame può essere sufficiente all'identificazione come minorenni, ma non sufficiente ad identificare il diretto interessato come maggiorenne (ad es. radiografia polso-mani, etc).

L'accertamento deve essere condotto in un ambiente idoneo, da professionisti adeguatamente formati e con l'ausilio di un mediatore culturale ove necessario, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica; non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona e si deve tenere in considerazione l'origine etnica e culturale della/del minore (d.lgs 24/14 art. 4, d.p.c.m. n.234 art. 1).

Per quanto attiene il metodo per la valutazione della maturazione ossea del distretto polso-mano, il metodo raccomandato dal Consiglio Superiore Sanità è il TW3 che presenta la minore variabilità e dunque risulta più affidabile rispetto al più diffuso metodo Greulich-Pyle. Il TW3 –Tanner Whitehouse 3 pubblicato nel 2001, si basa su una casistica internazionale mista, mentre il Greulich-Pyle è invece basato sullo studio dello sviluppo osseo di cittadini statunitensi di origine nord europea nel periodo tra le due guerre.

Secondo la normativa vigente, la relazione finale deve indicare sempre il margine di errore insito nella variabilità biologica e nelle metodiche utilizzate e i conseguenti valori minimo e massimo dell'età attribuibile (d.lgs 142/15, art 19-bis, c.7; d.p.c.m 234/16 art. 5, c.3.). In tal senso appare opportuno ribadire che attualmente non esiste alcun metodo scientifico che consenta di determinare con assoluta certezza l'età: le differenze di maturazione biologica fra soggetti della stessa età anagrafica sono ampie e fisiologiche ed i metodi disponibili possono solo stimare l'età di un soggetto, con un certo grado di probabilità, entro un certo *range* pari a circa +/- 2 anni.

L'esito dell'accertamento socio-sanitario deve essere comunicato all'interessato, al tutore e all'Autorità Giudiziaria che ha disposto l'accertamento (d.lgs n. 142/15, art 19 bis, c.8; d.lgs n.24/14, art 4, c. 2; D.P.C.M. n. 234/16, art. 7, c.2; d.lgs n.25/08, art 19; D.P.R. 448/88, art. 8). L'interessato ha il diritto di ricevere copia scritta dell'esito.

In riferimento ai minori collocati nei centri governativi di prima accoglienza, la legge stabilisce che la permanenza in tali centri debba durare il tempo strettamente necessario, comunque non

superiore a 30 giorni (modifica introdotta nella legge n. 47/17), all'identificazione che si deve concludere entro dieci giorni e all'eventuale accertamento dell'età (d.lgs. n. 142/15 art. 19, c.1). Per analogia, tali termini dovrebbero applicarsi anche ai MSNA collocati in altre strutture di accoglienza. Nelle more della conclusione delle procedure di identificazione ed accertamento dell'età, l'interessato è considerato minore al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione e l'accoglienza del minore è garantita nelle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge (o in altre strutture gestite dai Comuni in caso di indisponibilità).

In ogni caso, l'art. 19 bis, co. 8, d.lgs n. 142/15 dispone che *“qualora anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge”*.

Sulla base delle risultanze della procedura multidisciplinare espletata e di tutti gli altri dati acquisiti, il Tribunale per i minorenni adotta il provvedimento di attribuzione dell'età. Tale provvedimento è notificato all'interessato e contestualmente al tutore o, se non ancora nominato, all'esercente i poteri tutelari in via provvisoria; entro dieci giorni dalla notificazione, il provvedimento può essere impugnato con reclamo ex art. 739 c.p.c. dinanzi alla Corte d'appello che decide «in via d'urgenza entro dieci giorni».

Nelle more, ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne, è sospeso fino alla decisione.

Secondo la normativa vigente, il MSNA ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito.

In data 9 luglio 2020, la Conferenza Unificata ha approvato il *“Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati”*, in conformità con quanto previsto dal d.p.c.m n. 234/16 e dalla L. n.47/17, definendo una procedura univoca e appropriata per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta e dei minori stranieri non accompagnati da adottare a livello nazionale. La procedura, nel rispetto del principio del superiore interesse del minore e su richiesta dell'A.G. competente, prevede una valutazione in fasi incrementalì: l'intervista sociale, la valutazione psicologica e, solo nei casi incerti, la valutazione pediatrica auxologica, da condurre nelle modalità meno invasive possibili.

La procedura per la determinazione dell'età è condotta da un'equipe multidisciplinare, deve essere effettuata in un ambiente idoneo, presso i luoghi di accoglienza in cui si trova il presunto minore o presso le strutture sanitarie pubbliche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), individuate dalle Regioni e Province autonome sulla base delle specifiche competenze richieste e secondo le

rispettive organizzazioni territoriali.

Laddove, all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi certi circa la minore età, non si procede alla fase successiva; ove, invece, dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge.

Il Protocollo prevede anche l'acquisizione del consenso del tutore del presunto minore e evidenzia l'importanza del supporto linguistico e culturale.

Altri aspetti importanti riguardano **le tempistiche** (il protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età si deve attivare entro *tre giorni* dalla richiesta dell'Autorità giudiziaria competente e deve concludersi con la relazione multidisciplinare, preferibilmente *entro dieci giorni* e comunque non oltre *venti giorni*, al fine di favorire il corretto percorso di accoglienza); **la formazione e l'aggiornamento periodico delle figure professionali coinvolte**: la delicatezza e la complessità degli accertamenti, nonché la provenienza dei minori da aree diverse così come la loro appartenenza ad etnie diverse, rende necessaria la presenza di operatori con formazione/competenza transculturale e di mediatori culturali adeguatamente formati. Pertanto, è stato stabilito che si dovranno individuare percorsi formativi adeguati e uniformi per le figure coinvolte nella valutazione, promuovendo la formazione congiunta dell'equipe. Anche il protocollo verrà aggiornato periodicamente alla luce delle nuove evidenze scientifiche.

Infine, è stato previsto che le spese sostenute dal SSN per l'applicazione del Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, siano a carico del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, di pertinenza del Ministero dell'Interno.

L'ANCI ha espresso accordo con osservazioni.

Criticità

Nonostante l'impianto normativo, il confronto con le prassi applicative ha dimostrato, tuttavia, che le criticità permangono, molti minori restano privi di tutela e protezione e i tempi delle procedure superano di gran lunga quelli previsti dalle norme.

L'identificazione dei MSNA costituisce il passaggio più importante per garantire o negare l'accesso alle misure di tutela e protezione. Un errore in questa fase può comportare l'esclusione del MSNA dal complessivo sistema di tutela e protezione o comportare respingimenti, espulsioni,⁴

⁴ Con la l. n. 47/2017, il legislatore sancisce un divieto assoluto di respingimento alla frontiera delle/dei MSNA: in aggiunta al 1° comma dell'art. 19 d.lgs. 286/1998, del comma 1° bis, l'art. 3, lett. a) stabilisce che «in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati» e, per effetto dell'art. 10 l. n.47/2017, il questore, riconosciuto il divieto di

trattenimenti all'interno dei CPR; possono essere accolti in contesti non adeguati alla loro condizione di minorenni e in condizioni di promiscuità con adulti come ad esempio nei C.A.R.A., negli Hotspot o nei C.A.S.; oppure possono restare fuori dal sistema di accoglienza, non accedere ad una tempestiva ed adeguata informativa legale, subire trattamenti degradanti, non avere accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale, essere esposti al rischio di tratta e/o sfruttamento, essere rimpatriati nei paesi di origine, possono subire respingimenti o riammissioni alle frontiere⁵.

Anche le procedure utilizzate per l'accertamento socio-sanitario dell'età, non risultano essere conformi a quanto previsto dalla normativa: le equipe multidisciplinari non sono state istituite in tutti i territori; in alcuni casi risultano essere state utilizzate modalità invasive e non rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica, in considerazione dell'origine etnica e culturale (art. 4, d.lgs. n.24/14; art. 1 d.p.c.m. n.234/16); non sempre nella relazione finale viene riportata l'indicazione del metodo utilizzato, il range di errore insito nella variabilità biologica e delle metodiche utilizzate e i conseguenti valori minimo e massimo dell'età attribuibile.

Inoltre, nelle more dell'accertamento dell'età, nella maggior parte dei casi, i minori continuano a permanere in strutture dove in nessun caso potrebbero essere trattenuti o accolti come i CPR, gli Hotspot ed i C.A.R.A. . Si evidenzia altresì che, l'emergenza sanitaria connessa al COVID-19 ha, avuto un forte impatto anche sulla condizione dei MSNA all'arrivo in Italia, ritardando le procedure di identificazione e accertamento dell'età durante lo svolgimento del periodo di quarantena.

3. LA TUTELA DEI MINORI SOLI

La presenza di un minore solo deve essere immediatamente segnalata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni territorialmente competente per

respingimento (o di espulsione) del minore, deve in ogni caso rilasciare a quest'ultimo, su sua richiesta o dell'esercente la responsabilità genitoriale, il permesso di soggiorno valido sino al compimento della maggiore età.

Fermo restando il divieto assoluto di respingimento alla frontiera, l'espulsione dello straniero minore di età, invece, può essere tuttora disposta per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, su disposizione del Ministro dell'interno (art. 19, 2° comma, lett. b), d.lgs. 286/1998). Con la modifica del 4° comma dell'art. 31 d.lgs. 286/1998, l'art. 3, 1° comma, lett. b), della l. n.47/17 ne attenua il rischio prevedendo che l'espulsione debba essere disposta, salvo che «il provvedimento non comporti un rischio di danni gravi per il minore» e il Tribunale per i minorenni decide tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni dalla richiesta del questore.

⁵ A febbraio 2021, le principali associazioni che si occupano di tutela dei minori, 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/>.

la nomina del tutore, l'apertura della tutela e la ratifica delle misure di accoglienza predisposte (d.lgs 142/15, art. 19 co. 5).

La legge prevede che per ogni minore che si trova da solo sul territorio italiano, cioè senza un adulto che eserciti la funzione di responsabilità genitoriale, debba essere nominato un tutore (art. 343 c.c.) che ne ha rappresentanza legale, ha cura della sua persona ed eventualmente ne amministra i beni (art.357 c.c.).

In seguito quindi alla segnalazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, da pubblici ufficiali, dagli incaricati di pubblico servizio o da chiunque ne abbia notizia della presenza di un minore straniero non accompagnato, il Presidente del Tribunale per i Minorenni o da un giudice da lui delegato, procederà **all'apertura della tutela e alla nomina del tutore**, nonché alla ratifica delle misure di accoglienza.

A partire dal 3 marzo 2018, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs n.220 del 22 dicembre 2017, la competenza in materia di nomina del tutore è stata trasferita dal Giudice Tutelare presso il Tribunale ordinario al Tribunale per i Minorenni (d.lgs 220/17, art 2, co. 1)

Con l'approvazione della L. 47/2017 è stata introdotta **la figura del tutore volontario** prevedendo **l'istituzione di un elenco** di tutori volontari presso ogni Tribunale per i Minorenni. In tale elenco possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza o dall'Autorità Garante Nazionale, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, nel numero massimo di tre (L. n.47/17, art. 11). A tal proposito, per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari è stato previsto la stipula di appositi protocolli d'intesa tra i predetti Garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei Tribunali per i Minorenni.

Al fine di facilitare l'attuazione della L.47/2017, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha pubblicato le *“Linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari”*

Per candidarsi come tutore volontario è necessario partecipare al bando del Garante della propria regione.

I requisiti per la presentazione della domanda sono:

- essere cittadino italiano o di un altro Paese UE, cittadino apolide o di un Paese extra UE purché in regola con il titolo di soggiorno e con una buona conoscenza della lingua italiana;
- avere la residenza anagrafica in Italia;
- avere compiuto i 25 anni;

- godere dei diritti civili e politici;
- non avere riportato condanne penali e non avere procedimenti penali in corso.
- Assenza di condizioni ostative previste dall'art. 350 c.c.

Valutata positivamente la sussistenza dei requisiti richiesti, i candidati ammessi partecipano al corso di formazione e solo coloro che lo completeranno verranno iscritti nell'elenco istituito presso il Tribunale per i Minorenni. Dopo la prima formazione, dovrebbero essere proposti periodicamente altri incontri formativi e/o di approfondimento tematico per garantire un aggiornamento continuo e un confronto delle varie esperienze.

Non può invece diventare tutore volontario - rappresentando un elemento di incompatibilità - il responsabile della struttura dove il minore è collocato o chiunque svolga un'attività anche a titolo gratuito nella stessa struttura. Anche in caso di un potenziale conflitto di interessi è sconsigliato coprire tale carica.

Ogni tutore volontario può essere chiamato ad affiancare fino ad un massimo di tre minori stranieri non accompagnati salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni; la sua funzione termina quando il minore si rende irreperibile oppure viene rimpatriato/ricollocato/ricongiunto e/o diventa maggiorenne. In caso di rinuncia dell'incarico, si può presentare un'istanza al Tribunale per i Minorenni. Tuttavia, il tutore precedente in caso di necessità può essere chiamato a svolgere il suo compito al fine di non lasciare il minore senza un tutore che lo possa rappresentare fino alla nomina di un nuovo tutore; la legge prevede che il tutore volontario svolga il suo compito a titolo gratuito e non prevede permessi di lavoro per l'attività svolta.

Il tutore volontario interviene in riferimento a tutte le decisioni di particolare importanza e di responsabilità legale, in rappresentanza degli interessi del minore e del suo accompagnamento in tutti i procedimenti giurisdizionali che lo coinvolgono. Tali funzioni sono svolte anche in collaborazione con la struttura di accoglienza e con i servizi sociali cui il minore risulta affidato. Inoltre, il tutore volontario deve anche assicurare che il minore acceda al sistema di tutela e diritti senza alcuna discriminazione; vigilare sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione; promuoverne il benessere psicofisico; seguirne i percorsi educativi e formativi verificando che si tenga in considerazione le sue inclinazioni e capacità.

Nelle more della nomina del tutore, i poteri tutelari vengono esercitati in via provvisoria dal responsabile della comunità ove è collocato, compresa la richiesta di permesso di soggiorno o la richiesta di protezione internazionale.

La legge di bilancio 2020 (art. 1, co. 882-883, L. 160/2019), ha incrementato di 1 milione annuo, a decorrere dal 2020, le risorse destinate al Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati⁶. L'incremento delle risorse è stato destinato a finalità specifiche, quali gli interventi a favore dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati; il rimborso a favore delle aziende fino al 50 per cento dei costi sostenuti per permessi di lavoro retribuiti accordati come "clausola di maggior beneficio" ai tutori volontari, fino a 60 ore per tutore, per adempimenti connessi con l'ufficio della tutela; i rimborsi a favore dei tutori volontari per spese sostenute in adempimenti connessi all'ufficio della tutela volontaria. Le modalità attuative sono rimesse a un regolamento che dovrà essere adottato dal Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (il termine previsto dalla legge di bilancio n. 160/2019, pubblicata in Gazzetta ufficiale il 30 dicembre 2019 è di 60 giorni dall'entrata in vigore).

Criticità

Come emerge dall'azione di monitoraggio si riscontrano tuttora prassi territorialmente diversificate e non conformi alla previsione normativa, differente investimento in corsi di formazione ed aggiornamento dei tutori volontari, esiguo numero di iscritti negli elenchi dei tutori volontari istituiti presso i Tribunali per i minorenni, nonché, in alcuni territori, si riscontra la prassi che un unico tutore rappresenta più minori.

Particolarmente preoccupante appare la prassi di nominare tutori i sindaci delle città.

Inoltre, nonostante le modifiche apportate all'impianto normativo, i tempi di nomina dei tutori sono ancora molto lunghi con conseguenze rilevanti sull'effettiva tutela dei MSNA. Si evidenzia altresì che in mancanza di nomina del tutore, diverse questure impediscono l'accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale, nonostante quanto previsto dalla norma.

Infine, per i MSNA trattenuti a bordo delle navi quarantena, non risultano essere state avviate le procedure di segnalazione e apertura della tutela, per lo meno fino alle Circolari di ottobre del Ministero dell'Interno che hanno disposto la comunicazione della presenza di MSNA prima della quarantena e la nomina di un tutore *pro tempore*, e successivamente che venga proprio escluso l'imbarco di MSNA sulle "navi quarantena".

⁶ Il Fondo nazionale per l'accoglienza dei MSNA era stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali dall'art. 23, co. 11 del d.l. 9/2011 (L. 132/2012). La gestione del Fondo è stata successivamente trasferita al Ministero dell'interno con la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 181-182, L. 190/2014).

4. L'ACCOGLIENZA

Secondo la normativa vigente, i MSNA in una prima fase dovrebbero essere accolti presso strutture governative di prima accoglienza per minori, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata. 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 necessità, previa informazione del minore dei diritti di cui è titolare e delle modalità di esercizio degli stessi, compreso quello di chiedere protezione internazionale (art. 19, co. 1, d.lgs 142/15).

La legge inoltre stabilisce che, nel caso di indisponibilità nei centri di prima accoglienza e nel SIPROIMI (ora S.A.I.) l'assistenza e l'accoglienza del minore devono essere temporaneamente assicurate dal Comune in cui il minore si trova, fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in altro Comune (art. 19 co.3, d.lgs. 142/15), sempre tenendo in considerazione il principio del superiore interesse del minore.

Ove l'accoglienza non possa essere assicurata anche 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 (*“CAS minori”*), per il tempo necessario alle strutture di cui sopra (art. 19, co.3 bis, d.Lgs 142/15).

Nel periodo precedente all'emergenza sanitaria COVID-19, il sistema di accoglienza dei MSNA aveva subito significativi mutamenti, in direzione del superamento della distinzione tra la prima e la seconda accoglienza e di un inserimento di tutti i MSNA all'interno del SIPROIMI. Nella circolare *“Profili applicativi del d. L. 113/18”* del 3.1.19, infatti, il Ministero dell'Interno aveva dato indicazioni in vista della progressiva chiusura dei *“centri FAMI”* e dei *“Cas minori”* e del graduale trasferimento all'interno del SIPROIMI di tutti i minori presenti in tali centri, nonché dei MSNA accolti nelle strutture dei Comuni al di fuori dei progetti SIPROIMI. In particolare, la Circolare indicava *“il graduale trasferimento di tutti i minori ospitati in 19 dei 27 progetti attivi, la cui chiusura è prevista per il 27 marzo 2019. La suddetta procedura continuerà ad essere operativa per i restanti 8 progetti, la cui scadenza è prevista il 9 giugno 2020, fino ad esaurimento delle presenze.”* Successivamente, il Ministero in data 7.4.20 ha pubblicato una determina sull'aumento dotazione e proroga attività di accoglienza per la prosecuzione dei progetti di prima accoglienza per MSNA attualmente attivi nell'ambito del FAMI al 31 dicembre 2020, ampliando, ove possibile, la capacità complessiva di ciascun progetto a 50 posti, in considerazione del generale aumento dei flussi migratori marittimi e

terrestri, che ha interessato anche gli arrivi di MSNA, registrato a partire dal secondo semestre 2019. Ad oggi e fino al 31 dicembre 2021, risultano attivi 6 progetti di prima accoglienza, 5 in Sicilia e 1 in Molise, per un totale di 275 posti.

Il d.l. n. 113/18 (c.d. decreto Sicurezza), convertito con legge n. 132/18, aveva modificato in modo rilevante le norme riguardanti l'accoglienza. Il decreto e le relative circolari applicative hanno avuto un impatto significativo rispetto all'accoglienza dei minori non accompagnati (MSNA) dopo il compimento della maggiore età. Infatti, per determinare se, in base alla normativa, un minore che ha compiuto la maggiore età avesse o meno diritto all'accoglienza, in quale tipo di struttura e per quanto tempo, era necessario considerare tre elementi:

- se, prima del compimento dei 18 anni, il minore era stato inserito nel SIPROIMI oppure no;
- lo status legale del neomaggiorenne (richiedente asilo, titolare dello status di rifugiato, di protezione sussidiaria o umanitaria; se aveva richiesto la conversione del permesso per minore età in permesso per studio/lavoro/attesa occupazione ecc.);
- se il Tribunale per i minorenni aveva disposto il prosieguo amministrativo nei confronti del neomaggiorenne oppure no.

I neomaggiorenni che erano stati accolti nel SIPROIMI durante la minore età avevano diritto di restare nel progetto SIPROIMI per minori fino a sei mesi dopo il compimento dei 18 anni⁷.

Al termine dei sei mesi dopo il compimento della maggiore età, potevano essere trasferiti in un progetto SIPROIMI per adulti se richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale o ricorrenti, fino alla definizione della domanda di protezione internazionale⁸, se titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, se titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (per protezione sociale, per violenza domestica o per grave sfruttamento lavorativo), per cure mediche, per calamità o per atti di particolare valore civile; negli altri casi, l'accoglienza nel SIPROIMI non poteva proseguire, a meno che il Tribunale per i minorenni non avesse disposto un provvedimento di prosieguo amministrativo.

I neomaggiorenni accolti da minori in comunità educative o altre strutture per minori gestite dai Comuni al di fuori del SIPROIMI, in centri FAMI di prima accoglienza o in CAS per minori avevano il diritto di restare nella struttura per minori solo fino al compimento dei 18 anni.

Al compimento della maggiore età, era possibile il trasferimento in un progetto SIPROIMI per adulti

⁷ Art. 36, co.2 decreto del Ministero dell'Interno del 10.08.2016

⁸ Art 12 co.5 bis, d.l. 113/18 convertito in L. 132/18

se titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, se titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (per protezione sociale, per violenza domestica o per grave sfruttamento lavorativo), per cure mediche, per calamità o per atti di particolare valore civile; il trasferimento in CAS per adulti per i richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale o ricorrenti, fino alla definizione della domanda di protezione internazionale; negli altri casi non era prevista accoglienza nel SIPROIMI né in un CAS, né garantito il diritto all'accoglienza in altra struttura, a meno che il Tribunale per i minorenni non avesse disposto un provvedimento di prosieguo amministrativo.

Il D.L. n. 130/2020 convertito in L. n. 173/2020, ha nuovamente riformato 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, in precedenza SPRAR). L'intervento normativo non ha modificato la parte relativa all'accoglienza dei MSNA.

L'inserimento nelle strutture del nuovo circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ai **richiedenti la protezione internazionale**, che ne erano stati esclusi dal D.L. 113 del 2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Il SAI si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione. Nello specifico, 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 c.d prosieguo amministrativo.

I neomaggiorenni che sono stati accolti nell'ex Siproimi durante la minore età hanno diritto di restare nel progetto SAI per minori fino a sei mesi dopo il compimento dei 18 anni salvo proroga di ulteriori sei mesi. Al termine dei sei mesi dopo il compimento della maggiore età, potranno essere trasferiti in un progetto SAI per adulti e permanervi fino alla definizione del loro percorso legale, del percorso di accoglienza e integrazione e per tutta la durata del prosieguo amministrativo.

Per i neomaggiorenni che durante la minore età sono stati accolti in comunità educative o altre strutture per minori gestite dai Comuni al di fuori del SAI, in centri FAMI di prima accoglienza o in CAS per minori hanno diritto di restare nella struttura per minori solo fino al compimento dei 18 anni.

Al compimento della maggiore età, potranno essere trasferiti in un progetto SAI per adulti tutti i

neomaggiorenni fino alla definizione della domanda e di tutti i percorsi legali in corso.

Criticità

Nonostante le disposizioni, le prassi riscontrate durante le attività progettuali rilevano come il sistema di accoglienza messo in atto non si sia rivelato affatto efficiente, con situazioni fortemente disomogenee da territorio a territorio.

Seppure il percorso di accoglienza fosse stato delineato a partire dal d.lgs. n.142/15, la presa in carico dei *MSNA* in Italia ha continuato a caratterizzarsi per la forte eterogeneità delle situazioni, per l'assenza di un unico modello di riferimento e per la differente ricaduta a livello locale. Questo nonostante sia diventato maggiormente uniforme l'iter.

Nel periodo di interesse, sono stati registrati molti casi di *MSNA* trattenuti negli hotspot o accolti nei centri governativi per adulti (CAS, CARA) in condizioni di promiscuità con adulti, nonostante esplicitamente vietato dalla normativa (art 19 co. 4 d.lgs. n. 142/15). Inoltre, è stata riscontrata la diffusa prassi di accoglienza dei *MSNA* nei centri di prima accoglienza per periodi di gran lunga superiori ai 30 giorni previsti dalla legge.

E' opportuno evidenziare come nell'ultimo periodo, a causa delle misure previste a causa dell'emergenza COVID-19, si sono registrate difficoltà e ritardi per i nuovi ingressi nelle strutture di accoglienza per minori ed anche la presenza di un numero rilevante di minori appena giunti 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, come ad esempio le "navi quarantena", senza procedere alla loro collocazione in idonee strutture.

5. IL PROSIEGUO AMMINISTRATIVO

L'art. 13, co. 2 l. n.47/17 attribuisce al Tribunale per i minorenni competente territorialmente la competenza di disporre il prosieguo amministrativo.

Il prosieguo amministrativo può essere disposto in tutti i casi in cui un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessiti di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia.

La richiesta di prosieguo amministrativo deve essere presentata alla Procura presso il Tribunale per i minorenni o al Tribunale per i minorenni, prima del compimento dei 18 anni.

Tale richiesta può essere presentata dai servizi sociali o dal tutore; ma anche il minore stesso rappresentato da un avvocato o supportato dagli operatori del centro di accoglienza o da organizzazioni di tutela dei minori, può presentare istanza di “prosiegue amministrativo”.

E' utile allegare all'istanza una relazione dei servizi sociali e la documentazione riguardante il percorso di inserimento sociale seguito dal minore. Il procedimento segue le regole proprie del rito camerale.

Il legislatore ha previsto che il “prosiegue amministrativo” possa durare al massimo fino al compimento del ventunesimo anno di età.

I servizi sociali ai quali il Tribunale per i minorenni abbia affidato un neomaggiorenne in prosiegue amministrativo hanno l'obbligo di **garantire la prosecuzione del percorso di inclusione avviato e l'accoglienza** del giovane, benché la normativa vigente non disciplini specificatamente quale tipo di accoglienza e assistenza debba essere garantita (ad esempio non è disciplinato dalla legge se il neomaggiorenne debba restare nella struttura per minori ovvero essere trasferito in una struttura per adulti).

La circolare del Ministero dell'Interno del 3.1.2019 riguardante l'applicazione del d.l. n.113/18 ha fornito alcune importanti indicazioni in merito **all'accoglienza dei neomaggiorenni in prosiegue amministrativo nell'ambito del SIPROIMI**. In particolare, nella circolare si legge che *“Il SIPROIMI si potrà sviluppare come sistema di accoglienza ed inclusione dei minori stranieri non accompagnati che, per effetto delle disposizioni introdotte dall'art. 13 della legge n. 47 del 2018 [cioè sottoposti a prosiegue amministrativo], potranno proseguire, in presenza dei presupposti previsti dalla medesima legge, il loro percorso di accoglienza fino al ventunesimo anno di età”*, a prescindere dalla tipologia di permesso di soggiorno. L'accoglienza nell'attuale S.A.I (ex SIPROIMI) dei neomaggiorenni in prosiegue amministrativo è stato confermato anche dall'ultimo dl. 130/2020 convertito con Legge n. 173 del 18 dicembre 2020.

Inoltre, la Circolare del Ministero dell'Interno del 28/08/2017 fornisce importanti indicazioni alle Questure riguardo al rinnovo del permesso per affidamento al compimento dei 18 anni nei casi in cui il Tribunale per i minorenni abbia disposto l'affidamento ai servizi sociali fino al massimo a 21 anni: *“ chiaramente, in tali casi, laddove lo straniero non abbia i requisiti per accedere alla conversione, codeste Questure potranno procedere al rinnovo, biennale, del permesso di soggiorno per affidamento in precedenza posseduto, comunque non oltre il ventunesimo anno di età”*.

Tale indicazione si intende applicabile anche ai minori sottoposti a prosiegue amministrativo ai quali sia stato rilasciato in precedenza un permesso per “minore età”, nei casi in cui *“sia adottato il*

provvedimento di affidamento o di tutela da parte dell'A.G. competente" e quindi, secondo la medesima Circolare, la Questura avrebbe dovuto rilasciare un permesso di soggiorno per affidamento in sostituzione del permesso per minore età.

Criticità

Il compimento della maggiore età è una fase molto delicata di passaggio all'autonomia, ma che necessita di un tempo adeguato per lo sviluppo o il rafforzamento di risorse personali. L'interruzione dei percorsi educativi individualizzati, ha un impatto rilevante sui percorsi di accoglienza, di inclusione e di autonomia personale dei MSNA e sulla loro condizione giuridica in relazione alla possibilità di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

Si riscontra ed evidenzia la poca diffusione dell'istituto e prassi eterogenee nei vari territori.

Inoltre, il periodo di lockdown disposto per l'emergenza sanitaria, ha avuto particolari conseguenze quali ad esempio la sospensione dell'attività scolastica, l'interruzione dei corsi di formazione professionale e dei tirocini formativi, bloccando di fatto i percorsi già avviati o in procinto di esserlo, per tutti i MSNA presenti in Italia. L'interruzione dei percorsi educativi individualizzati, 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 conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, soprattutto per coloro i quali sono in procinto di compiere la maggiore età o l'hanno compiuta in questo periodo. Come precedentemente evidenziato, ai sensi dell'art. 13, co. 2 L. n.47/17, il Tribunale per i minorenni competente territorialmente, può disporre il prosieguo amministrativo non oltre il compimento dei 21 anni, in tutti i casi in cui il MSNA, al compimento della maggiore età, necessita di un supporto prolungato e la prosecuzione degli interventi in atto per il buon esito del percorso di inclusione e il raggiungimento dell'autonomia. Riteniamo, ancor più in questo periodo, importante riconoscere quanto previsto dalla normativa vigente, al fine di poter garantire a tutti i MSNA presenti sul territorio il diritto ai percorsi di inclusione che allo stato sono stati interrotti a causa dell'emergenza COVID-19.

6. I PERMESSI DI SOGGIORNO

6.1. Permesso di soggiorno per "minore età"

Il legislatore ha previsto il rilascio del **permesso di soggiorno per "minore età"** (art 10, lett a) L. n.47/17, art. 31 co. 1 d.lgs. n. 286/98) valido fino al compimento della maggiore età, cui la/il MSNA

ha diritto per il solo fatto di essere un minore non accompagnato, nei confronti del quale sono in generale vietati l'espulsione e il respingimento.

Il permesso di soggiorno per minore età deve essere rilasciato al MSNA, anche se risulti sprovvisto di un documento di riconoscimento, anche qualora l'A.G. competente non abbia ancora provveduto alla nomina del tutore.

Il Ministero dell'Interno ha chiarito che, vigendo il divieto di espulsione, e nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per minore età si deve prescindere dall'esibizione del passaporto o documento equipollente qualora essi non siano nelle immediate disponibilità, in analogia ai casi in cui la normativa vigente prevede espressamente tale deroga.

6.2. Permesso di soggiorno per motivi familiari o per affidamento

Altro permesso di soggiorno è quello per “motivi familiari” contemplato dalla lett. b) dell'art. 10 l. 47/17, nonché dall'art. 31 co. 1°, d.lgs. n. 286/98, rilasciato nei casi in cui il minore è sottoposto alla tutela di un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante e convivente con il tutore; affidato a un cittadino italiano o a un cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai sensi dell'art. 4 l. n.184/83 oppure affidato “di fatto” a parente entro il quarto grado ai sensi dell'art. 9 co. 4, l. n.184/83⁹.

E' prassi di alcune Questure rilasciare ai minori in affidamento familiare o conviventi con il tutore un permesso di soggiorno “per affidamento”, con le stesse caratteristiche del permesso “per motivi familiari”.

Altre Questure, invece, difformemente da quanto previsto dalla normativa vigente, rilasciano un permesso “per minore età”. In tale caso si tratta di una prassi illegittima.

In riferimento al rilascio di permesso di soggiorno per “affidamento”, la Circolare del Ministero dell'Interno del 28/8/2017 fornisce le seguenti indicazioni alle Questure “ *Qualora sia adottato il provvedimento di affidamento o di tutela da parte dell'A.G. competente, al minore è rilasciato il permesso per affidamento, sostitutivo del permesso di soggiorno per minore età; come noto, il permesso di soggiorno per affidamento è prodotto in formato elettronico, è biennialmente rinnovabile ed è valido ai fini dell'esercizio della libera circolazione nello Spazio comune, qualora*

⁹ Alla domanda deve essere allegato: la documentazione relativa alla tutela, all'affidamento, alla parentela e alla convivenza; la documentazione inerente la regolarità del soggiorno o la cittadinanza italiana del tutore o affidatario. Ai fini del rilascio del permesso per motivi familiari, inoltre, è richiesto da alcune Questure che il minore sia in possesso del passaporto o documento equipollente (ad es. titolo di viaggio).

esibito unitamente al documento di viaggio in corso di validità”.

Si evidenzia come la suddetta circolare faccia riferimento a tutti i minori per i quali sia stato disposto un provvedimento di tutela o affidamento, senza ulteriori specifiche e pertanto includendovi anche i minori affidati al servizio sociale territorialmente competente per il collocamento in strutture di accoglienza. Purtroppo si registra che tale indicazione è spesso disattesa dalle Questure.

6.3. Permesso di soggiorno al compimento della maggiore età

Al compimento della maggiore età, al minore non accompagnato può essere rilasciato un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32 d.lgs. n.286/98:

- **per studio** se il minore/neomaggiorenne sta frequentando un corso di studi e viene rinnovato fino alla conclusione del corso stesso¹⁰
- **lavoro** se il minore/neomaggiorenne ha un contratto di lavoro¹¹,
- **attesa occupazione** *che viene rilasciato con una durata di un anno*

presentando istanza alla Questura competente secondo il criterio del domicilio, 60 giorni prima del compimento della maggiore età o entro i 60 giorni successivi (salvo giustificati motivi).

La richiesta deve essere presentata dal tutore o, se non è ancora stato nominato, dal responsabile della struttura di accoglienza in quanto esercente i poteri tutelari in via provvisoria o, dopo il compimento della maggiore età, direttamente dall'interessato¹².

Requisiti necessari al rilascio sono:

- **passaporto o documento equipollente in corso di validità** (molte Questure accettano l'attestazione di nazionalità o altro documento di identità rilasciato dal Consolato/Ambasciata del Paese d'origine, richiedendo una integrazione successiva o al momento del rinnovo);
- **frequenza di corsi di studio** (per permesso di soggiorno per studio), o **svolgimento di attività lavorativa** (per permesso di soggiorno per lavoro); ove il minore non frequenti un corso di studi né abbia un contratto di lavoro, può comunque ottenere un permesso di soggiorno per

¹⁰ Tale permesso di soggiorno, di durata annuale, consente di svolgere attività di lavoro subordinato per un tempo non superiore a 20 ore settimanali. Può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro, nel caso in cui il cittadino straniero abbia un contratto di lavoro e faccia richiesta di conversione prima della scadenza del permesso di soggiorno per studio.

¹¹ Generalmente rilasciato per una durata di due anni.

¹² Alla domanda devono essere allegati: il passaporto (come già detto, in mancanza di passaporto, alcune Questure accettano ai fini della conversione ai 18 anni anche l'attestazione di nazionalità rilasciata dal Consolato/Ambasciata del Paese d'origine); la richiesta di parere inoltrata alla DG Immigrazione e la sua eventuale risposta; gli stessi documenti allegati alla richiesta di parere inviata alla DG Immigrazione.

attesa occupazione;

- Il parere positivo della DG Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali subordinato ad alcuni requisiti: se è entrato in Italia da almeno tre anni (cioè prima del compimento dei 15 anni) e ha seguito per almeno due anni un progetto di integrazione sociale e civile di un ente pubblico o da un ente privato con determinati requisiti, o, in alternativa, sia sottoposto a tutela o è affidato ai sensi dell'art. 2 legge 184/83 e ha ottenuto un parere positivo da parte della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹³. Ad ogni modo si precisa che in seguito alle novità previste dal D.L 130/2020, il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno.
- Alcune Questure richiedono inoltre di dimostrare la disponibilità di un alloggio.

Secondo le Linee guida della DG Immigrazione:

- è preferibile che le richieste di parere siano inviate da parte dei servizi sociali dell'Ente locale che ha in carico il minore. Nel caso in cui ciò non avvenga, il tutore, la struttura di accoglienza o il diretto interessato dopo aver compiuto 18 anni possono inviare la richiesta di parere, provvedendo ad inoltrarla per conoscenza anche ai servizi sociali territorialmente competenti;
- la richiesta di parere dovrebbe essere inviata preferibilmente non prima dei 90 giorni precedenti il compimento della maggiore età e, comunque, non oltre i 60 giorni successivi alla scadenza del permesso di soggiorno, salvo giustificati motivi, opportunamente rappresentati nell'ambito della richiesta di parere;
- La richiesta di parere va inoltrata alla DG Immigrazione attraverso il Sistema informativo minori (SIM), cui accedono attualmente solo una parte dei comuni/ enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, oppure attraverso l'invio telematico di un'apposita scheda¹⁴.

¹³ Secondo le Linee guida della Direzione Generale Immigrazione, un periodo di permanenza nel territorio dello Stato di almeno sei mesi prima del compimento della maggiore età, unitamente all'avvio di un percorso di integrazione (scuola, formazione, lavoro ecc.), consente un'istruttoria più appropriata ai fini del rilascio del parere, ferma restando la valutazione caso per caso nel superiore interesse del minore e la possibilità che il parere positivo sia rilasciato anche a fronte di periodi di permanenza inferiori al semestre, ove il percorso di integrazione già svolto sia ritenuto adeguatamente apprezzabile. La l. 47/17 aveva previsto l'applicazione del principio del silenzio assenso con riferimento al parere della DG Immigrazione, ma la disposizione è stata abrogata dal d.l. 113/18

¹⁴ Alla domanda devono essere allegati: copia del passaporto e/o attestato d'identità rilasciato e/o convalidato dall'ambasciata/consolato del proprio Paese d'origine, copia del permesso di soggiorno/cedolino della richiesta di rinnovo/conversione, copia del provvedimento inerente la tutela e/o l'affidamento, documentazione a supporto del percorso di integrazione seguito dal minore e del percorso che potrà essere proseguito a seguito dell'emissione del parere.

- Le Linee Guida chiariscono che **non deve essere richiesto il parere** alla DG Immigrazione, ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni per il MSNA che risulti presente in Italia da almeno tre anni, ammesso ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni; per minori stranieri affidati a parenti entro il 4° grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età; per MSNA per i quali il Tribunale per i minorenni abbia disposto il prosieguo amministrativo oltre il compimento del 18esimo anno di età; MSNA che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o protezione speciale.

Nel caso in cui la Questura intenda rigettare la richiesta di rilascio, rinnovo o conversione del permesso di soggiorno, comunica un c.d. “preavviso di rigetto” per informare l’interessato dei motivi del rigetto. L’interessato può presentare osservazioni e documenti entro 10 giorni dalla comunicazione.

Il MSNA che ha ottenuto un permesso un permesso per “motivi familiari” al compimento della maggiore età potrà convertirlo in un permesso di soggiorno per motivi di studio, di attesa occupazione, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, senza necessità di soddisfare i requisiti relativi al parere della DG Immigrazione o alla permanenza in Italia da tre anni e partecipazione a un progetto di integrazione per due anni richiesti per la conversione del permesso di soggiorno per minore età.

Infine, come già riportato nel capitolo in riferimento al “prosieguo amministrativo”, la Circolare del Ministero dell’Interno del 28/08/2017 fornisce importanti indicazioni alle Questure riguardo al **rinnovo del permesso per affidamento al compimento dei 18 anni** nei casi in cui il Tribunale per i minorenni abbia disposto l’affidamento ai servizi sociali fino al massimo a 21 anni: “ *chiaramente, in tali casi, laddove lo straniero non abbia i requisiti per accedere alla conversione, codeste Questure potranno procedere al rinnovo, biennale, del permesso di soggiorno per affidamento in precedenza posseduto, comunque non oltre il ventunesimo anno di età*”.

Tale indicazione si intende applicabile anche ai minori sottoposti a prosieguo amministrativo ai quali sia stato rilasciato in precedenza un permesso per “minore età”, nei casi in cui “*sia adottato il provvedimento di affidamento o di tutela da parte dell’A.G. competente*” e quindi, secondo la medesima Circolare, la Questura avrebbe dovuto rilasciare un permesso di soggiorno per affidamento in sostituzione del permesso per minore età.

E ancora, le Linee guida della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro del 24/02/2017 hanno chiarito che per i *MSNA* per i quali il Tribunale per i minorenni abbia disposto il prosieguo amministrativo non deve essere richiesto il parere a tale Direzione, ai fini della conversione/rinnovo del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32 d.lgs.n. 286/98 al compimento della maggiore età .

6.4. Permesso di soggiorno per casi speciali

La normativa vigente prevede, in generale, che non possa essere rilasciato o rinnovato un permesso di soggiorno al cittadino straniero che sia stato condannato anche con sentenza non definitiva, per alcuni tipi di reati, tra cui i reati inerenti gli stupefacenti e tutti i reati previsti dall'art. 380 c.p.p. (ad esempio il furto aggravato, la rapina, l'estorsione ecc.). Si ritiene che la Questura dovrebbe considerare la specificità dei casi in cui il reato sia stato commesso durante la minore età e il minore abbia successivamente compiuto con esito positivo un percorso di reinserimento sociale. **L'art. 18, co. 6 del d.lgs. 286/98** prevede che possa essere rilasciato un **permesso di soggiorno per “casi speciali”**, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, al cittadino straniero (minorenne o maggiorenne) che abbia terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età e abbia dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale. Tale permesso di soggiorno può essere rilasciato anche in assenza di passaporto e, secondo l'interpretazione ampiamente prevalente, anche nei casi in cui il minore abbia concluso il procedimento penale con una misura alternativa alla detenzione o con estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova. La Questura rilascia questo tipo di permesso di soggiorno su proposta del Procuratore della Repubblica o del Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale per i minorenni, in genere sollecitati in tal senso dall'Ufficio Servizi Sociali Minorenni (USSM) del Centro Giustizia Minorile.

6.5. Il minore richiedente la protezione internazionale

Per i minori non accompagnati¹⁵ che intendono presentare la domanda di protezione internazionale si applicano le norme che disciplinano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) e della protezione speciale,

¹⁵ E' importante ricordare che le richieste di protezione internazionale presentate da *MSNA* presentano alcune specificità rispetto a quelle presentate da richiedenti asilo adulti. Si rimanda alle **“Linee Guida di UNHCR sulla Protezione Internazionale: Richieste di asilo di minori** ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati”

prestando attenzione alle specifiche forme di persecuzione contro l'infanzia e l'adolescenza.

La Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo ha invitato le Commissioni territoriali a prestare particolare attenzione alle possibili forme di persecuzione e vulnerabilità legate alla minore età, nonché, in via subordinata, ed in assenza dei presupposti della protezione internazionale, ad eventuali e residuali vulnerabilità particolari.

Il d.l. 113/18, convertito con legge 132/18, ha abrogato la protezione umanitaria e ha introdotto una nuova forma di protezione che poteva essere riconosciuta dalla Commissione territoriale, la protezione speciale, stabilendo altresì specifiche norme transitorie per coloro ai quali era stata riconosciuta la protezione umanitaria prima dell'entrata in vigore del decreto legge.

Tuttavia, il nuovo D.L. n. 130/2020 convertito in L. n. 173/2020 ha comportato ulteriori modifiche all'art. 5 comma 6 dlgs 286/98 e ha ampliato i casi dell'art. 19 co.1 e 1.1. dlgs 286/98 in cui sono vietati il respingimento, l'espulsione o l'estradiizione. Infatti, il nuovo permesso di **soggiorno per protezione speciale** di cui all'art. 32 co. 3 dlgs 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** *(nella valutazione di tali motivi, occorre tenere conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani)* o di subire una violazione del diritto al **rispetto della propria vita privata e familiare** *(nella valutazione del rischio si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine)*. In questi casi la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale della durata di due anni con possibilità di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Il permesso di soggiorno per protezione speciale può essere ottenuto ove ricorrono gli stessi requisiti anche nel caso in cui la domanda per il rilascio di un permesso di soggiorno sia presentata al Questore, previo parere della Commissione territoriale.

6.6. Permesso di soggiorno per protezione sociale

Per quanto riguarda le/i **vittime di tratta**, nel nostro ordinamento, un importante strumento è quello previsto dall'art. 18 dlgs 286/98 che prevede il rilascio di un **permesso di soggiorno per protezione sociale (con la dicitura "casi speciali")** in favore delle persone straniere che siano state

vittime di situazioni di violenza o grave sfruttamento e che risultino esposte ad un concreto pericolo per la loro incolumità a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento penale o a causa della decisione di sottrarsi alla situazione di sfruttamento per consentirgli di sottrarsi a tale situazione di sfruttamento.

Secondo il **“Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini”**, costituisce *«tratta di persone» il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitare o accogliere persone, tramite l’impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra a scopo di sfruttamento.*

Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l’asservimento o il prelievo di organi.

Una previsione estremamente importante è quella per cui l’elemento del *consenso* della vittima è irrilevante nel caso in cui sia stato usato uno qualsiasi dei mezzi di coercizione indicati e che, *nel caso in cui il reato venga commesso nei confronti di minori, esso è punibile anche in assenza dell’utilizzo dei metodi di coercizione.*

Altri riferimenti normativi relativi ai minori non accompagnati vittima di tratta sono il d.lgs n. 24/2014 nel quale si prevede che ai minori vittime di tratta devono essere riservate maggiori tutele specifiche. In particolare, è previsto che gli stessi devono essere informati adeguatamente sui propri diritti, inclusa la possibilità di accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. (Art. 4, co.1)

Inoltre, la legge n. 47/2017 ha introdotto una previsione specifica, prevedendo nei confronti dei minori stranieri non accompagnati la necessità che gli venga *garantita una particolare tutela, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.* (Art. 17).

Criticità

Nel corso dell’attività di monitoraggio si sono potute riscontrare problematiche relative ai tempi della procedura di richiesta/ rilascio dei permessi di soggiorno non conformi ai bisogni di tutela dei

MSNA, prassi differenti da territorio a territorio e tra le diverse questure e diversi profili di discrezionalità e illegittimità.

Alcune Questure rilasciano ai minori in affidamento familiare o conviventi con il tutore un permesso di soggiorno con la dicitura “per affidamento”, con le stesse caratteristiche del permesso per motivi familiari. Altre Questure, invece, rilasciano solo un permesso di soggiorno per minore età. Si tratta di una prassi illegittima, non conforme alla normativa vigente.

Molte Questure rifiutano l’accesso alla richiesta di protezione internazionale per quei minori per i quali non è stato ancora nominato un tutore.

Inoltre, nonostante la Circolare del Ministero dell’interno del 28/8/2017 fornisca chiare indicazioni in riferimento al rilascio del permesso di soggiorno per affidamento, si riscontrano difficoltà in tal senso. La circolare fa riferimento a tutti i minori per i quali sia stato disposto un provvedimento di tutela o affidamento, senza ulteriori specifiche, quindi anche i minori affidati al servizio sociale competente.

7. L’AFFIDAMENTO FAMILIARE

L’istituto dell’affidamento familiare è disciplinato dalla legge n. 184 del 1983 sull’adozione e l’affidamento dei minori successivamente modificato dalla legge n. 149 del 2001. In base al dettato normativo, *il diritto del minore di vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato **senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione** e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento (Art. 1 co.5).*

Quanto al minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, la normativa prevede che può essere affidato in primis ad **una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola**, e ove tale affidamento non sia possibile, è consentito l'inserimento in **una comunità di tipo familiare** o, in mancanza, **in un istituto di assistenza pubblico o privato**, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza (Art.2).

Con specifico riferimento al minore straniero, l’art. 37 bis della L. 184/1983 stabilisce che in caso in cui si trova nello Stato in situazione di abbandono **si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza.**

Un’importante novità è stata introdotta anche dalla L. n. 47/2017, la quale ha apportato modifiche

alla L. n.184/1983 prevedendo in capo agli enti locali, **la possibilità di promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza** (Art.7);

Inoltre, anche il “D.M. 18 Novembre 2019”, ha previsto che i progetti destinati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono tenuti a promuovere attività di sostegno agli affidamenti familiari, full-time e part-time, in linea con il progetto educativo individualizzato del minore, come intervento anche complementare all'accoglienza in struttura (Art. 35);

Importanti indicazioni sono inoltre previste anche dalle “*Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*”, approvate in Conferenza Unificata il 25 ottobre 2012, dal “*Sussidiario per operatori e famiglie*” e dal documento “*La promozione delle reti dell'affidamento familiare*” a cura dell'AGIA – 2017.

In particolare, in riferimento ai minori stranieri non accompagnati, le “Linee di indirizzo per l'affidamento familiare”, ritengono l'istituto dell'affidamento familiare un intervento utile **purché attivato con una progettualità specifica che tenga ben presente il contesto, gli attori e il progetto migratorio del minore**, e in questo caso, la famiglia affidataria, **oltre a garantire un ambiente idoneo al suo sviluppo, è chiamata a facilitare la conoscenza del contesto sociale di accoglienza e l'integrazione sul territorio.**

Invero, i MSNA, la maggior parte dei quali di età compresa tra i 14 – 17 anni, si trovano nel nostro paese senza alcun adulto di riferimento in quanto la loro famiglia di origine non è presente sul territorio, e l'affidamento familiare nel loro caso è contraddistinto da proprie caratteristiche specifiche.

Infatti, “Il Sussidiario per operatori e famiglie”, ritiene che il progetto di affidamento dei MSNA va costruito a partire dalla comprensione del: a) **progetto migratorio** di ogni ragazzo; b) delle **ragioni che lo hanno portato nel nostro Paese**; c) del **legame esistente con la sua famiglia**. A partire dall'analisi approfondita, realizzata con il minore stesso, di almeno questi tre fattori, sarà possibile scegliere la migliore forma di collocamento esterno, che può essere un affido omoculturale (quando un minore straniero non accompagnato viene accolto per alcune ore al giorno da una famiglia di origine straniera con la stessa cultura, lingua e religione), ma anche un “normale” affido residenziale.

Al fine di garantire un adeguato processo di affidamento familiare del minore straniero non

accompagnato “Le linee di indirizzo per l’affidamento familiare” hanno previsto alcune azioni/indicazioni operative:

- Coinvolgimento dei **mediatori culturali** da parte del Centro per l’affidamento familiare affidandogli il compito di facilitare la reciproca conoscenza e di favorire i contatti e il coinvolgimento della famiglia di origine;
- Valutazione particolarmente celere e accurata da parte dei servizi sociali nei casi in cui il minore è prossimo alla maggiore età, **prevedendo un suo adeguato coinvolgimento nella predisposizione del progetto di affidamento, per garantirne la piena condivisione;**
- **Organizzazione di percorsi specifici di sensibilizzazione e di formazione** nei confronti delle famiglie o le persone singole, italiane o straniere, che si propongono come affidatari che riguardano, oltre al vissuto dei singoli minori anche le usanze, le abitudini, la religione, la storia dei paesi di origine, etc;
- **Affiancamento dei servizi sociali agli affidatari e al minore straniero non accompagnato** durante l’intero periodo di affidamento, con una cura particolare al raccordo con le altre istituzioni in relazione, finalizzato al buon esito del progetto migratorio del ragazzo.

Criticità

Seppur il ricorso all’istituto dell’affidamento familiare negli ultimi anni è aumentato rispetto agli anni precedenti, rimane tuttavia ancora uno strumento poco conosciuto e poco applicato. A livello nazionale le prassi sono eterogenee e un ruolo fondamentale nella riuscita del funzionamento dell’affido dipende anche dal ruolo della rete territoriale composta dalla rete nazionale, regionale e locale. A tal proposito, risulterebbe importante non solo implementare tale rete, ma anche istituire dove non è attivo il *Tavolo di Coordinamento per l’affidamento familiare* che ha lo scopo di impegnare l’amministrazione comunale nella programmazione, progettazione e realizzazione del sistema territoriale dei servizi e degli interventi sociali e orientare le politiche dei servizi per l’infanzia. Infine, si ritiene necessario che i Comuni siano informati della possibilità di coprire il costo dell’affidamento familiare dei MSNA con i contributi disposti dal Ministero dell’Interno a valere sul Fondo nazionale per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui all’articolo 1, co. 181 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, entro i limiti delle risorse del medesimo fondo (art. 19, co. 3 del d.Lgs. n. 142/2015).

8. IL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE PER I MINORI RICHIEDENTI ASILO NEL QUADRO DEL REGOLAMENTO EU 604/2013 (“DUBLINO III”)

Ai sensi del Regolamento Dublino¹⁶, un minore straniero non accompagnato che abbia presentato la domanda di protezione internazionale in Italia ha diritto al ricongiungimento familiare in un altro Stato membro, purché ciò sia nel suo superiore interesse, se in tale Stato soggiornano regolarmente i familiari: il padre, la madre o altro adulto responsabile in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto oppure i parenti; fratello o sorella; zio/zia, nonno/nonna a condizione che possano occuparsi del minore¹⁷. Lo Stato in cui il minore viene trasferito diventa competente all'esame della domanda di protezione internazionale presentata dal minore.

La procedura di determinazione dello Stato membro competente è avviata non appena una domanda di protezione internazionale è presentata per la prima volta in uno Stato membro. (Art. 20 par. 1 del reg. 604/2013/UE).

A seguito della richiesta di protezione internazionale la domanda d'asilo con la richiesta di ricongiungimento ai sensi del Regolamento Dublino, **la Questura invierà la segnalazione all'Unità Dublino**. Per l'inoltro delle richieste e delle risposte, nonché per tutta la corrispondenza scritta fra Stati membri in vista dell'applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 è utilizzata la rete telematica “DubliNet”.

La richiesta deve pervenire all'Unità Dublino dello Stato in cui si trova il parente del minore entro tre mesi dalla data in cui è stata formalizzata la richiesta di protezione internazionale da parte del minore.

Lo Stato membro richiesto procede alle verifiche necessarie e delibera sulla richiesta di presa in carico di un richiedente entro due mesi a decorrere dal ricevimento della richiesta. I principali requisiti richiesti :

- La regolarità del soggiorno del parente e, nel caso di zii o nonni, la capacità di prendersi cura della/del minore;

¹⁶ Il Regolamento Dublino III (n. 604/2013) stabilisce i criteri per l'individuazione dello Stato membro competente ad esaminare ogni domanda di asilo presentata sul territorio europeo. Le norme stabilite dal Regolamento valgono per i 28 Stati dell'Unione Europea (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria), cui si aggiungono altri 4 Stati (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein).

¹⁷ Reg. 604/2013, art. 8, par 1 e 2. Il ricongiungimento a parenti più lontani (ad es. cugini) può essere richiesto in base all'art. 17 del Regolamento Dublino in base al quale ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino straniero, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti dal Regolamento. Va tuttavia sottolineato che si tratta di una possibilità lasciata alla discrezionalità degli Stati membri.

- Albero genealogico;
- Il consenso scritto del minore, del tutore e del parente;
- La prova del legame familiare: possibilmente attraverso documenti, ma se il minore e il parente non hanno alcun documento atto a dimostrare il legame familiare è possibile che vengano accettati quali elementi di prova, relazioni psico-sociali relative all'osservazione dei colloqui a distanza o altra testimonianza, oppure viene richiesto l'esame del DNA;

Gli accertamenti nello Stato in cui risiede il parente vengono svolti dalle autorità competenti di tale Stato. Quando lo Stato membro interessato al trasferimento accetta la presa in carico del minore, **lo Stato membro richiedente notifica al tutore del minore la decisione di trasferirlo verso lo Stato membro competente.** Il trasferimento avviene conformemente al diritto nazionale dello Stato membro richiedente, previa concertazione tra gli Stati membri interessati, non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei mesi a decorrere dall'accettazione. Su richiesta del tutore, il Tribunale per i minorenni competente territorialmente, autorizzerà il nulla osta al trasferimento se valuterà il ricongiungimento rispondente al superiore interesse del minore. A seguito del nulla osta, la Questura organizzerà il trasferimento del minore, con costi a carico dello Stato) rilasciando un apposito lasciapassare ('allegato IV del Regolamento di Esecuzione 118/2014).

Criticità

Una delle criticità maggiormente riscontrate riguarda i tempi lunghi per la definizione della procedura. Le lunghe attese, - undici mesi ma anche di più - comportano molto spesso l'allontanamento dei minori dalle strutture di accoglienza senza attendere l'esito della procedura. Inoltre, non è inusuale che anche là dove decidono di attendere fiduciosi l'esito della stessa, la procedura, in prima istanza, può essere rigettata, e in caso di riesame, questo comporta un allungamento ulteriore dei tempi che a sua volta ha come conseguenza la fuga del minore e il rischio che diventi vittima di tratta affidandosi a dei trafficanti per raggiungere i familiari in altri paesi UE. Nell'ultimo anno, l'emergenza sanitaria COVID-19 ha avuto un forte impatto anche sulle procedure di ricongiungimento familiare, rallentando le pratiche soprattutto per l'impossibilità di trasferimento tra i paesi membri del Regolamento.

Un'altra criticità è da evidenziarsi nella poca conoscenza del diritto al ricongiungimento e della procedura da parte del servizio sociale affidatario, degli operatori ed anche da parte dei tutori i quali hanno il compito fondamentale di supportare il minore fin dalle prime fasi della procedura e per tutta la sua durata. Questo aspetto è fondamentale in quanto una corretta conoscenza della

procedura permetterebbe a tutti coloro che sono coinvolti nella tutela e protezione del minore, di orientare ed accompagnare lo stesso adeguatamente in tutte le fasi della procedura e fino a quando lo stesso non si ricongiunge con i suoi familiari.

9. RACCOMANDAZIONI FINALI

Le attività progettuali hanno evidenziato prassi differenziate tra i diversi territori, non sempre adeguata conoscenza della normativa, mancata o parziale applicazione di quanto previsto nell'ottica della tutela e della protezione dei MSNA. L'osservazione condotta evidenzia, in generale, la necessità di implementare attività di sensibilizzazione e di formazione multilivello e di promuovere azioni sinergiche tra i vari attori istituzionali e non.

Appare necessario evidenziare che l'emergenza sanitaria COVID-19, tuttora in corso, ha avuto un impatto significativo sulla condizione dei MSNA. Gli effetti hanno riguardato in particolare i minori in procinto di compiere o che hanno compiuto la maggiore età durante la fase di emergenza sanitaria connessa al COVID-19. Se è vero che l'emergenza sanitaria non fa distinzione alcuna, è pur vero che la diversità delle situazioni individuali e le condizioni di vulnerabilità determinano specifici e differenti rischi. Le misure adottate per prevenire e limitare il rischio epidemiologico hanno avuto un particolare impatto sulla condizione dei MSNA e sui loro diritti interrompendo i percorsi di inclusione socio-lavorativa e di autonomia personale già avviati o in procinto di esserlo. Pertanto si auspica maggiore attenzione alle conseguenze della pandemia, anche prevedendo misure specifiche a tutela dei diritti dei MSNA.

In considerazione delle prassi osservate e delle criticità rilevate durante le attività progettuali, riteniamo importanti le seguenti **raccomandazioni**:

In riferimento all'identificazione ed accertamento dell'età:

- Tutte le procedure di identificazione e dell'eventuale accertamento dell'età, devono avvenire nel più breve tempo possibile, secondo le procedure e le tempistiche previste dalla normativa vigente e con il preminente criterio del superiore interesse del minore che deve essere principio guida in tutte le procedure che riguardano i minori;
- L'accertamento socio-sanitario dell'età può essere disposto solo dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (art. 19 bis co. 4, d.lgs 142/15) e deve essere disposto solo in caso di dubbi fondati sull'età dichiarata e l'impossibile accertamento con

documento anagrafico;

- Nelle more dell'accertamento dell'età deve essere garantita l'accoglienza nelle strutture di prima accoglienza per i minori e il minore deve essere considerato tale al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione.
- L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto secondo un approccio multidisciplinare, con professionisti adeguatamente formati, secondo il criterio dell'invasività minima, alla presenza di un mediatore e previo consenso del minore; l'esame deve essere svolto in un ambiente idoneo, attraverso le modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica, in considerazione dell'origine etnica e culturale (art. 4 d.lgs n.24/14, art. 1 d.p.c.m. n. 234); nella relazione finale deve sempre essere riportato l'indicazione del metodo utilizzato, il range di errore insito nella variabilità biologica e delle metodiche utilizzate e i conseguenti valori minimo e massimo dell'età attribuibile.
- E' necessario ed urgente che, come previsto dalla normativa, su tutto il territorio nazionale vengano istituite equipe multidisciplinari per l'accertamento socio-sanitario dell'età.
- In caso di dubbio sulla minore età anche a seguito dell'accertamento socio-sanitario, la minore età è presunta ad ogni effetto di legge.
- E' importante promuovere la conoscenza e garantire l'implementazione del "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati", adottato in Conferenza Unificata il 9 Luglio 2020.

In riferimento alla tutela:

- Ridurre i tempi per la nomina dei tutori da parte dei Tribunali per i minorenni nell'ottica del superiore interesse dei minori;
- Garantire adeguata formazione e incontri di aggiornamento per i tutori;
- In considerazione dell'impegno dei tutori, garantire interventi a loro favore, rimborsi spesa e permessi lavoro per i tutori al fine di sostenere lo svolgimento degli adempimenti connessi all'ufficio della tutela volontaria, come previsto dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, co. 882-883, L. 160/2019).

In riferimento all'accoglienza:

- Garantire l'immediata accoglienza dei minori nelle strutture adeguate alla loro minore età

attivando le procedure necessarie per procedere alla loro collocazione in strutture idonee in piena applicazione della specifica normativa e delle tutele come previste; in tale direzione i Comuni, in caso di indisponibilità nelle strutture afferenti alla rete S.A.I (ex Siproimi), devono attivare le procedure e le garanzie previste dal d.lgs. n. 142/15;

- Garantire standard adeguati nei servizi e nell'assistenza, con particolare attenzione all'orientamento legale, alla mediazione linguistico-culturale, orientamento socio-lavorativo, ai percorsi di formazione, alla tutela socio-sanitaria, tenendo conto delle esigenze specifiche dei MSNA e garantire adeguata presa in carico di particolari esigenze e condizioni di vulnerabilità;
- Garantire modalità di ascolto protetto, adeguate all'età, per favorire emersione di eventi traumatici, violenze, abusi, sfruttamento.

In riferimento al cd prosieguo amministrativo:

- Garantire ai MSNA/neomaggiorenni in accoglienza un adeguato servizio di orientamento legale e di mediazione, con la presenza di operatori adeguatamente formati, nonché supportarli al compimento della maggiore età nella richiesta di rilascio di permesso di soggiorno per affidamento anche in assenza del passaporto considerato l'impossibilità di ottenerne il rilascio dalla maggior parte delle rappresentanze dei paesi di origine presenti in Italia, in analogia a quanto previsto per il rilascio di permesso di soggiorno per minore età;
- Promuovere la conoscenza e l'importanza dell'istituto attraverso corsi di formazione ed aggiornamento rivolti ai tutori, ai servizi sociali, agli operatori delle comunità e prevedendo momenti di confronto con l'Autorità Garante, i Garanti regionali e i Tribunali per i minorenni;
- Garantire il prosieguo dei percorsi in accoglienza e la prosecuzione dei percorsi già in atto, anche evidenziando all'A.G. la necessità che l'accoglienza del neomaggiorenne debba essere assicurata nell'ambito del progetto SAI del Comune cui risulta affidato o, in mancanza, in quello disponibile più prossimo territorialmente al fine di garantire la continuità del percorso in corso ed eventualmente darne chiara indicazione;
- In considerazione delle difficoltà connesse al particolare periodo di pandemia e alle conseguenze sulla condizione dei MSNA /neomaggiorenni accolti in Italia, al fine di superare le particolari criticità e per garantire i diritti riconosciuti, per tutti coloro che sono prossimi alla maggiore età e che abbiano manifestato la volontà di intraprendere un percorso di inserimento sociale, ma che siano stati a ciò impossibilitati a causa dell'emergenza sanitaria,

vengano adottati provvedimenti di estensione della tutela oltre il diciottesimo anno, nei termini previsti dalla normativa (fino ai 21 anni) e riconoscendo il diritto all'estensione della tutela dal momento del compimento della maggiore età per coloro che hanno già compiuto 18 anni in questo periodo.

In riferimento alla richiesta/rilascio di permesso di soggiorno:

- Garantire la presenza di operatori legali adeguatamente formati al fine di orientare la/il minore al percorso più conforme all'interesse dello stesso e in grado di riconoscere vulnerabilità specifiche e indicatori di tratta;
- Garantire il rilascio del permesso di soggiorno per "casi speciali" ex art. 18, co. 6 del d.lgs. 286/98 all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, ricordando che può essere rilasciato anche in assenza di passaporto e, secondo l'interpretazione ampiamente prevalente, anche nei casi in cui il minore abbia concluso il procedimento penale con una misura alternativa alla detenzione o con estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, previa richiesta del tutore o dell'operatore sociale di riferimento all'USSM o all'Autorità giudiziaria minorile;
- Prestare particolare attenzione alle violazioni dei diritti dei minori che, in determinate circostanze, possono rappresentare forme di **persecuzione contro l'infanzia e l'adolescenza** e dunque costituire presupposto per il riconoscimento della protezione internazionale, come evidenziato dalle Linee guida UNHCR: la **tratta di minori** (ovvero qualsiasi forma di arruolamento, trasporto, trasferimento, ospitalità o accoglienza di minori a fini di sfruttamento), le più gravi forme di **lavoro minorile** (schiavitù, il lavoro minorile vincolato alla restituzione di un debito e altri tipi di lavoro forzato), l'impiego di minori al fine di prostituzione, pornografia e attività illecite, appartenenza a particolare gruppo sociale, la **violenza domestica**, minori affetti da HIV/AIDS o disabilità, minori apolidi, matrimoni forzati o precoci, la mutilazione genitale femminile, l'arruolamento minorile, gravi violazioni di diritti economici e sociali fondamentali (tali da costituire minaccia per lo sviluppo e la stessa sopravvivenza del minore);
- Garantire l'accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale anche nelle more della nomina del tutore.

In riferimento all'affidamento familiare

- Promuovere l'affidamento in famiglia attraverso azioni sinergiche finalizzate alla sensibilizzazione, formazione e supporto per le famiglie e i singoli disponibili all'affidamento, anche coinvolgendo le comunità al fine di garantire l'avvio dei percorsi di affidamento e del loro esito positivo.

In riferimento al ricongiungimento familiare

Garantire tempi celeri della procedura durante tutte le sue fasi, in tutti i vari step:

- Effettuare in tempi brevi un colloquio sociale per raccogliere informazioni relative alla storia personale, ai motivi della partenza e per comprendere se ci sono parenti o familiari in altri Stati membri UE;
- Informare il MSNA della sua condizione giuridica, della possibilità di presentare richiesta di protezione internazionale, del diritto al ricongiungimento familiare, in una lingua conosciuta dal minore e utilizzando modalità che tengano conto dell'età, del grado di maturità e di eventuali condizioni di vulnerabilità;
- Supportare il minore nella formalizzazione della domanda d'asilo e nella richiesta di ricongiungimento familiare;
- Facilitare i contatti del minore con il parente e la raccolta della documentazione necessaria per dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti per la procedura di ricongiungimento.
- Garantire tempi brevi nella formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, nella trasmissione della richiesta dalla questura all'Unità Dublino, nella procedura di presa in carico della richiesta, nel rilascio del nullaosta al ricongiungimento da parte del tribunale per i minorenni territorialmente competente e nell'organizzazione del trasferimento.