



in collaborazione con



I bisogni di orientamento legale delle tutrici e dei tutori di minori stranieri non accompagnati: analisi sistematica dei quesiti posti sulla piattaforma Piemonte Immigrazione e delle relative questioni giuridiche

Sommario

Premessa	1
Metodologia della ricerca	3
Proseguo amministrativo, conversione del permesso di soggiorno e protezione internazionale.....	5
Proseguo amministrativo.....	5
Protezione internazionale e protezione sociale	8
Diritti sociali e integrazione.....	10
Msna e viaggio.....	11
Msna e lavoro	12
Processo penale e permesso di soggiorno.....	13
Accertamento dell'età	14
Prassi amministrative non uniformi.....	18
Conclusioni.....	19

Premessa

La piattaforma Piemonte Immigrazione, attiva dal 2001, è il portale dell'Osservatorio regionale sull'Immigrazione e sul Diritto d'Asilo in Piemonte, sviluppato a cura dell'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte (IRES Piemonte). Si tratta di uno strumento pubblico di conoscenza, informazione e documentazione che raccoglie analisi, dati, guide pratiche, riferimenti normativi e materiali utili per comprendere meglio l'immigrazione in Piemonte e favorire l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone dal *background* migratorio. All'interno della piattaforma Piemonte Immigrazione sono presenti contenuti di particolare utilità per professionisti e operatori del settore, quali avvocati, mediatori interculturali e operatori dei servizi pubblici e del terzo settore, tra cui progetti e iniziative di aggiornamento professionale finalizzati a rafforzare le competenze

tecniche, giuridiche e operative di quanti sono coinvolti, a diverso titolo, nei servizi e negli interventi in materia di immigrazione. Attraverso sezioni tematiche periodicamente aggiornate, il portale offre risorse su argomenti chiave come lavoro, protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati (d'ora in poi msna) e tutela volontaria.

Un elemento distintivo della piattaforma Piemonte Immigrazione è il forum ad accesso riservato, un'area protetta accessibile esclusivamente tramite credenziali attribuite. Il forum è uno spazio di confronto, consulenza qualificata e scambio di buone pratiche nell'ambito delle migrazioni e del diritto dell'immigrazione per operatori/trici e professionisti/e che si relazionano con persone con background migratorio. Dal 2018 vengono iscritti/e tutrici e tutori volontari in seguito alla loro nomina su segnalazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Il forum è uno spazio fondato su *cooperative learning*, moderato da esperti IRES, che consente agli utenti di porre quesiti e richiedere la consulenza di professionisti con competenze specialistiche tra cui avvocati, mediatori/trici interculturali, psicologi/e, antropologi/e, nonché confrontarsi con referenti istituzionali (Prefettura, Centri per l'Impiego, ASL, INPS, ecc.).

Le risposte ai quesiti formulati da tutori e tutrici volontari/e, provengono dalla sezione dedicata del forum “Tutori e tutrici volontari/e di MSNA” e sono elaborate grazie al contributo di ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) nell'ambito del progetto Mediato finanziato da Compagnia di San Paolo e dell'Unità Operativa Locale del Progetto del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) “*Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017*”, promosso dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, secondo quanto previsto dal Protocollo d'intesa sottoscritto con il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Piemonte.

Questa pluralità di competenze garantisce un approccio multidisciplinare alle questioni affrontate e rende il forum uno strumento particolarmente efficace soprattutto per coloro che non necessariamente hanno specifiche competenze tecniche, come i tutori volontari. Il forum non si limita, quindi, a fornire informazioni, ma contribuisce concretamente alla costruzione di una comunità sempre più aggiornata rispetto a specifiche tematiche, favorendo l'aggiornamento continuo, l'interpretazione condivisa delle norme e il miglioramento delle pratiche di intervento sul territorio piemontese.

Dal punto di vista strutturale, il forum è *user friendly* ed è suddiviso in:

- Indice delle categorie
- Discussioni recenti

- Nuova discussione
- Senza risposta
- Mie discussioni
- Profilo Ricerca

Nella sezione “Indice delle categorie” sono elencate 23 tematiche e per ciascuna di esse sono riportati i quesiti formulati e le relative risposte fornite; gli argomenti trattati spaziano dall’esecuzione penale al ricongiungimento familiare, fino alle diverse tipologie di permesso di soggiorno. Va sottolineato, tuttavia, che le categorie con il maggior numero di domande sono la sezione “minori” e quella dedicata ai tutori e alle tutrici volontarie, con rispettivamente 50 e 224 quesiti.

L’obiettivo di questo report è fornire un’analisi ragionata dei bisogni di orientamento legale delle tutrici e dei tutori volontari di Piemonte e Valle d’Aosta, evidenziando come gli strumenti a disposizione siano principalmente due, il forum Piemonte Immigrazione e, in parte, i gruppi di mutuo aiuto. Nello specifico, in questo studio sono presi in considerazione i principali risultati emersi dall’analisi dei quesiti posti all’interno del forum della piattaforma Piemonte Immigrazione, riferiti agli anni solari compresi tra il 2020 e il 2025, con particolare attenzione alle problematiche relative ai minori stranieri non accompagnati.

Le domande totali relative ai minori stranieri non accompagnati sono 189, con una media di almeno una domanda al mese; la maggior parte dei quesiti riguarda la problematica del rinnovo del permesso di soggiorno dalla minore età alla maggiore età, sia in presenza di prosieguo amministrativo, sia in assenza. Trattasi, in effetti, di una fase estremamente delicata, in cui il minore straniero non accompagnato si trova, ad essere tutelato da una delle normative più all’avanguardia dell’Unione Europea, per poi trovarsi vincolato da una burocrazia alquanto complessa e farraginoso.

Metodologia della ricerca

Sotto il profilo metodologico, le domande sono state raggruppate in macrocategorie tematiche omogenee; al fine di restituire la complessità delle questioni sollevate e, soprattutto, delle risposte fornite, saranno riportati, anche in considerazione della ricorrenza di taluni quesiti, alcuni contributi ritenuti particolarmente significativi o caratterizzati da un più elevato livello di approfondimento.

Di seguito si riporta la distribuzione percentuale dei quesiti (N = 189), suddivisa per macrotematiche.

Categoria	Numero	Percentuale
Proseguo amministrativo	31	16,40 %
Accertamento età	12	6,35 %

Protezione internazionale, audizione dinanzi alla CT	18	9,52 %
Permesso di soggiorno per motivi familiari e istituti a tutela dell'unità familiare	7	3,70 %
Conversione del permesso di soggiorno da minore età	17	8,99 %
Sai/cas/strutture/comunità	12	6,35 %
Ritardi e criticità nel rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno	12	6,35 %
Problematiche connesse al passaporto del paese di origine	3,70	3,70 %
Viaggio/ritorno al paese di origine	13	6,88 %
Tesseramento Figc	3	1,59 %
Carcere/diritto penale/processo penale	8	4,23 %
Questione residenza	3	1,59 %
Funzione della tutela	6	3,17 %
Lavoro e msna	1	0,53 %
Assegni familiari	2	1,06 %
Sanzioni amministrative e responsabilità del tutore	1	0,53 %
Vaccino e msna	1	0,53 %
Cittadinanza italiana del msna	1	0,53 %
Codice fiscale, discrepanze dati anagrafici	10	5,29 %
Responsabile civile del tutore volontario	2	1,06 %
Criticità nel rilascio della carta d'identità	1	0,53 %
Varie voci non raggruppabili (ringraziamento alla Garante, promozione di eventi dedicati ai msna, critiche all'avvocatura)	21	11,11 %
Totale	189	100%

Prosieguo amministrativo, conversione del permesso di soggiorno e protezione internazionale

Prosieguo amministrativo

Come accennato, dall'analisi delle domande del forum emerge come oltre il 25% dei quesiti posti riguardi la fase di passaggio alla maggiore età, con una netta prevalenza di domande relative al prosieguo amministrativo e alle forme di conversione del permesso di soggiorno (per esempio, motivi di lavoro). Nello specifico, le domande evidenziano forti dubbi in capo ai tutori/tutrici su quale tipologia di permesso di soggiorno sia più favorevole per il minore una volta diventato maggiorenne: per quel che riguarda, infatti, il rinnovo del permesso di soggiorno dopo aver compiuto la maggiore età, esso può avvenire per motivi di studio, di lavoro (subordinato o autonomo), di attesa occupazione, per esigenze sanitarie o di cura; altri tipi di permesso di soggiorno richiedibili, sin dalla minore età, sono per motivi familiari e per richiesta asilo (se la richiesta viene accolta, si tramuterà in asilo, protezione sussidiaria o speciale).

Un'ulteriore questione, anch'essa connessa all'individuazione del permesso di soggiorno più favorevole al compimento della maggiore età, concerne la possibilità di attivare percorsi paralleli, così da evitare che il minore, una volta divenuto adulto, sia esposto al rischio di una condizione di incertezza o di irregolarità.

Il prosieguo amministrativo, nonostante le lungaggini della procedura evidenziate dai tutori e tutrici,¹ rappresenta uno strumento importante per garantire, da un lato, la regolarizzazione del msna una volta maggiorenne e, dall'altro lato, fornisce un supporto strutturato in una fase di transizione delicata, in cui il neomaggiorenne potrebbe trovarsi solo, isolato e privo della rete di sostegno necessaria per accompagnarlo verso l'autonomia adulta.

Dalle domande del forum, in relazione all'area del prosieguo amministrativo, si possono individuare ulteriori 5 sottotemi:

Sotto-tema

- Requisiti e presupposti
- Tempistiche e ritardi
- Compatibilità con conversione del pds

¹ Occorre, tuttavia, rilevare come vi sia una significativa accelerazione dei tempi di decisione del prosieguo amministrativo.

Sotto-tema

- Poteri della Questura
- Rinnovo del prosieguo

Dal punto di vista statistico, una delle domande più ricorrenti riguarda la compatibilità del prosieguo amministrativo e la conversione del permesso di soggiorno per minore età. In una delle risposte viene ribadito come non vi sia

“alcuna incompatibilità tra la richiesta di prosieguo amministrativo e la domanda di conversione del permesso per minore età: si può dunque chiedere il prosieguo e contemporaneamente chiedere la conversione del permesso per minore età ai 18 anni. Non si possono però richiedere contemporaneamente il permesso di soggiorno per integrazione e il permesso per attesa occupazione.”

In questa prospettiva, nella stessa risposta, l'esperta suggerisce di:

- *“presentare la richiesta di prosieguo, prima del compimento dei 18 anni*
- *presentare la domanda di conversione del permesso per minore età in permesso per attesa occupazione*
- *se il Tribunale per i minorenni disporrà il prosieguo, integrare la domanda depositando il provvedimento di prosieguo e richiedendo il permesso per integrazione*
- *se il Tribunale per i minorenni rigetterà la domanda di prosieguo, proseguire con la procedura di conversione del permesso per minore età in permesso per attesa occupazione.”*

Dal forum sono emersi anche orientamenti amministrativi non condivisibili, con specifico riferimento all'asserito potere discrezionale della Questura di riesaminare/rivalutare il prosieguo amministrativo

“Il prosieguo amministrativo viene disposto dal Tribunale per i Minorenni e comporta l'affidamento del MSNA ai servizi sociali per un periodo che non può essere superiore a 3 anni (compimento del ventunesimo anno di età). La Questura non ha alcun potere decisionale o di "rivalutazione" della decisione, che spetta unicamente al Tribunale.”

Altra problematica che ha fatto sorgere diversi dubbi operativi riguarda il parere della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. Stante la ciclicità della domanda, vale la pena riportare una risposta esaustiva che indica i casi di esclusione del parere:

“Fatta salva la necessità di valutare in concreto ogni situazione nel superiore interesse del minore, vengono precisati i casi per i quali la richiesta di parere alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione NON deve essere inviata: - per minori stranieri non accompagnati che risultino presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi 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 minori stranieri non accompagnati per i quali il Tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo delle misure di protezione e di assistenza oltre il compimento del 18esimo anno di età; - per minori stranieri non accompagnati che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari”.

I tutori e le tutrici hanno posto diverse domande di natura pratica sulle modalità e tempistiche di trasmissione della richiesta del parere

“la richiesta di parere alla Direzione Generale Immigrazione dovrebbe essere preferibilmente inviata dai servizi sociali competenti ma, nel caso in cui ciò non avvenga, può essere inviata anche dal diretto interessato compilando la scheda che le invio in allegato. La scheda va inviata all'indirizzo minori.art32@pec.lavoro.gov.it o minori-art32@lavoro.gov.it. Suggestisco di allegare tutta la documentazione sul percorso scolastico, formativo e lavorativo svolto durante la minore età e sul percorso svolto successivamente al compimento dei 18 anni (certificati di iscrizione e frequenza scolastica, contratti di lavoro ecc.) e di spiegare nelle note tutta la vicenda, motivando perché la richiesta viene inviata dal ragazzo anziché dai servizi sociali e dopo molto tempo dal compimento dei 18 anni.”

La questione del parere merita un approfondimento, in quanto l'esperienza dimostra come alcuni rigetti della richiesta di conversione del permesso di soggiorno dalla minore età sia connessa proprio all'assenza dell'atto della Direzione Generale Immigrazione, obbligando il neo-adulto ad impugnare il provvedimento reiettivo dinanzi al T.a.r. Come insegna la giurisprudenza pronunciata in materia, *“In ordine alla rilevata mancanza del parere di competenza della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (che ha sostituito il Comitato per i minori stranieri menzionato all'art. 32, comma 1-bis, T.U.I.), occorre evidenziare che tale parere costituisce un atto endoprocedimentale che deve essere acquisito*

a cura dell'amministrazione precedente e non deve, invece, considerarsi adempimento a carico del richiedente".²

Il diniego del permesso di soggiorno, pertanto, fondato esclusivamente sulla mancata esibizione, in allegato alla domanda del parere, è illegittimo.

Altra tipologia di questione molto delicata, poiché implica una scelta che sia condivisa anche dal tutore/tutrice, riguarda la compatibilità di richieste di diverse tipologie di permessi di soggiorno. In tal senso, è stato chiesto se il permesso di soggiorno per minore età sia compatibile con quello per richiesta di protezione internazionale. In effetti, la questione appare di grande rilevanza e utilità pratica, poiché una recente modifica normativa ha conferito una specifica garanzia al minore straniero richiedente asilo.

“in base alle nuove disposizioni introdotte nel regolamento attuativo del T.U. Immigrazione, nel caso di domanda di asilo che venga rigettata dopo il raggiungimento della maggiore età, il neo maggiorenne può, comunque, chiedere la conversione del permesso di soggiorno come se avesse richiesto il permesso per minore età. Sulla base di queste modifiche è, dunque, possibile percorrere la strada della protezione internazionale senza perdere la possibilità di convertire alla maggiore età, nel caso appunto che la protezione internazionale non venga riconosciuta.”

Il tutore e la tutrice, quindi, devono conoscere questo meccanismo di protezione del msna, che trova la base giuridica nell'art. 14, co. 1 bis D.P.R. 394/99 (modificato con D.P.R. del 4 ottobre 2022), onde consentirgli di effettuare la scelta più opportuna, relativa alla sua posizione sul territorio nazionale.

Protezione internazionale e protezione sociale

Come si è visto, il tema della protezione internazionale è estremamente ricorrente nel forum: i tutori e le tutrici si interrogano, infatti, sull'opportunità di far presentare al minore la protezione internazionale in determinati casi, valutando se tale opzione possa rientrare nell'interesse del minore, anche alla luce dei suoi rapporti con il Paese di provenienza. Proprio per la complessità del problema, è stata elaborata una risposta riassuntiva sulla procedura della richiesta di protezione internazionale del minore e del ruolo del tutore/tutrice.

“La domanda di riconoscimento della protezione internazionale può essere presentata direttamente dal MSNA e confermata dal tutore oppure, per esempio nel caso di bambini, può

² Si veda, *ex plurimis*, T.A.R. Piemonte, Sez. I, 5 maggio 2022, n. 424; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 26 aprile 2023, n. 278; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 21 dicembre 2023, n. 3149) (Tar Piemonte, sent. n. 947/2024).

essere presentata direttamente dal tutore sulla base di una valutazione individuale della situazione del minore.

Nel caso in cui il tutore non sia ancora stato nominato, i compiti relativi alla domanda di protezione internazionale (e alla richiesta del permesso di soggiorno) possono essere svolti dal responsabile della struttura di accoglienza, in quanto esercente i poteri tutelari in via provvisoria.

Ai sensi dell'art. 26 comma 5 d.lgs. 25/2008, art. 26, nel caso di domanda presentata direttamente da un MSNA, la procedura è la seguente: la Questura sospende il procedimento e notizia il Tribunale per i minorenni, che nelle 48 successive deve provvedere alla nomina del tutore; il tutore ovvero il responsabile della struttura di accoglienza a cui il minore viene assegnato, in qualità di esercente i poteri tutelari in via provvisoria, prende immediato contatto con il minore per informarlo della propria nomina e con la Questura per la conferma della domanda ai fini dell'ulteriore corso del procedimento di esame della domanda.

Nell'ipotesi in cui il MSNA sia accompagnato in Questura dal tutore o dal responsabile della struttura di accoglienza, la procedura non si sospende. In tal caso, il tutore o il responsabile della struttura di accoglienza dovranno confermare la domanda presentata dal minore.

Il tutore (o l'esercente i poteri tutelari in via provvisoria) deve essere presente al momento della verbalizzazione della domanda d'asilo in Questura e verificare che le procedure si svolgano correttamente (per esempio che sia presente l'interprete e che il minore e l'interprete si capiscano; che sul C3 siano riportati correttamente tutti i dati e le informazioni comunicati dal minore ecc.). A conclusione della verbalizzazione, il modello C3 viene sottoscritto dal richiedente, dall'interprete, dal tutore e dal verbalizzante. Copia del C3 e degli allegati devono essere consegnati al minore e al tutore. Ove il minore sia stato precedentemente fotosegnalato con una data di nascita diversa da quella dichiarata, è importante che la dichiarazione del minore sia comunque verbalizzata e allegata al C3. Le domande presentate da minori non accompagnati devono essere esaminate in via prioritaria. Tuttavia, non sempre le Questure segnalano tale priorità alle Commissioni”

Tema poco affrontato nel forum, ma che merita di essere citato per la rilevanza pratica, riguarda il permesso di soggiorno per “protezione sociale”, assente invece per gli adulti. Trattasi, in particolare, di titolo di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 del TUI ed è un

“permesso di soggiorno (...) rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.”

Uno strumento che concretizza, anche dal punto di vista della regolarizzazione, il principio costituzionale di rieducazione della pena (*ex art. 27 Cost.*).

In conclusione, quindi, emerge dal forum una forte attenzione dei tutori e delle tutrici nei confronti della fase di transizione del minore verso la fase adulta ed in particolar modo in relazione alle tipologie di permesso di soggiorno richiedibili dal minore straniero non accompagnato una volta diventato adulto; si condividono esperienze critiche ed idee; dal punto di vista dell'analisi delle risposte fornite, invece, vengono sciolti tutti i nodi critici, spaziando in tutte le macro-tematiche più sensibili e problematiche.

Diritti sociali e integrazione

Particolare rilievo tra i quesiti posti sul forum assume una grande rilevanza il tema della residenza anagrafica, frequentemente negata o ritardata, con conseguenze sull'accesso:

- alle politiche attive del lavoro;
- alla formazione;
- ai servizi territoriali.

I quesiti mostrano come l'iscrizione anagrafica sia percepita dai tutori e dalle tutrici volontarie non solo come adempimento formale, ma come condizione sostanziale di inclusione. Alcuni tutori e tutrici hanno riportato come alcuni Comuni piemontesi abbiano rifiutato l'iscrizione anagrafica del minore ospite presso una comunità ovvero parrebbe che vi siano prassi ostative all'iscrizione del minore. In tal senso, è stato evidenziato in maniera estremamente esaustiva che:

“l'art. 6 comma 7, Dlgs 286/1998 prevede espressamente che “Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. “Non vi è dubbio dunque che i MNSA, in quanto stranieri regolarmente soggiornanti, abbiano diritto all'iscrizione anagrafica a parità con i minori italiani, nel luogo in cui hanno la dimora

abituale e ugualmente non vi è dubbio che tale luogo debba essere identificato con la comunità o il centro che li ospita per un periodo superiore a tre mesi. Dalle norme sopra identificate appare evidente che i Comuni e le comunità che accolgono i MNSA in virtù di convenzioni con gli stessi, non possono rifiutarsi di procedere con l'iscrizione anagrafica. Tale circostanza è stata chiarita anche dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, che con nota m_lps.35, Registro Ufficiale, U.0003591.09-12-2019 del 09.12.2019, in risposta ad un quesito sottoposto in tema dalla Regione Piemonte (con nota nr. 47274 del 23.10.2019) specificando che dalle norme sopracitate “da ciò deriva che un minore straniero non accompagnato titolare di un regolare permesso di soggiorno che dimora da più di tre mesi presso un centro di accoglienza o una struttura residenziale comunitaria deve essere considerato alla stregua di un residente e di conseguenza iscritto, a richiesta all'anagrafe della popolazione residente” e ulteriormente specifica che la mancata iscrizione oltre ad essere illegittima “potrebbe comportare una serie di limitazioni all'esercizio dei diritti a loro riconosciuti e all'accesso ai servizi non ultimi quelli relativi alle misure di politica attiva del lavoro (tirocini extracurricolari) l'accesso ai quali è riconosciuto a tutti i cittadini residenti sul territorio italiano, ivi inclusi i minori stranieri regolarmente soggiornanti, in ottemperanza alle norme in materia di formazione e lavoro minorile”. Un trattamento diverso comporterebbe una violazione delle norme sopracitate e delle norme. Peraltro in aggiunta a quanto sopra si specifica come per espressa previsione della l. 47/2017 le strutture nelle quali vengono accolti i minori stranieri non accompagnati debbano sempre soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate e accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia. Le strutture dunque che violassero l'obbligo di iscrizione anagrafica dei minori de quo, si troverebbero quindi a porre in essere comportamenti illegittimi e discriminatori e sarebbero passibili di sanzioni e di essere escluse dall'accreditamento sopracitato (Fonte: ANCI Lombardia).”

Alla luce di ciò, pertanto, tutte le prassi che precludono l'iscrizione anagrafica del msna devono considerarsi illegittime.

Msna e viaggio

Una delle domande più frequenti in assoluto, posta anche nei gruppi di mutuo aiuto, è la possibilità del minore straniero di ritornare nel proprio Paese o viaggiare all'estero *tout court*. Nelle risposte, si è reiteratamente ribadito come il viaggio del msna verso il proprio Paese di origine deve rifarsi alla

“necessità che esso corrisponda al suo superiore interesse (...) Ricordo, poi, che un viaggio internazionale presuppone la titolarità di un documento valido per l'espatrio e, almeno per i minori italiani, di una dichiarazione di accompagnamento allegata allo stesso documento che autorizza il minore a viaggiare/essere preso in carico da un adulto diverso dall'esercente la potestà genitoriale. Consiglierei di contattare l'ambasciata per conoscere quali sono le modalità e le eventuali restrizioni al viaggio, tanto più che immagino la MSNA non abbia un passaporto. Se la minore viaggia da sola, occorre inoltre verificare con il vettore il relativo regolamento. Questo, ovviamente, solo nell'ipotesi in cui la sua tutelata inizi il viaggio da minorenni. Dopo il raggiungimento della maggiore età, infatti, tali regole non valgono più.”

Ai sensi dell'art. 357 del Codice Civile, il tutore ha la cura della persona del minore e ne esercita la rappresentanza legale, assumendo le decisioni ordinarie relative alla sua vita personale. Pertanto, gli spostamenti o viaggi del minore, anche all'estero se di carattere temporaneo, rientrano normalmente nelle decisioni del tutore, non richiedendo specifica autorizzazione del giudice tutelare salvo che incidano su residenza, collocamento stabile o altri interessi rilevanti del minore.

Si è poi ricordato, in altra domanda, che *“per regola generale la ricevuta del primo permesso di soggiorno non consente di effettuare viaggi nel paese di origine”*.

Un ulteriore problema ricorrente tra i tutori e le tutrici riguarda il rilascio del passaporto, soprattutto in relazioni ad alcuni Stati, quali il Bangladesh. Purtroppo, trattasi di una problematica che esula dai poteri dei tutori e delle tutrici e non esiste alcun correttivo alle barriere che si frappongono al rilascio del passaporto, tenuto conto che le autorità consolari hanno una giurisdizione propria ed extraterritoriale. Ciò che, tuttavia, emerge dalle domande poste nel forum è una grande pervicacia da parte dei tutori e delle tutrici nel tentare di risolvere la problematica del rilascio del passaporto per il minore straniero non accompagnato, documento che è prodromico anche al rilascio del permesso di soggiorno durante la maggiore età. In tal senso, si è affermato che:

“purtroppo per quanto è a nostra conoscenza, in caso di passaporto biometrico le autorità consolari in Italia di vari Paesi non permettono variazioni dei dati anagrafici, ma tale variazione, se ammessa, può essere fatta solo nel Paese di origine”.

Msna e lavoro

L'argomento è poco trattato nel forum, ma merita di essere riportato per i potenziali risvolti pratici. In particolare, è stata sottoposta la questione relativa alla possibilità del msna di lavorare,

nonostante le difficoltà nel dimostrare l'assolvimento decennale dell'obbligo scolastico. Si è evidenziato che:

“Per legge, ogni minore per lavorare deve avere compiuto 16 anni e dimostrare l'assolvimento dell'obbligo scolastico (10 anni di frequenza scolastica).

Nel caso di MSNA, la Regione Piemonte e Agenzia Piemonte Lavoro (Ente strumentale che gestisce i Centri per l'Impiego) hanno concordato che, anche nell'impossibilità di dimostrare con materiale documentale l'assolvimento dell'obbligo scolastico, il minore può essere iscritto al Centro per l'Impiego con una richiesta formale del tutore legale che richiede l'iscrizione al CPI, dichiarando che dal percorso conoscitivo realizzato dal Servizio sociale, dalla Comunità ecc. emerge che il minore ha assolto l'obbligo scolastico nel paese d'origine e che sta frequentando un percorso formativo.

Con l'iscrizione del CPI il minore può accedere all'apprendistato di I livello (misto lavoro e scuola per acquisire un titolo di studio), ai tirocini di inclusione, a corsi di formazione professionale e prestazioni di sostegno.

Quindi non è previsto che possa essere assunto con un vero e proprio contratto di lavoro.”

Il minore straniero non accompagnato, in relazione alle regole giuslavoristiche, soggiace alle medesime norme del minore italiano, non essendoci una normativa differenziata.

Occorre, quindi, rilevare come la tutela del lavoro dei minori trovi il suo fondamento nella disciplina specifica contenuta nella legge 17 ottobre 1967, n. 977, “Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti”, successivamente modificata, a seguito del recepimento della normativa eurounitaria, dai D.lgs. 4 agosto 1999, n. 345 e D.lgs. 18 agosto 2000, n. 262. L'età minima di ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e, comunque, non può essere inferiore a 16 anni (L. 296/2006, art. 1, comma 622), o a 15 nell'ambito dell'alternanza scuola-lavoro.

Laddove, quindi, siano soddisfatti tali requisiti di legge, il minore straniero non accompagnato può sottoscrivere personalmente un contratto di lavoro.

Processo penale e permesso di soggiorno

Tra le domande formulate, 8 attengono al tema del processo penale e della detenzione, profilo di particolare rilievo in quanto la condanna penale incide anche sul rinnovo e rilascio del permesso di soggiorno.

Va, infatti, osservato che, in linea generale, la Questura possa rifiutare il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno al cittadino straniero che risulti condannato, ancorché con sentenza non definitiva, per determinate tipologie di reato (c.d. “reati ostativi”), tra cui rientrano i reati inerenti agli stupefacenti, furto aggravato, rapina, estorsione e violenza sessuale, salve alcune eccezioni (d.lgs. 286/98, art. 4, co. 3 e art. 5, co. 5).

Come evidenziato in una delle risposte sul tema, 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. Si ricorda che, ove ritenga vi siano motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno, la Questura deve emettere un preavviso di rigetto esplicitando le motivazioni per le quali ritiene di non poter procedere con l’emissione del permesso. Il ragazzo, preferibilmente assistito da un avvocato ha il diritto di presentare per iscritto le proprie osservazioni entro il termine di 10 giorni. Tuttavia, è possibile che la Questura non rigetti l’istanza ma sospenda il procedimento. Anche in questo caso, si suggerisce di rivolgersi a un avvocato.”*

Il tutore volontario di un minore imputato in un procedimento penale, unitamente al difensore di fiducia o d’ufficio, dovrà quindi valutare la strategia processuale più idonea anche al fine di salvaguardare il minore da una delle condanne ostative, optando, conseguentemente, salvo un’eventuale protesta di innocenza, per la sospensione del procedimento con messa alla prova, che è l’opzione processuale più favorevole al minore.

Accertamento dell’età

La corretta attribuzione della minore età dello straniero giunto nel territorio nazionale, senza un legale rappresentante, costituisce un presupposto essenziale affinché gli siano applicate le misure di protezione, assistenza ed accoglienza. La rilevanza dell’accertamento dell’età del minore emerge come tema centrale nel forum, poiché il tutore si trova spesso a confrontarsi con questioni legate sia ai tipi di documenti riconosciuti in Italia per attestare la minore età, sia alle discrepanze anagrafiche riportate dal minore in diversi momenti del suo percorso migratorio. Per comprendere la complessità del tema, si riportano due quesiti che racchiudono diverse problematiche:

1. (...) Il minore del Camerun, attualmente residente presso il Cas, ha come unico documento una foto del certificato di nascita senza fotografia. In fase di ingresso in Italia è stata registrata come data di nascita 11/06/2004 e non 11/06/2007, nonostante da lui dichiarata l’età di 15 anni, al fine di poter procedere con la richiesta del permesso di soggiorno per minore età, l’avvocato del Cas unitamente ai servizi sociali al quale è

affidato, concordano sul fatto che per la questura è necessario un documento che accerti la minore età (...) Ho pertanto bisogno di sapere come, da tutore, mi devo attivare in tal senso e la procedura corretta da seguire. Nel caso di invio della richiesta al Tribunale dei Minori, occorre attendere la risposta o nel frattempo possiamo attivarci?

2. Buongiorno, sono da pochi giorni tutore di un minore egiziano. Il ragazzo è in possesso di una fotocopia del passaporto, che sostiene di aver perso in Serbia, e di un certificato di iscrizione di nascita in originale con traduzione certificata. La comunità intende chiedere la visita per l'accertamento dell'età. I documenti in possesso del ragazzo non sono sufficienti per evitare questa prassi? Mi sto attivando per il rilascio di un nuovo passaporto ma ovviamente non sarà una cosa breve.

La risposta al secondo quesito, le cui conclusioni possono estendersi anche al primo, afferma che

“Il d.p.c.m. n. 234/16, che rappresenta attualmente la fonte normativa più completa in materia di accertamento dell'età, stabilisce che solo ove sussistano fondati dubbi sull'età e questa non sia accertabile attraverso documenti identificativi (passaporto o altro documento di riconoscimento munito di fotografia), è necessario richiedere al giudice competente per la tutela l'autorizzazione all'avvio della procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età. Nel caso di specie, poiché il certificato di nascita non vale come documenti di identità e la fotocopia non può attestare l'originale del passaporto, la decisione di far partire la procedura di accertamento dell'età pare corretta. Quanto in possesso del minore dovrà comunque essere prodotto quale elemento di prova. Nelle more del rilascio del passaporto potrebbe essere utile chiedere il rilascio di un attestato di nazionalità con foto (l'emissione del quale è più rapida del passaporto). Tale documento equivale a documento di identità in grado di evitare la procedura di accertamento.”

La materia dell'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati è disciplinata dall'art. 19-bis del D.Lgs. n. 142/2015, introdotto dall'art. 5 della legge n. 47/2017 (cd. legge Zampa), al fine di definire una procedura uniforme sull'intero territorio nazionale. In tale contesto, una delle principali innovazioni introdotte dalla legge n. 47/2017 riguarda proprio la disciplina dell'accertamento dell'età, prevedendo che gli eventuali esami medico-sanitari costituiscano

un'*extrema ratio*, dovendosi privilegiare strumenti meno invasivi, in particolare il colloquio con il soggetto che si dichiara minorenne.

Più nello specifico, l'art. 19 bis individua le condizioni che presuppongono l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, stabilendone la procedura. L'identificazione inizia con un colloquio sociale, alla presenza di un mediatore culturale, che ha la funzione di approfondire la storia personale e familiare del minore, facendo emergere ogni elemento utile alla sua tutela. La norma indica poi i soggetti preposti allo svolgimento del colloquio ed, in specie, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza *“sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente”*, con il supporto *“ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori”*.

Di fronte alla sussistenza relativo al dubbio sull'età del minore, si dovrà attivare la procedura di identificazione, garantendogli accoglienza nelle apposite strutture di prima accoglienza adibite ai minori; la procedura di identificazione viene svolta dalle autorità di pubblica sicurezza con l'ausilio dal mediatore culturale e alla presenza del tutore legale.

Duplici è la fase accertativa. La prima prevede la verifica di un documento anagrafico, anche interpellando le autorità diplomatico-consolari, salvo i casi di richiesta di protezione internazionale da parte del minore oppure nel caso in cui il minore non intenda avvalersi del supporto consolare. Nel caso in cui, poi, permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata dal minore, la norma stabilisce che *“la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa”*.

I soggetti indicati dalla prima parte della norma, quindi, all'esito del colloquio sociale valutano la sussistenza dei fondati dubbi sull'età dichiarata dal minore, disponendo conseguentemente di un significativo tasso di discrezionalità.

L'art. 19 bis, co. 5 disciplina le garanzie relative alle indicazioni da trasmettere al minore, valorizzando un linguaggio e modalità *child friendly* ed in particolare:

“lo straniero è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono essere fornite altresì alla persona che, anche temporaneamente, esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore”.

La norma abbraccia, pertanto, un approccio multidisciplinare dell'accertamento socio-sanitario, in cui l'équipe è composta da *“professionisti adeguatamente formati”*, imponendo, ai sensi dell'art. 19 bis, comma 6 *“modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona”*, con il divieto di eseguire *“esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona.”*

Il risultato dell'accertamento socio-sanitario viene comunicato al minore, al tutore e all'autorità giudiziaria che lo ha disposto: la relazione finale deve indicare obbligatoriamente il margine di errore. La procedura di accertamento si conclude con un *“provvedimento di attribuzione dell'età”*, tradotto in una lingua conosciuta al minore, notificato poi allo straniero e all'esercente la tutela, nonché alle autorità di polizia al fine del completamento delle procedure di identificazione. Il provvedimento è reclamabile.

Prima della disciplina poc' anzi evidenziata, la normativa relativa all'accertamento dell'età era demandata al d.p.c.m. 10.11.2016, n. 234, entrato in vigore pochi mesi prima dell'adozione della legge n. 47/2017 e definisce i meccanismi, amministrativi e giudiziari, per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta. Dal punto di vista del rapporto tra l'art. 19 bis e il d.p.c.m. n. 234/2017, occorre evidenziare come la prima norma abbia carattere generale, applicandosi a tutti i minori stranieri non accompagnati, mentre il d.p.c.m. ha carattere speciale, essendo rivolta ad una categoria vulnerabile di minori non accompagnati: sussiste quindi un'influenza ed interazione reciproca tra fonte primaria e quella secondaria. Alla luce di ciò, laddove il d.p.c.m. preveda norme di dettaglio su quanto non specificamente disciplinato dalla legge e non vi sia incompatibilità con l'art. 19 bis, tali norme trovano applicazione anche nei casi di minori non accompagnati che non siano identificati come vittime di tratta; in caso, invece, di incompatibilità tra la legge 47/2017 e il d.p.c.m., per il criterio della gerarchia tra le fonti, prevale la legge, anche in riferimento ai minori vittime di tratta.

Stante, dunque, la complessità della materia sopra descritta, è emerso dal forum una particolare attenzione da parte dei tutori e delle tutrici nei confronti della procedura di accertamento dell'età, anche per l'incidenza che il riconoscimento della minore età assume sul piano dei diritti e delle garanzie. Va ricordato, in tal senso, come il minore straniero non accompagnato, ai sensi dell'art. 19 comma 1-bis T.U.I., non può in nessun caso essere respinto, così come non è consentito il suo trattenimento all'interno di un C.P.R.

In conclusione, riportando le parole della sentenza della Corte Edu³ che ha condannato l'Italia, poiché un minore era stato erroneamente trattenuto in centro per adulti, a seguito di esame radiografico della mano e del polso, *“l'applicabilità della legislazione nazionale, europea e internazionale che tutela i diritti dei minori inizia a decorrere dal momento in cui la persona interessata è identificata come minore. Determinare se un individuo sia un minore è quindi il primo passo per riconoscere i suoi diritti e mettere in atto tutte le misure assistenziali necessarie. Infatti, se un minore viene erroneamente identificato come un maggiorenne possono essere adottate gravi misure in violazione dei suoi diritti.”*

Prassi amministrative non uniformi

Le criticità riscontrate tra i quesiti posti non riguardano tanto l'assenza di tutele normative dei minori stranieri non accompagnati, quanto la complessità del sistema amministrativo e la sua applicazione non uniforme. Sono state, infatti, riscontrate plurime difficoltà in alcune Questure, come quella di Asti e Cuneo, in cui, da richieste effettuate da alcuni tutori e tutrici, era emersa la sostanziale impossibilità di prenotare l'appuntamento per il rinnovo del permesso di soggiorno. In tal senso, si vedano le osservazioni di un tutore;

“La questione è analoga – anzi, è identica – ad alcune osservazioni di altri interventi riferiti alla Questura di Cuneo (...): il servizio non permette di prenotare un appuntamento per la richiesta di un P. di S. per minore età (...)”

In un altro quesito posto da un tutore emergono ulteriori criticità connesse ad alcune prassi della Questura di Asti:

“Ho appena assunto la tutela di un ragazzo egiziano che diventerà maggiorenne all'inizio di febbraio. E' ospitato in un Cas adulti (in provincia di Asti) e in Questura ad Asti gli hanno fatto presentare domanda di protezione internazionale asserendo che era necessaria per essere inserito nel Cas. Ora che sono stata nominata tutrice, la Questura di Asti mi chiede di decidere se voglio portare avanti la domanda di protezione internazionale o se voglio revocarla e chiedere un permesso di soggiorno per minore età. Nel caso in cui decida di portare avanti la domanda di protezione, mi obbliga a delegare "le incombenze amministrative riguardanti la richiesta di asilo" all'operatore della cooperativa che gestisce il Cas. Volevo chiedere se tutto ciò è corretto ma soprattutto volevo chiedere un consiglio su cosa fare visto che il minore è davvero molto vicino alla maggiore età, è appena arrivato, non conosce l'italiano, è sprovvisto di documenti del suo paese e i servizi sociali competenti non si sono ancora attivati. Ho paura che un PSD per minore

³ *Darboe e Camara c. Italia* del 21 luglio 2022, consultabile in (<https://www.giustizia.it/>).

età arrivi a ridosso dei 18 anni e non venga poi convertito per mancanza di un percorso educativo ben delineato, ma credo anche che la protezione internazionale sia molto difficile da ottenere per un minore di nazionalità egiziana.”

Dal quesito sopra riportato emerge chiaramente almeno un triplice profilo critico: in particolare, riguarda l'obbligo di delega per le incombenze amministrative legate alla richiesta di asilo, attività di competenza del tutore volontario, con particolare riferimento all'accompagnamento dell'assistito in audizione davanti alla Commissione Territoriale; in questo contesto, la delega costituisce un atto discrezionale e volontario del tutore.

Rispetto, poi, alla richiesta di revoca della protezione internazionale, per continuare con il permesso di soggiorno per minore età, si ricorda, come già osservato, come non vi sia un'incompatibilità formale tra i due tipi di titolo di soggiorno.

Rispetto, infine, alla questione dell'accoglienza, tutti i minori stranieri non accompagnati, a prescindere dalla loro posizione giuridica, hanno diritto di essere accolti in una struttura d'accoglienza per minori e, solo ove non siano disponibili posti in strutture per minori, possono essere temporaneamente accolti in un CAS adulti in attesa di trasferimento in una struttura per minori. La domanda di protezione internazionale non è, pertanto, preconditione per l'inserimento del minore non accompagnato in un CAS adulti.

In diversi quesiti vengono segnalati importanti ritardi nel rilascio del permesso di soggiorno o del parere della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I ritardi nel rilascio del permesso di soggiorno, infatti, rallentano significativamente il percorso di inclusione del minore straniero non accompagnato, soprattutto una volta superata la maggiore età, in quanto si crea una situazione di grande incertezza per il neo-adulto, che si ritrova limitato nelle opportunità lavorative, di accesso ai servizi e alla formazione.

In considerazione delle sollecitazioni provenienti dai tutori e tutrici volontarie sulle criticità sopra menzionate, vi sono state delle interlocuzioni delle avvocate del forum con le Questure di Asti e Cuneo, con richiesta di intervento del Garante dell'Infanzia, con specifico riferimento alla Questura di Cuneo.

Conclusioni

Dall'analisi delle domande formulate nel forum emerge, inoltre, una funzione che trascende la mera informazione o divulgazione, configurandosi piuttosto come

- spazio di interpretazione condivisa giuridica;

- strumento di supporto decisionale per tutori e operatori;
- meccanismo di riequilibrio delle asimmetrie informative.

Il forum si configura come uno strumento per migliorare prassi illegittime o distorte e, allo stesso tempo, come uno spazio per la creazione di *best practices*. Rappresenta inoltre un supporto essenziale per tutori e tutrici volontarie, colmando lacune informative e operative del sistema istituzionale e promuovendo la consapevolezza sugli strumenti legali e normativi in grado di tutelare e valorizzare i diritti del minore straniero non accompagnato.

Autore

Wisam Zreg, collaboratore esterno, Dip. Giurisprudenza progetto “Tutela volontaria di MSNA” (Univ. Torino e Univ. Piemonte Orientale)

Revisioni

Joëlle Long, Coordinatrice del comitato scientifico progetto “Tutela volontaria di MSNA”
(Univ. Torino e Univ. Piemonte Orientale)

Marika Tigani, borsista Dipartimento di giurisprudenza, Univ. Torino, progetto “Tutela volontaria di MSNA” (Univ. Torino e Univ. Piemonte Orientale)