

Zugliano - 21 giugno 2018

Minori stranieri non accompagnati: dimensioni etiche e strumenti dell'intervento professionale.

Gli aspetti giuridici

Avv. Liala Bon



MINORI STRANIERI

Riferimenti normativi generali

Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (legge n.176/91);

Costituzione (art.li 30, 31);

Codice civile (art.li 343 e ss; art. 403);

Legge n. 184/83 sul diritto del minore ad una famiglia.

Vi si riconoscono i diritti inviolabili della persona, il diritto alla protezione, alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, all'ascolto, alla rappresentanza legale, all'assistenza affettiva e psicologica...

Il principio guida è che in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali che interessano il minore deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il suo *superiore interesse*.

MINORI STRANIERI

Riferimenti normativi specifici

- Testo unico sull'immigrazione n.286/98 e regolamento d'attuazione n.394/99;
- D.P.C.M n.535/99 istitutivo del Comitato per i minori stranieri non accompagnati, oggi sostituito dalla Direzione Generale dell'immigrazione e politiche di integrazione (legge n.135/12);
- D. Lgv. n.142/15 di attuazione della direttiva 2013/33/UE e 2013/32/UE sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sulle procedure comuni del riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale.

Sui MSNA

- Legge n.47/17 in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati;
- D. Lgv. n.220/17 a modifica del D. Lgv. n.142/15.

MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Condizione giuridica

Sono minorenni privi di cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che altrimenti sono sottoposti alla giurisdizione italiana, privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Il DPCM n.535/99 escludeva da tale nozione i minori che chiedevano asilo: sono i minori (stranieri o apolidi) che hanno giustificato timore di essere perseguitati per la razza, religione, cittadinanza, le opinioni politiche, .. e si trovano fuori dal loro Stato e non possono/vogliono la protezione in detto Stato.

Interventi a tutela

E' stato introdotto il *divieto di respingimento* del msna alla frontiera (art. 19, comma 1 *bis* TU sull'immigrazione), per cui - in attesa delle verifiche del caso - la pubblica autorità dovrà metterlo in protezione ed attivare gli interventi a tutela.

Si aggiunge al *divieto di espulsione dal territorio*, salvo gravi motivi di sicurezza e ordine pubblico e salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulsi (art. 19, comma 1).

L'eventuale richiesta di espulsione va fatta dalla Questura al Tribunale per i minorenni, che dovrà decidere tempestivamente (non oltre 30 giorni); non può comunque essere pronunciata se comporta un rischio di danni gravi per il minore.

Interventi a tutela

L'autorità di pubblica sicurezza in presenza di un msna deve procedere alla sua *identificazione*: la questura territorialmente competente svolge il foto-segnalamento e per gli ultra-quattordicenni il rilevamento delle impronte digitali; il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge un colloquio con il minore e compila una cartella sociale che trasmetterà ai servizi dell'ente competente e alla procura minorile.

Se sussistono dubbi sull'età si procede all'*accertamento* attraverso

- l'esame della documentazione anagrafica, anche con la collaborazione dell'autorità diplomatico-consolare (a meno che il minore non abbia chiesto asilo o si profilino rischi di persecuzioni) e consultando le banche dati pubbliche;
- gli accertamenti socio-sanitari disposti dalla Procura minorile, a seguito dei quali è il Tribunale per i minorenni a decretare l'attribuzione dell'età. Se permangono dubbi si presume la minore età.

Fasi queste che richiedono adeguata assistenza e rappresentanza legale a favore del minore.

Interventi a tutela

L'autorità di pubblica sicurezza segnala alla Procura minorile la presenza del msna (anche l'eventuale suo stato di abbandono ex 37 bis legge n.184/83) e direttamente al Tribunale per i minorenni (non più al giudice tutelare ex D.Lgv. 220/17) in quanto deputato all'apertura della tutela e alla nomina del *tutore*, figura essenziale in tutte le fasi della presa in carico del msna, dall'identificazione, al rilascio del permesso di soggiorno, all'accoglienza, all'accesso alle cure sanitarie, all'istruzione, all'assistenza legale.

E' stato siglato un Protocollo d'intesa tra il Garante dei diritti della persona del Friuli Venezia Giulia e il Presidente del Tribunale per i minorenni di Trieste (deliberazione del Garante n.22 del 31.07.17), che disciplina la selezione e la formazione di cittadini disponibili ad assumere la tutela di un msna (massimo 3, salve specifiche e rilevanti ragioni) e l'istituzione di un loro elenco tenuto dal giudice.

Interventi a tutela

Si segnala alla Procura minorile e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza: il *collocamento in luogo sicuro* del minore (che abbia o no chiesto asilo) deve essere garantita dall'autorità di pubblica sicurezza che ha rilevato la sua presenza sul territorio.

Si prevede una collocazione

- in strutture governative di “prima accoglienza” (centri FAMI) destinate ai minori per il tempo strettamente necessario all'identificazione e attribuzione dell'età (non più di 30 giorni);
- in strutture del sistema SPRAR;
- in caso di indisponibilità, in strutture individuate dal Comune in cui il minore si trova;
- in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, in strutture ricettive temporanee attivate dal prefetto per ultra-quattordicenni (CAS minori).

Soluzione di accoglienza prioritaria sarebbe l'affidamento familiare (art. 2, comma 1 bis legge n.184/83). Vi sono esperienze di affido omo-culturale.

Interventi a tutela

Si segnala

- al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il censimento e il monitoraggio della presenza dei msna.
- alla Direzione Generale per l'immigrazione per l'avvio tempestivo delle *indagini familiari* volte a garantire il diritto all'unità familiare: il Ministero dell'interno stipula convenzioni con organizzazioni internazionali, associazioni umanitarie per attuare i programmi funzionali al rintraccio dei familiari, previo consenso informato del minore e verifica che ciò non comporti rischi.

La decisione sull'eventuale rimpatrio assistito e volontario del msna per ricongiungersi in patria o in un paese terzo ai suoi familiari è di competenza del Tribunale per i minorenni.

Invece, si segnala al Dipartimento per le libertà e l'immigrazione del ministero dell'interno il minore richiedente asilo: per costui non si avviano indagini familiari né si chiede l'intervento della rappresentanza diplomatica.

I PERMESSI DI SOGGIORNO

La legge n.47/17 prevede per il msna (non richiedente asilo) due tipologie di permesso di soggiorno

1) *per minore età*: può essere chiesto alla Questura dal minore, rintracciato e segnalato alle autorità competenti, o dal tutore o dall'esercente le funzioni tutorie (responsabile della comunità) anche prima della nomina del tutore; si prescinde dal possesso di passaporto o documento equipollente (circ. Ministero Interno 24622 del 28.08.17 e 24.03.17); è valido fino al 18° anno, ma è convertibile a determinate condizioni:

- se in possesso del passaporto o dell'attestazione di nazionalità o d'identità rilasciata dal consolato del paese d'origine;
- se affidato ex art. 2 legge n.184/83 o sottoposto a tutela con il rilascio del parere positivo della Direzione Generale Immigrazione oppure se entrato in Italia almeno da 3 anni con un percorso d'integrazione sociale/civile gestito da ente pubblico seguito almeno per 2 anni;
- se ha disponibilità di alloggio, frequenta corsi di studio o svolge o sta attendendo di svolgere attività lavorativa.

I PERMESSI DI SOGGIORNO

La procedura del rilascio del parere della Direzione Generale Immigrazione è chiarita nelle *Linee Guida del 24.02.17*:

- la richiesta va inviata dai servizi sociali che hanno in carico il minore (scheda G); in difetto, vi può provvedere il tutore, l'affidatario o il ragazzo neo-maggiorenne;
- si chiede non prima di 90 giorni dalla maggiore età e non oltre i 60 giorni dalla scadenza del permesso, salvo giustificati motivi;
- anche un breve periodo di permanenza in Italia (6 mesi) se accompagnato dall'avvio di un percorso d'integrazione consente il rilascio del parere;
- il mancato rilascio non può legittimare il rifiuto del rinnovo del titolo: è atto obbligatorio, ma non vincolante;
- il silenzio della Direzione equivale a parere positivo (non risponde entro 30 giorni);
- non è necessario se è stato decretato il prosieguo amministrativo o se c'è l'affido a parenti entro il quarto grado.

I PERMESSI DI SOGGIORNO

2) *per motivi familiari*: se il minore è infra-quattordicenne ed è affidato (anche ex art.9, 4° comma legge 184/83) o sottoposto a tutela e conviva con un cittadino italiano; se ultra-quattordicenne ed è affidato (anche ex art.9, 4° comma legge 184/83) o sottoposto a tutela e conviva con un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante. Si tratta quindi di un minore “accompagnato”. Serve esibire il passaporto o documento equipollente, i provvedimenti inerenti la tutela o l'affidamento.

L'affidamento a parenti entro il quarto grado può essere formalizzato con il consenso dei genitori tramite atto notarile legalizzato presso la rappresentanza diplomatica-consolare italiana nel paese d'origine o con il consenso del tutore ratificato dal giudice tutelare (ma alcune autorità giudiziarie non procedono).

La mancanza di un “provvedimento formale di affidamento” può incidere sul rilascio del pds.

IL RICHIEDENTE ASILO

Il minore può presentare domanda di protezione internazionale - anche personalmente, ma finché non viene confermata dal tutore/responsabile struttura il procedimento è sospeso - alla Polizia di frontiera o alla Questura.

La domanda viene valutata dalla Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Dopo aver formalizzato la domanda viene rilasciato un permesso di soggiorno *per "richiesta di asilo"*, rinnovato sino alla conclusione della procedura, che gli consente di lavorare, d'isciversi all'anagrafe come residente anche senza passaporto.

A seguito della convocazione per l'audizione presso la commissione territoriale, alla presenza del tutore, potrà essergli riconosciuto lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria (perché comunque il rischio di danni è effettivo); oppure potrà essergli rigettata la domanda, eventualmente con trasmissione degli atti alla questura per il rilascio di un permesso per motivi umanitari.

IL PERMESSO DI SOGGIORNO

Quindi può ottenere il permesso

- per *asilo politico*; con durata di 5 anni, rinnovabile;
- per *protezione sussidiaria*; con durata di 5 anni, rinnovabile previa verifica delle condizioni sottese al rilascio da parte della commissione territoriale; convertibile in titolo per lavoro;
- per *motivi umanitari*; con durata di 2 anni previa verifica succitata; convertibile in titolo per lavoro.

In caso di rigetto della domanda

- se è ancora minorenne, potrà chiedere il permesso per minore età;
- se è diventato maggiorenne nelle more, rischia l'espulsione (salvo ricorso contro il rigetto).

IL PERMESSO DI SOGGIORNO

Se il msna ha parenti stretti regolarmente soggiornanti in altro Stato europeo e desidera ricongiungersi, ha diritto a determinate condizioni (consenso del tutore e dei parenti; verifica dell'ufficio “Unità di Dublino”, autorizzazione del tribunale per i minorenni) di essere trasferito in questo Stato ai sensi del regolamento di Dublino.

Il regolamento di Dublino è oggetto di una proposta di riforma sia per superare il criterio secondo cui l'esame della domanda compete sempre al primo paese in cui fa ingresso, prevedendosi invece il criterio di distribuzione tra paesi UE in base a parametri oggettivi (pil/popolazione) sia per valorizzare i legami significativi del richiedente con uno specifico paese per ragioni familiari, precedenti soggiorni, lavoro.

I titoli di soggiorno per minore età, per motivi familiari, per asilo, protezione sussidiaria e motivi umanitari consentono al minore di lavorare e di essere iscritti all'anagrafe come residenti (art. 6 TU sull'immigrazione “ *..la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza*”).

PROSIEGUO AMMINISTRATIVO

Quando il msna, al compimento del 18° anno, pur avendo intrapreso un percorso d'inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre - anche su richiesta dei servizi sociali - l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il 21° anno (art. 13 legge 47/17).

L'istanza può essere presentata dai servizi, dal tutore o dal minore alla procura minorile prima del compimento dei 18 anni.

Se dotato di permesso per minore età e non vi sono i requisiti per la conversione, potrà essergli rilasciato un permesso per affidamento.

Precedenti fonti normative: art. 29 r.d.l. n.1040/34 “ la cessazione delle misure (amministrative) è in ogni caso ordinata al compimento del ventunesimo anno d'età”; art. 23 legge n.39/75 “le norme vigenti che, sancendo diritti previdenziali, assistenziali o pensionistici , ne limitino la durata alla minore età della persona cui sono collegati o ne prevedano la cessazione con il conseguimento della maggior età della medesima, restano operanti sino al compimento del ventunesimo anno d'età del soggetto”

IL MINORE VITTIMA DI TRATTA

L'art. 17 della legge n.47/17 prevede una forma di prosieguo anche a favore del minore vittima tratta, cui si deve particolare tutela attraverso *“un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza, assistenza psico-sociale, sanitaria, legale prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il 18 anno d'età”*

La tratta è il reclutamento, l'introduzione nello stato, il trasferimento al di fuori dello stato, l'alloggio, .. di persone con la minaccia dell'uso o con l'uso della forza o altre forme di coercizione, con il rapimento, l'inganno, l'abuso di potere, l'offerta di denaro ... ai fini di sfruttamento (sessuale, lavoro forzato, accattonaggio, schiavitù, prelievo di organi,..). Se la vittima è un minore vi è tratta anche senza l'uso di mezzi di coercizione e il suo consenso è sempre irrilevante.

Alla vittima che vuole sottrarsi alle condizioni di sfruttamento viene rilasciato un permesso per motivi di protezione sociale (art. 18 TU immigrazione), denominato comunque *“per motivi umanitari”* al fine di garantirne la riservatezza. Ha durata di 6 mesi, rinnovabile e convertibile.

SPESE PER GLI INTERVENTI

In Europa è istituito il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) al quale accedono gli stati membri: l'Italia ha concertato il programma nazionale 2014-2020.

Lo stato italiano inoltre ha istituito

- il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo che finanzia i progetti d'accoglienza per gli adulti e minori nell'ambito dello SPRAR
- il Fondo nazionale per l'accoglienza dei msna che supporta economicamente i comuni per l'accoglienza giornaliera in strutture dedicate, ma anche in affido familiare (€45 al giorno, iva inclusa, per minore erogati trimestralmente; il costo residuo è a carico del Comune che ha in carico il minore – *circolare del Ministero Interno 20.01.16; legge regionale FVG n.12/17 l'amministrazione è autorizzata a rimborsare al 100% le spese che restano a carico dei comuni*).

A livello locale vi possono essere progettualità finanziate da comuni/da soggetti del terzo settore.

Legge n.328/00

legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

L'art. 6, 4° comma, prevede che “per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il Comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica”.

Legittimi i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 194 D. Lgs. n.267/00 T.U. sull'ordinamento degli enti locali).

Il concetto di “ricovero” per il minore comprende il collocamento etero-famigliare anche nelle forme dell'affido familiare; il concetto di “residenza” nella normativa sui minori stranieri rinvia a concetti quali luogo dove il minore “è stato trovato la prima volta”, dove “è presente”, dove “ si trova”.

DIRITTI

A prescindere dalla sua condizione giuridica il minore straniero ha diritto

- *All'istruzione*

La legge n.47/17 valorizza l'assolvimento dell'obbligo scolastico/formativo, per cui prevede che si attivino adeguate misure sin “dal momento dell'inserimento del minore in struttura d'accoglienza”.

In base alla sua età e alla documentazione eventualmente prodotta viene inserito nei percorsi *curriculari*; se ha superato l'età dell'obbligo scolastico, può iscriversi presso i CPIA (centri provinciali per l'istruzione degli adulti); se invece ha assolto l'obbligo scolastico, può essere iscritto ai centri per l'impiego o fare un tirocinio (in alcuni casi anche prima con richiesta motivata del servizio che ha in carico il ragazzo).

L'eventuale richiesta di permesso di soggiorno per formalizzare l'iscrizione è illegittima.

Ha diritto di conseguire i titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole d'ogni ordine e grado con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione .

DIRITTI

- Alla salute

E' obbligatoriamente iscritto al SSN (all'asl del luogo in cui ha la dimora/residenza) anche se in attesa del permesso di soggiorno (art. 34 TU sull'immigrazione lett.b-bis) e solo con l'esibizione del codice fiscale.

Con DGR n.1147 del 28.06.13 la Regione FVG già aveva recepito l'Accordo Stato-Regioni sull'assistenza sanitaria agli immigrati, riconoscendo l'iscrizione obbligatoria per i minori.

Finché non è iscritto al SSN, anche se non dotato di codice fiscale, gli viene rilasciato la tessera STP (straniero temporaneamente presente), avente validità 6 mesi e rinnovabile.

L'accesso ai servizi di accudimento e all'istruzione è condizionato dall'assolvimento dell'obbligo vaccinale (circ. Ministero Salute 16.08.17).

- All'assistenza legale

- All'ascolto