

Roma, 11 aprile 2008

Prot. 75

**Ai Coordinatori regionali Inca
Ai Direttori comprensoriali Inca
Al Gruppo di lavoro immigrati Inca**

Oggetto: Direttiva del Ministro Amato del 28 marzo 2008 (prot. n. 17272/7) relativa a determinate problematiche connesse al titolo di soggiorno da rilasciare al minore ultraquattordicenne e al raggiungimento della maggiore età.

Care compagne e compagni,

con la circolare in indirizzo, sono state affrontate e precisate alcune questioni in relazione alla posizione dei figli minori ultraquattordicenni e al compimento della maggiore età.

La prima questione affrontata dalla circolare, riguarda la posizione del minore ultraquattordicenne, in relazione al disposto **dell'articolo 31 commi 1 e 2 del Testo unico n. 286/98**:

Articolo 31

(disposizioni a favore dei minori)

1. Il figlio minore dello straniero con questi convivente e regolarmente soggiornante è iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino al compimento del quattordicesimo anno di età e segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive, ovvero la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive [...]

2. Al compimento del quattordicesimo anno di età al minore iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore ovvero dello straniero affidatario è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età, ovvero una carta di soggiorno*.

(* ora Permesso di soggiorno CE-SLP per l'effetto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 3/2007)

Specie con riguardo alle disposizioni del comma 2, viene chiarito che l'assertività della disposizione (cioè il carattere *imperativo* della norma) esclude che si possa condizionare il rilascio del permesso citato all'allegazione della fotocopia del passaporto o di altro documento equipollente.

Pertanto, le Questure avranno cura di rilasciare il titolo previsto subordinandolo alla sola verifica degli accertamenti già effettuati in occasione della precedente iscrizione nel titolo di soggiorno del genitore.

Di per sé, non si tratta di una novità, anche perché detta disciplina è operante già da dieci anni. Da questo punto di vista, è piuttosto verosimile che la circolare intenda risolvere talune difficoltà tecniche emerse nell'ambito delle nuove procedure in materia di rilascio/rinnovo dei permessi di soggiorno (a fronte della rigidità del modulo informatico e le connesse verifiche del CSA di Poste italiane).

La questione che preme sottolineare e che costituisce la vera novità della direttiva è invece quella (in parte connessa a quanto visto in precedenza) relativa all'applicazione **dell'articolo 32, comma 1, del Testo unico n. 286/98.**

Articolo 31

(disposizioni concernenti minori affidati al compimento della maggiore età)

1. Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23.

Questa norma sancisce, in via di principio, **l'autonomia della posizione del minore straniero dalla data di compimento della maggiore età** (mentre, sebbene destinatario di un titolo di soggiorno individuale tra i 14 e i 18 anni, sino a tale data la posizione era sempre da ricondurre a quella del/i genitore/i).

La circolare interviene sulla rigidità della norma – che all'atto pratico, nelle fattispecie maggiormente ricorrenti, consentiva *unicamente* il rilascio, dal compimento della maggiore età, di un permesso per motivi di lavoro subordinato o autonomo, eventualmente per attesa occupazione (6 mesi) se iscritto in qualità di richiedente impiego, o per studio – riconoscendo la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi familiari, della stessa durata di quello del genitore.

Le giustificazioni attengono principalmente, due serie di motivi. Da un lato, l'aderenza all'orientamento del (più generale) dovere/diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli risultante dall'articolo 30 della Costituzione e più volte affrontato dalla Corte di Cassazione anche in rapporto ai figli maggiorenni, in caso di permanenza presso i genitori. Dall'altro, le recenti modifiche apportate dal decreto legislativo n. 5/2007, di attuazione della direttiva n. 86/2003 in materia di ricongiungimento familiare.

Segnatamente gli **articoli 5, comma 5, e 13, comma 2 bis, del Testo unico 286/98.**

Articolo 5

Permesso di soggiorno

5. Il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato, quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, fatto salvo quanto previsto dall'art. 22, comma 9, e sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio e che non si tratti di irregolarità amministrative sanabili. Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'art. 29, si tiene anche

conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale.

Articolo 13

Espulsione amministrativa

2-bis. Nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi del comma 2, lettere a) e b), nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'art. 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

Questa apertura del Ministero è particolarmente apprezzabile, in quanto tocca un problema di grande attualità per le famiglie immigrate¹. **Va comunque precisato che agli effetti del rinnovo in proprio, a titolo di motivi familiari, occorre che il genitore soddisfi le condizioni di reddito e di alloggio richieste per il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 29, comma 3 del testo unico.**

Ciò posto, sussiste un dubbio in relazione ai figli diciottenni, già titolari, dall'età di 14 anni, di una Carta di soggiorno — ora Permesso di soggiorno CE-SLP —, in qualità di “familiari” dello straniero che è richiedente *principale* agli effetti dell'articolo 9 del testo unico (in genere, il capofamiglia in attività).

In base alle prassi delle Questure ante 11.12.2006, in questi casi veniva rilasciato il titolo “Carta di soggiorno” in formato cartaceo a tempo indeterminato, senza cioè alcuna scadenza legata al compimento dei diciotto anni di età. In tal modo, il titolo veniva conservato anche per il periodo successivo, senza necessità di effettuare altre verifiche sulla posizione soggettiva dell'interessato. Tuttavia, con l'avvio delle nuove procedure ed essenzialmente per motivi legati alle caratteristiche del formato elettronico, il nuovo Permesso di soggiorno CE-SLP — sebbene “a tempo indeterminato”² — richiede la sostituzione periodica, da cui la previsione di una scadenza di durata quinquennale³.

Poiché, d'altra parte, questi aspetti non vanno confusi con l'ambito normativo in senso proprio, non è del tutto certo se al raggiungimento della maggiore età, il figlio continuerà a godere

¹ basti pensare alla (minore) durata del permesso di soggiorno per ricerca occupazione. Se rilasciato per motivi di studio, gli interessati erano inoltre iscritti al pagamento del contributo al Servizio sanitario (solamente a metà del 2007 il Ministero della Salute ha impartito le opportune direttive al fine di distinguere questa specifica fattispecie da quella dello straniero che è specialmente autorizzato all'ingresso per motivi di studio), finanche alle condizioni di conversione dei permessi da studio a lavoro.

² Articolo 9 c. 2 del testo unico n. 286/98, come modificato dal decreto legislativo n. 3/2007

³ Si noti che ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 109/2003, lo status di soggiornante di lungo periodo è permanente, salvo quanto previsto dall'articolo 9 (comma 1). Detto permesso, rilasciato dagli Stati membri, è “valido per almeno cinque anni e, previa domanda, ove richiesta, automaticamente rinnovabile alla scadenza” (comma 2). Circa le caratteristiche tecniche segue “le modalità e il modello uniforme stabiliti dal regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno per i cittadini di paesi terzi. Nella rubrica “tipo di permesso”, gli Stati membri iscrivono “soggiornante di lungo periodo - CE” (comma 3). Questi principi trovano eco nel comma 2 dell'art. 9 tu (durata a tempo indeterminato del titolo CE-SLP) nonché nel comma 7 (situazioni che giustificano la perdita o la revoca del titolo), restando inteso che l'ipotesi sub lettera c), ossia “quando mancano o vengano a mancare le condizioni per il rilascio, di cui al comma 4” attiene esclusivamente ai requisiti di sicurezza (non quelli amministrativi). Pertanto, a meno di un acquisito fraudolento del titolo è da escludere che l'aggiornamento periodico del titolo possa giustificare il riesame *ab origine* della posizione e la perdita del diritto allo status di lungo soggiornante (per es. perché l'attuale condizione alloggiativa non è rispondente ai criteri, ovvero se l'esame ha luogo in un momento in cui l'interessato ha un minor reddito da lavoro (magari perché è disoccupato o perché ha ridotto l'attività). Poiché talune Questure hanno già avanzato l'idea che la richiesta di aggiornamento della posizione (per es. per ingresso di un nuovo nato) consente la verifica di tutti i requisiti, la precisazione non è inutile.

in via automatica del permesso CE-SLP emesso in precedenza, che — si ribadisce — deriva dalla condizione giuridica del genitore, ovvero se dovrà seguire “autonoma” valutazione della posizione soggettiva del figlio *in quanto* “maggiorenne”. In un caso del genere, è quasi sempre presumibile la sussistenza della condizione di durata del soggiorno legale e della condizione alloggiativa (in caso di convivenza coi genitori). Verosimilmente, ugualmente sul piano della capacità reddituale, se il giovane ha un’attività di lavoro adeguata, eventualmente integrando i prescritti requisiti con i redditi del genitore. A più forte ragione in caso di non svolgimento di un’attività lavorativa, per esempio, se (figlio) a carico dei genitori, richiedente impiego, o studente.

L’articolo 9 c. 1 del testo unico stabilisce che lo straniero in possesso dei prescritti requisiti **può chiedere il rilascio del suddetto permesso “per sé e per i familiari di cui all’articolo 29 comma 1”⁴. Pertanto, detti “familiari” sono esclusivamente il coniuge, i figli minori, i figli maggiorenni “inabili” e i genitori a carico.**

Poiché il vigente testo unico non prevede la conservazione automatica del titolo al compimento del 18° anno di età (a titolo proprio), specie nell’attuale sistema di rilascio dei titoli di soggiorno elettronici, è verosimile che la questione verrà in luce.

Pertanto, nel caso di un ultradiciottenne “a carico” di genitore titolare del Permesso di soggiorno CE-SLP si dovrà utilmente chiarire la tipologia del permesso da concedere e la relativa durata, a meno di intendere che la previsione di cui alla circolare del Ministro del 28 marzo 2008 costituisce un’estensione del campo di familiari ai sensi dell’articolo 29, comma 1, nel qual caso vi sarebbe sicuramente luogo di conservare lo stesso permesso CE-SLP sino alla maturazione del diritto a titolo proprio. Tuttavia, si tratta di un’ipotesi assolutamente lieve poiché una circolare ministeriale non può sostituire la legge.

Infine, la circolare apporta talune precisazioni per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati e presi in carico da associazioni ed enti locali, al fine di garantire l’omogenea applicazione dell’articolo 32 del Testo unico n. 286/98⁵ (anche in relazione alla giurisprudenza del Consiglio di Stato) ed evitare, per quanto possibile, l’espulsione di diciottenni. In pratica, in tutti i casi di minori sottoposti ad un provvedimento formale di affidamento o tutela, le Questure, potranno rilasciare, dal compimento del 18° anno di età, uno dei titoli previsti dal citato articolo 32,

⁴ prima del decreto legislativo 3/2007, si trattava del coniuge e i figli minori conviventi, nonché, in relazione al testo dell’articolo 16, comma 4, del regolamento di attuazione, dei figli maggiorenni a carico in quanto invalidi

⁵ 1. Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all’articolo 31, commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell’articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all’articolo 23.

1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all’articolo 33, ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell’articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

1-ter. L’ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l’interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.

1-quater. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente nei decreto di cui all’articolo 3, comma 4.

comma 1 (permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura), *indipendentemente* dalla durata della sua presenza sul territorio nazionale e dalla frequentazione di un progetto di integrazione o dal provvedimento del Comitato minori stranieri di “non luogo a procedere al rimpatrio”.

Nell’ipotesi in cui ad un minore straniero che, al compimento del diciottesimo anno di età, risulti inserito in progetti di durata almeno biennale gestiti dagli Enti locali e sia presente da almeno tre anni sul territorio nazionale, potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno a prescindere dalla sottoposizione o meno del minore stesso ad un provvedimento di affidamento o tutela. Resta fermo che, in entrambi i casi il rilascio del titolo sarà subordinato all’accertamento della sussistenza degli ulteriori requisiti soggettivi ed oggettivi prescritti per lo specifico tipo di permesso richiesto.

Vi ricordiamo che proprio in questi giorni l’ANCI ha diffuso i dati dell’indagine nazionale “Minori Stranieri non accompagnati” (v. in calce il testo del comunicato diffuso il 7 aprile 2008).

Nell’allegare la circolare succitata, facciamo ugualmente presente che dalla Direzione Centrale Pubblica Sicurezza non sono pervenute le relative indicazioni operative ai fini del caricamento elettronico delle domande nel portale immigrazione. Si presume che ciò avverrà nel contesto dei futuri incontri dell’ex cabina di regia (Ministero Interno, Poste, Patronati e ANCI).

Cordiali saluti.

p. l’Uff. Immigrazione INCA Naz.le
Gina Turatto

Il Coordinatore Immigrati INCA Naz.le
Enrico Moroni

Allegati:

testo della circolare Ministero dell'Interno del 28.03.2008
comunicato ANCI del 7.04.2008

7.04.2008 (FONTE ANCI)

Dal 2004 al 2006 si registra in Italia un aumento significativo della presenza dei minori stranieri non accompagnati, passando da 102 nel 2004 a 251 nel 2006. Si tratta prevalentemente di minori maschi appena sotto la soglia della maggiore età, provenienti soprattutto da Romania, Albania, Marocco, e per la prima volta, dall'Afghanistan.

Questi i dati emersi dall'indagine nazionale "Minori stranieri non accompagnati", il secondo Rapporto ANCI 2007 promosso dal Dipartimento Immigrazione, che ha coinvolto 5328 realtà, circa il 70% dei Comuni italiani.

Ma ora entriamo più nel dettaglio. Circa 1110 Comuni ha dichiarato di aver preso in carico minori non accompagnati attivando un servizio, una risorsa, un'attività di orientamento, un intervento di tutela o un progetto di accoglienza negli ultimi tre anni, per un totale di 6629 minori nell'anno 2004, 7593 nel 2005 e 7870 nel 2006. Il fenomeno ha registrato pertanto un aumento del 19% nel triennio preso in esame.

A prendere in carico i minori non accompagnati sono principalmente le città con più di 100mila abitanti (60% nel 2006) e le città medie, che nel tempo hanno visto crescere la presenza sul loro territorio (passando dal 23% nel 2004 al 30% nel 2006). Le Regioni che segnalano il più alto numero di minori presi in carico sono il Lazio, l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia e la Lombardia, dove, nel 2006, si concentra più della metà dei minori (54,5%). Passando ad analizzare i dati riferiti ai minori non accompagnati entrati in strutture di prima/pronta accoglienza, l'indagine rileva anche in questo caso un forte incremento: 4930 nel 2004, 6041 nel 2005 e 6102 nel 2006.

Nel triennio considerato il Lazio, l'Emilia-Romagna e la Lombardia hanno accolto in prima accoglienza tra il 57 e il 59% del totale dei minori stranieri non accompagnati, con variazioni significative in alcune Regioni, tra cui spicca il caso della Sicilia, che vede un incremento di +151%.

Con riferimento alla dimensione delle città, dall'indagine emerge che nel 2006 il 75% dei minori accolti si concentra nelle città con più di 100mila abitanti, mentre nelle città tra i 15mila e i 100mila abitanti il numero raddoppia nel corso del triennio, registrando una variazione relativa del 76%. Realtà in aumento anche nei piccoli Comuni (da 5mila a 15mila abitanti), dove si registra un incremento del 62% tra il 2004 e il 2006.

Il passaggio successivo alla prima accoglienza è quello della seconda accoglienza, rispetto alla quale si registra un aumento significativo di presenze nel triennio considerato, passando dai 2631 del 2004 ai 3515 minori accolti in seconda accoglienza nel 2006.

La variazione in aumento del fenomeno interessa principalmente le città medie (tra i 15 e i 100mila abitanti) le quali vedono raddoppiare, in soli tre anni, il numero dei minori inseriti in strutture, passando ad accogliere dal 22% del totale dei minori nel 2004 al 34% nel 2006 registrando una variazione del +105%. Quasi il 65% del totale dei minori accolti in strutture di seconda accoglienza si trova in Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna e Piemonte; nel triennio l'aumento più significativo è stato registrato al Sud (+134%) e al Nord-ovest (+42%).

Dalla ricerca emerge anche un altro dato fortemente preoccupante: su 3515 minori accolti in seconda accoglienza solo il 40,7% risulta in possesso di un titolo di soggiorno, di cui il 32,5% per minore età e l'8,3% per affidamento. Il 59,3% del totale dei minori accolti in seconda accoglienza non risulta in possesso di nessuna tipologia di permesso. Puglia, Toscana, e Marche sono le Regioni nelle quali ritroviamo circa 7/8 minori su 10 titolari di un permesso di soggiorno, seguite da Piemonte, Trentino, Liguria e Friuli dove il rapporto è di 6/7 su 10. In Emilia-Romagna, il 44% dei minori accolti è in possesso di un permesso di soggiorno, in Veneto il 33%, mentre in Lombardia solo il 14%, in Sicilia ancora meno del 9% e in Lazio e Campania, addirittura, poco più dell'1%.

Il Rapporto ANCI è stato certamente utile anche per evidenziare alcune linee di intervento: è necessario implementare il lavoro di "aggancio" dei minori attraverso il sostegno, il rafforzamento e l'ampliamento dei servizi di prima accoglienza per prevenire l'imponente numero di minori che fugge e/o si rende irreperibile; per la buona riuscita del progetto risulta essenziale l'avvio di procedure più rapide e omogenee sull'intero territorio nazionale di rilascio del permesso di soggiorno dal momento in cui il 60% dei minori accolti in seconda accoglienza ne è sprovvisto; emerge la necessità di rafforzare e formalizzare i rapporti inter-istituzionali tra i soggetti, così come quella prioritaria di garantire agli Enti locali adeguate risorse economiche da destinare agli interventi e l'adeguamento in termini di strutture, potenziando il numero dei posti disponibili deputati all'accoglienza dei minori non accompagnati. (fr)