

# Vivir, estudiar, trabajar en Italia

Guía práctica  
para ciudadanos extranjeros y operadores

por

**ASGI**

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione



La versión online se encuentra en el sitio web del Observatorio sobre la inmigración y el derecho de asilo en Piemonte: [www.piemonteimmigrazione.it/guidapratica](http://www.piemonteimmigrazione.it/guidapratica)

Publicación realizada por la Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione  
[Asociación para los Estudios Jurídicos sobre la Inmigración]

Coordinación y supervisión: Laura Furno y Manuela Spadaro

Han colaborado en la redacción de los textos:

Alberto Guariso, Chiara Maugeri - Plenamente, Eleonora Vilardi, Enrica Casetta, Francesco Mason, Laura Furno, Luce Bonzano, Luigi Tessitore, Maria Cristina Romano, Mariella Console, Marta Lavanna, Maurizio Veglio, Natalie Ghirardi, Noris Morandi, Ornella Fiore, Serena Martini

Dirección Regional Cohesión Social

Gianfranco Bordone

Funcionario: Margherita Crosio

Director:

Sector Políticas del Trabajo

Dirigente: Felice Sarcinelli

Proyecto gráfico y paginación: Mirza Sokolija

Proyecto cubierta: Modus Operandi

Esta obra se ha realizado con licencia Creative Commons Attribuzione - No comercial - No obras derivadas 3.0 Italia.

Para leer una copia de la licencia visita el sitio web <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/>

# Introducción

La guía “Vivir, Estudiar, Trabajar en Italia” ha sido realizada por la Región Piamonte, Consejería de Educación, Trabajo, Formación profesional, Dirección Cohesión Social – Sector Políticas del Trabajo, en el ámbito de un Acuerdo firmado con el Ministerio de Trabajo y de Políticas Sociales, para definir un sistema de intervenciones y una programación de las políticas migratorias en el período 2014-2020.

El acuerdo ha previsto la predisposición de un Plan integrado de las intervenciones en materia de inserción laboral y de integración social de la población inmigrada.

La Guía está estructurada en fichas articuladas en preguntas y respuestas, de las más sencillas a las más difíciles, en un lenguaje sencillo y directo con el fin de ser una herramienta ágil y flexible para los operadores y los ciudadanos extranjeros a los que está destinada. Proporciona información sobre: entrada, residencia y legal permanencia de los ciudadanos extranjeros en Italia, reagrupación y cohesión familiar, nacionalidad, derecho a la salud, contratos de trabajo, prestaciones sociales, derecho al estudio, reconocimiento de los títulos obtenidos en el extranjero y de las competencias profesionales, menores extranjeros no acompañados, trata y protección internacional.

## capítulo 12

# Menores extranjeros no acompañados



## ¿Quiénes son los menores extranjeros no acompañados (MSNA)?

Son menores de edad sin nacionalidad italiana o de la Unión Europea, que se encuentran en Italia, por algún motivo, sin asistencia ni representación por parte de los padres o de otros adultos responsables de ellos legalmente según la ley vigente italiana. No son menores extranjeros no acompañados los menores de edad presentes en Italia junto a padres residentes irregulares.

Entran en la categoría de menores extranjeros no acompañados los menores de edad que viven con adultos que no son los padres ni parientes de hasta el cuarto grado, que no son tutores o padres adoptivos en base a una medida formal, dado que estos menores carecen en cualquier caso de representación legal según la ley italiana.

De todos modos, no está claro si se deben considerar MSNA a los menores bajo la custodia “de hecho” de parientes dentro del cuarto grado (hermano/hermana, abuelo/a, tío/a), ya que la ley italiana no requiere ninguna formalización de la custodia por parte de la autoridad judicial.

Los derechos en materia de protección de menores son reconocidos a todos los menores de edad sin discriminación, en conformidad con cuanto está expresamente previsto por la ley italiana y con la convención ONU sobre los derechos de la infancia y de la adolescencia de 1989, que ha establecido que todas las decisiones relacionadas con los menores de edad deben ser tomadas en su interés.

## ¿A qué autoridad debe señalarse la presencia de un MSNA?

En el caso de que sea señalada la presencia en Italia de un MSNA, las autoridades policiales, los entes locales y los representantes legales de las estructuras de acogida que estuvieron en contacto con el menor de edad dan comunicación inmediata al Fiscal de la República en el Tribunal de Menores y al Tribunal de menores, para la tutela y el nombramiento del tutor, así como para la ratificación de las medidas de acogida predispuestas. La comunicación va transmitida también a la Dirección General de la inmigración y de las políticas de integración del Ministerio del Trabajo, con la finalidad del censo y del monitoreo. La disposición de la designación del tutor y las otras disposiciones relativas a la tutela son adoptadas por el Presidente del Tribunal de Menores o por un juez por él delegado y pueden ser impugnadas en el Tribunal de Apelación. El papel del tutor puede ser otorgado al Alcalde o al Concejal de las Políticas Sociales o a un ciudadano privado. La Ley 47/2017 ha instituido en cada Tribunal de Menores una lista de tutores voluntarios: ciudadanos privados, seleccionados y formados por los Garantes regionales para la infancia y la adolescencia, disponibles para asumir la tutela de MSNA (al máximo tres menores para cada tutor).

## **¿A los MSNA se les puede denegar la entrada?**

Con la entrada en vigor de la Ley 47/20017 (llamada Ley “Zampa”) se estableció explícitamente la prohibición de denegación de entrada de los menores extranjeros no acompañados. La prohibición se aplica siempre y en todos los casos, sean los que sean los motivos de la entrada en Italia del menor, por tanto independientemente del hecho de que se trate o no de un solicitante de asilo.

## **¿Los MSNA pueden ser expulsados?**

Los menores extranjeros no pueden ser expulsados, excepto que por motivos de orden público y de seguridad del Estado, sin perjuicio del derecho que tiene el menor a seguir al padre o al tutor expulsado. La medida de expulsión puede ser adoptada por el Tribunal de Menores, a petición del Questore, con la condición de que no comporten un riesgo de daños graves para el menor. El Tribunal de Menores debe decidir con prontitud, en cualquier caso en un plazo máximo de 30 días.

## **¿Qué es la repatriación asistida?**

Es una disposición de repatriación dispuesta por el Tribunal de Menores en el caso de que la reagrupación del menor con sus familiares en el propio país de origen o en un tercer país sea en su propio interés y se demuestre que el menor de edad se encontraría ahí en mejores condiciones.

Con el fin de verificar la subsistencia de estas condiciones, se realizan investigaciones familiares para reconstruir la red parental del menor y verificar su situación en Italia, incluso a través de informes específicos realizados por el servicio social.

Durante este procedimiento, el menor y su tutor son escuchados personalmente.

## **¿Cómo tiene lugar la identificación de un MSNA?**

Para que un menor de edad pueda tener acceso a los derechos y a las medidas de protección, inclusión y acogida previstas en su interés, es necesario que sea identificado antes como tal.

Las autoridades policiales, con la colaboración de mediadores culturales y con la presencia del tutor, verifican la identidad del menor y determinan su edad principalmente a través de documentos útiles para la identificación (pasaporte, carnet de identidad, incluso caducado, certificado de nacimiento u otro documento de reconocimiento siempre que esté provisto de fotografía, excepto en los casos que se presenten serias dudas sobre la autenticidad del documento), si éstos no están disponibles y si existen dudas sobre la edad declarada, entonces se procede a la verificación socio-sanitaria de la edad. La competencia para disponer la verificación socio-sanitaria de la edad es de la Fiscalía de la República en el Tribunal de Menores.



Una vez efectuadas las verificaciones, el Tribunal de Menores adopta una medida de asignación de la edad, que se notifica al interesado y al tutor y puede ser impugnada en un plazo de 10 días ante el Tribunal de Apelación. Durante todo el proceso de atribución de la edad, incluida la fase de la impugnación, todo procedimiento administrativo y penal a raíz de la identificación como mayor de edad queda pendiente hasta la decisión final y, hasta que ésta no sea tomada, el interesado es considerado un menor de edad también a efectos de la acogida.

### ¿Qué métodos se usan para la comprobación socio-sanitaria de la edad?

La verificación socio-sanitaria de la edad tiene como objetivo establecer la edad cronológica del menor (el tiempo transcurrido desde el nacimiento hasta el momento del examen), a través de la detección de la edad biológica (el grado de madurez alcanzado hasta el momento del examen).

Puesto que cada individuo madura con su ritmo propio, personas con la misma edad cronológica pueden ser físicamente muy diferentes. En consecuencia, la edad cronológica de un sujeto individuada basándose en el reconocimiento físico, no podrá nunca ser determinada con precisión, sino sólo en términos probabilísticos, con una variabilidad biológica igual a  $\pm 2$  años, independientemente del método utilizado. La verificación debe de ser realizada en un ambiente idóneo con un enfoque multidisciplinario (por lo tanto no son válidas las verificaciones basadas en un único método) por profesionales formados adecuadamente y, cuando sea necesario, en presencia de un mediador cultural, utilizando modalidades lo menos invasivas posibles y que respeten la edad presunta, el sexo y la integridad física y psíquica de la persona. Según el DPCM 234/2016 (*“Normativa relativa a la definición del mecanismo para la determinación de la edad de los menores no acompañados víctimas de trata de seres humanos”*), aplicable por analogía a todos los MSNA incluso a quienes no son víctimas de trata de seres humanos, la verificación debe ser realizada por un equipo multidisciplinario en una estructura sanitaria pública identificada por el juez, a través de una entrevista social, un control pediátrico que analice el crecimiento y desarrollo y una evaluación psicológica o neuropsiquiátrica. En la evaluación se deben tener en cuenta aspectos específicos relativos al origen étnico y cultural del interesado, aplicando un método a la vez, a partir del menos invasivo y omitiendo la aplicación de los otros métodos si por los precedentes es posible establecer la minoría de edad del interesado. El margen de error, que debe indicarse obligatoriamente para que el informe pueda considerarse válido, debe tener en cuenta la variabilidad biológica antes mencionada e implica la aplicación de valores que van de un mínimo a un máximo de edad atribuible. Si incluso después de la verificación socio-sanitaria persisten dudas sobre la minoría de edad, ésta será presunta a todos los efectos de la ley (por ejemplo, si en el informe se indica una edad cronológica igual a 18 años, con un margen de error de  $\pm 2$  años, el interesado será considerado menor de edad).

### ¿Qué permisos de residencia pueden expedirse a los MSNA?

Un MSNA puede obtener un permiso de residencia principalmente a través de dos procesos: como MSNA no solicitante asilo o bien a raíz de la presentación de la solicitud de protección internacional (enlace con la parte sobre ASILO).

Al MSNA no solicitante asilo se le expedirá un permiso de residencia por menor edad en los casos en que no existan las condiciones para otro tipo de permiso (por ej. por motivos familiares), a petición del mismo menor, directamente o por quien ejerce la responsabilidad parental, incluso antes del nombramiento del tutor, y será válido hasta que cumpla la mayoría de edad. Además, según la Circular del Ministerio del Interior de 24.3.2017, se le expide independientemente de la presentación de un documento de identificación o reconocimiento para tutelar el ejercicio de los derechos fundamentales relacionados con la posesión del permiso de residencia (inscripción en el registro civil, asignación del pediatra/médico de cabecera, inserción escolar).

El MSNA tiene derecho en cambio al permiso de residencia por motivos familiares cuando:

- a) se encuentre sometido a la tutela de un ciudadano italiano o de un ciudadano extranjero regularmente residente, siempre que se cumpla el requisito de la convivencia;
- b) se encuentre formalmente acogido o en custodia por un ciudadano italiano o por un ciudadano extranjero regularmente residente;
- c) se encuentre acogido o en custodia “de hecho” por un pariente dentro del cuarto grado.

Por indicación del Ministerio del Interior, en el caso que se adopte una decisión formal de custodia o de tutela por parte del Órgano Jurisdiccional, al menor se le expide un permiso de residencia por custodia que sustituye el permiso por menor edad.

### **¿Cómo se renueva el permiso de residencia al cumplir la mayoría de edad?**

El MSNA, en el caso de que haya obtenido un permiso por motivos familiares, al cumplir 18 años de edad podrá convertirlo automáticamente en un permiso de residencia por motivos de estudios, de acceso al trabajo, de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, por exigencias sanitarias o por tratamiento médico. En cambio, en caso de tener permiso por minoría de edad, el MSNA, para poder lograr la conversión, deberá satisfacer unos requisitos específicos:

1. estar en poder de un pasaporte o de un documento equivalente en período de validez;
2. la presencia en Italia desde al menos 3 años y la admisión a un proyecto de integración social y civil, por un período de tiempo no inferior a los dos años, gestionado por un ente público o privado con características específicas (en este caso se requiere la disponibilidad de un alojamiento); o, en alternativa, respecto a la condición n. 2);
3. el dictamen favorable de la Dirección General de la Inmigración y de las políticas de integración del Ministerio del Trabajo o de las políticas sociales, que basa su decisión en un período de permanencia en el territorio nacional de al menos seis meses antes de haber cumplido la mayoría de edad, y en haber empezado un proceso de integración social y civil (escuela, formación, trabajo, etc.), sin perjuicio de una evaluación caso por caso. Como consecuencia de la Ley 132/2018 el dictamen de la Dirección General es necesario siempre.



La solicitud de conversión del permiso de residencia debe ser presentada en la Questura competente 60 días antes del cumplimiento de los 18 años o, en cualquier caso, no más tarde de 60 días después de dicha fecha, por parte del tutor, antes de la mayoría de edad, por el interesado directo después del cumplimiento de los 18 años.

### ¿Cuáles son las consecuencias en el permiso de residencia en caso de condenas penales?

Eventuales condenas penales no comprometen la permanencia regular del menor en el territorio, a menos que signifiquen un peligro para la seguridad del Estado. Sin embargo, una vez alcanzada la mayoría de edad, las normativas excluyen la posibilidad de expedir o renovar el permiso de residencia en caso de condenas, incluso no definitivas, para algunos tipos de delitos, entre los cuales figuran aquellos para los que la ley prevé el arresto obligatorio en flagrante (por ejemplo: robo con agravantes, atraco, violencia sexual, etc.), así como los delitos relacionados con las sustancias estupefacientes, independientemente de la gravedad del hecho y del tipo de sustancia. En el caso de menores titulares de permiso de residencia por motivos familiares, la Questura al decidir si expedir o no el permiso de residencia, debe tener en cuenta la tipología y la efectividad de los vínculos familiares del interesado, la existencia de relaciones familiares y sociales con su país de origen, y la duración de su estancia en Italia. En el caso de que, por un delito cometido cuando era menor de edad, el interesado haya cumplido una pena en la cárcel o mediante medidas alternativas a la detención o, también, en libertad condicional, proporcionando prueba concreta de su participación en un programa de asistencia e integración social, existe la posibilidad de que el Questore le expida un permiso de residencia por casos especiales, a petición del Fiscal de la República o del Juez de Vigilancia del Tribunal de Menores.

### ¿Cuáles son las condiciones para la inscripción de los MSNA en el servicio sanitario nacional?

La inscripción en el SSN está garantizada actualmente a todos los menores independientemente de su posición en el territorio y de la región italiana en la que residen.

Los menores de edad presentes en el territorio nacional que no cumplen con las normas relativas a la entrada y al permiso de residencia están inscritos en el SSN y se benefician de la asistencia sanitaria con las mismas condiciones que los ciudadanos italianos. Los MSNA están inscritos obligatoriamente en el SSN incluso durante la espera de la emisión del permiso de residencia.

## ¿Cómo se tutela el derecho a la educación de los MSNA?

La Constitución italiana, el derecho comunitario, las Convenciones internacionales ratificadas por nuestro país garantizan el derecho a la educación y a la formación a todos los menores, sin discriminaciones debidas a la nacionalidad, a la regularidad de la residencia o a cualquier otra circunstancia.

Todos los menores extranjeros presentes en el territorio, en cualquier caso, están sujetos a la escolarización obligatoria con las mismas condiciones que tiene el menor de edad italiano (incluida la posibilidad, por tanto, de poder participar en todas las actividades del instituto que frecuenta el menor). La efectividad del derecho al estudio, además, debe ser garantizada por el Estado, por las Regiones y por los entes locales, incluso mediante la activación de cursos de aprendizaje del idioma italiano.

El menor de edad sin documentos es identificado e inscrito en función de los datos suministrados por él mismo y por el padre o por quien lo representa, también en ausencia de documentación idónea que demuestre la identidad del menor y del adulto. Aunque sucesivamente no se proporcione ningún tipo de documentación y por lo tanto resulte imposible verificar la veracidad de los datos personales, esto no afecta, en ningún caso, la posibilidad que tiene el menor de continuar los estudios y obtener el título final.

El derecho del estudiante de completar el programa de estudios iniciado, aunque con el pasar del tiempo se haya convertido en mayor de edad e independientemente de su posición en el territorio, ha sido expresamente establecido por la Ley 47/2017 con referencia a los cursos de estudio de las instituciones educativas de todo nivel y grado; en tal caso, la titulación final, se expide con los datos identificativos obtenidos en el momento de la inscripción.

## ¿Qué características tiene el proceso de un MSNA solicitante asilo?

Cuando la solicitud de protección internacional la presenta un MSNA, la Questura competente en relación con el lugar donde vive suspende el procedimiento y lo comunica inmediatamente al Tribunal de Menores, que en las 48 horas siguientes a la comunicación recibida debería efectuar el nombramiento del tutor. El tutor o, en el caso que todavía no haya sido nombrado, el responsable de la estructura de acogida donde se encuentra el menor, como persona que ejerce los poderes tutelares provisionalmente, se pone en contacto inmediatamente con la Questura para la confirmación de la solicitud para continuar con el procedimiento. El MSNA tiene derecho al examen prioritario de su solicitud de asilo.

Durante la entrevista personal en la Comisión Territorial para el reconocimiento de la protección internacional debe estar presente necesariamente un miembro con una específica formación, en presencia del tutor, del abogado cuando se haya nombrado y de eventual personal de apoyo (por ej. un operador de la estructura en la que ha sido acogido). Además, el menor, después de haber sido escuchado en presencia del tutor,

puede ser escuchado nuevamente solo si la Comisión considera que sea necesario sobre su situación personal y exclusivamente en su propio interés.

Ya antes de la entrada en vigor del D.L. 113/2018, para el reconocimiento de una forma de protección, no era suficiente de todos modos sólo la menor edad, sino que era necesario proporcionar otras indicaciones relativamente a específicos y ulteriores motivos de vulnerabilidad que pudieran justificar como mínimo la subsistencia de los requisitos para la protección humanitaria. En este sentido, también un proceso de integración particularmente significativo podía resultar importante, porque implicaría un mayor daño en caso de repatriación al país de origen y por lo tanto una situación de vulnerabilidad idónea a justificar el reconocimiento de la protección humanitaria.

Actualmente, a raíz de la abrogación de la protección humanitaria por la Ley 132/2018 la Comisión territorial podrá tener en cuenta únicamente la subsistencia de los requisitos previstos para la protección internacional o especial.

Por este motivo es esencial fundamentar exhaustivamente las solicitudes presentadas, de manera que se destaque la presencia de eventuales actos contra la infancia y la adolescencia sufridos que, si han sido graves, pueden constituir formas de persecución importantes a efectos del reconocimiento del estatuto de refugiado (violencia doméstica, trata, explotación laboral, matrimonios forzados, el haber vivido en el país de origen como niños de la calle, etc.).

### ¿Qué medidas de acogida se ha establecido para los MSNA?

El sistema de acogida para los MSNA (solicitantes y no solicitantes asilo) se subdivide en dos fases. En la primera fase, los menores son acogidos, por las necesidades de socorro y de protección inmediata, en estructuras gubernamentales de primera acogida para menores, creadas y administradas por el Ministerio del Interior, por un período no superior a 30 días durante los cuales se procede a la identificación, a la eventual comprobación de la edad y a dar las informaciones sobre los derechos reconocidos (incluido el de solicitar la protección internacional) y sobre las modalidades para ejercerlos. Estos centros de acogida (denominados “centros FAMI”) están obligados a garantizar a los menores una serie de servicios, como la mediación cultural, la orientación legal, la asistencia sanitaria y psicológica.

La segunda fase prevé el traslado de los menores en estructuras de segunda acogida, predisuestas por los municipios en el ámbito del SPRAR: el Sistema de Protección para Solicitantes asilo, Refugiados y menores extranjeros no acompañados que, a raíz de la entrada en vigor del D.L. 113/2018 y de la prohibición de acceso al SPRAR previsto para los solicitantes asilo adultos, ha adquirido ahora la nueva connotación de Sistema de protección para titulares de protección internacional y para menores extranjeros no acompañados (SIPROIMI).

Estas estructuras deben satisfacer los niveles mínimos de los servicios y de la asistencia que ofrecen las estructuras residenciales para menores de edad y deben estar autorizadas



o acreditadas de conformidad con la normativa en materia; respecto a los centros FAMI (y a los CAS para menores, véase más adelante) deben garantizar también los servicios dirigidos a la inclusión social y a la autonomía del menor, como la inserción escolar y la formación profesional, así como la orientación y el acompañamiento a la inserción laboral.

En el caso que no hayan plazas disponibles en las estructuras de primera acogida y en el SPRAR, la acogida del menor la asegura temporalmente el municipio donde se encuentra el menor.

Si la acogida no puede asegurarla tampoco el municipio, a partir de agosto de 2016, en caso de llegadas consistentes y próximas de MSNA, el Prefetto dispone la activación de estructuras receptoras temporáneas (denominadas CAS para MSNA) para los menores de más de catorce años, por el tiempo necesario al traslado a las estructuras anteriormente indicadas.

### **¿Por cuánto tiempo pueden prolongarse las medidas de acogida una vez cumplida la mayoría de edad?**

Según el tipo de acogida en la que resulte colocado el MSNA, distinto será el trato que tendrá cuando cumpla la mayoría de edad.

Para los que estén alojados en estructuras SPRAR y no son solicitantes asilo, están previstos otros seis meses de acogida después de haber cumplido la mayoría de edad.

Los MSNA solicitantes asilo presentes en estructuras SPRAR al cumplir los 18 años, también a raíz del D.L. 113/2018, quedan acogidos en proyectos del SPRAR para mayores de edad o en CAS para adultos hasta la conclusión del procedimiento de reconocimiento de la protección y aún por los 6 meses siguientes a la adopción de la resolución final de atribución de la protección.

En el caso, en cambio, que los MSNA no sean solicitantes asilo y se encuentren en estructuras no SPRAR, tendencialmente pierden el derecho a las medidas de acogida después de cumplir los 18 años. Para evitar la brusca interrupción de toda forma de apoyo y del proceso de autonomía, la Ley 47/2017 ha previsto que, cuando un MSNA, al cumplir la mayoría de edad, aunque haya emprendido un proceso para alcanzar la autonomía, aún necesita ser ayudado, el Tribunal de Menores puede disponer que lo tengan en custodia los servicios sociales hasta que cumpla 21 años, con posible acogida en el SPRAR (ahora SIPROIMI), prolongándose así la toma a cargo y aumentando exponencialmente las posibilidades de una concreta y positiva inserción socio-laboral. Para los menores extranjeros no acompañados para los que el Tribunal de menores haya ordenado el “prosiguo amministrativo” [seguimiento administrativo] no es necesario el dictamen de la DG Inmigración, para la conversión/renovación del permiso de residencia al cumplir los 18 años y, en el caso que no tengan los requisitos para acceder a la conversión, la Questura deberá expedir o renovar un permiso de residencia por custodia.