



MARIA QUATTROCCHI

## I MINORI SENZA FAMIGLIA DAVANTI AI GIUDICI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'articolazione delle competenze di Stato e Regioni in materia di politiche promozionali dei minori stranieri non accompagnati. – 3. La giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e tutela dei minori stranieri. – 4. Qualche considerazione conclusiva e qualche proposta.

### 1. PREMESSA

Tra i soggetti deboli, potenzialmente destinatari di politiche promozionali, i minori stranieri non accompagnati versano in una condizione di estremo disagio, caratterizzata da una duplice debolezza: oltre a non godere dello *status* di cittadini, essi, infatti, sono anche privi di una famiglia, essendo stati costretti, il più delle volte, a lasciare i territori nati, loro malgrado, nella speranza di un possibile futuro ricongiungimento<sup>1</sup>.

Situazioni del genere sono tutt'altro che infrequenti: basti pensare agli innumerevoli sbarchi che si sono avuti anche nell'ultima stagione estiva sulle coste meridionali della Penisola. Tra i profughi provenienti da Paesi sconvolti dai disordini interni, come la Siria o l'Egitto, molti erano minori e tanti di loro hanno richiesto la protezione internazionale<sup>2</sup>.

Si tratta, com'è evidente, di un'autentica emergenza umanitaria<sup>3</sup>, molto più grave di quella registratasi già nel 2011, in seguito alle "primavere arabe". Un numero così elevato di sbarchi, soprattutto sulle coste siciliane, ha sollevato una serie di questioni di ordine pratico, legate sia alla protezione dei diritti fondamentali di tali persone e dei più deboli tra queste (come appunto i minori non accompagnati), che alla difficoltà di conciliare l'accoglienza e la sicurezza dei territori. Quest'ultima è, infatti, minacciata dall'eccessiva permanenza (peraltro, in condizioni a volte insostenibili) nei centri di accoglienza di coloro che rivendicano lo *status* di rifugiato, il quale, com'è noto, consente di accedere ad un trattamento differenziato.

A ciò si aggiunga che i minori sono facilmente influenzabili dalle organizzazioni criminali se non sono adeguatamente accolti in centri specializzati<sup>4</sup>.

Secondo la legislazione vigente, i minori stranieri non accompagnati solo coloro che non avendo la cittadinanza italiana o di un altro Stato dell'Unione europea, si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o altri adulti per loro legalmente responsabili<sup>5</sup>. Tale categoria potrebbe in futuro includere anche i minori richiedenti protezione internazionale. In tal senso, si è espressa, ad esempio, l'Associazione *Save the children* che, sulla base dell'esperienza maturata sul campo, ha auspicato l'approvazione, in tempi rapidi, di un'organica disciplina legislativa che garantisca soprattutto un trattamento uniforme nella procedura d'identificazione e di accertamento dell'età, procedura nello svolgimento della quale in molti casi si commettono gravi errori<sup>6</sup>. Secondo tale

<sup>1</sup> V. A. C. MORO, *Minori stranieri e tutela giuridica*, in V. BELOTTI, R. MAURIZIO, A.C. MORO, *Minori stranieri in carcere*, Guerini e Associati, Milano, 2006, 25 ss.

I genitori dei minori stranieri giunti in Italia pagano solitamente somme di denaro (intorno ai quattromila euro) a persone inaffidabili che promettono un futuro migliore in Europa per i loro figli. I viaggi della speranza si affrontano per le ragioni più varie quali la povertà, la guerra e conflitti etnici. Infatti, dopo l'attivazione delle procedure al Tribunale dei minori, i minori non accettano di essere adottati in Italia per cui troverà applicazione l'inserimento in comunità di tipo familiare da cui alle volte si allontaneranno.

<sup>2</sup> La competenza su questi minori è della Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. I dati del Viminale sono significativi: infatti, da luglio 2012 ad agosto 2013 sono sbarcate più di venticinquemila persone. Le richieste ultime di protezione internazionale sono state più di 11.000; a 1.601 persone è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato; a 2.765 è stata concessa la protezione sussidiaria e a 2.812 la protezione umanitaria.

<sup>3</sup> In data 30 luglio 2013 il Ministero dell'Interno con decreto (G.U. n. 207 04/09/2013) ha previsto per il triennio 2014-2016 le modalità di presentazione delle domande di contributi a favore degli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria.

<sup>4</sup> Il 27 marzo 2012 è stata fatta una interrogazione parlamentare al Ministro dell'interno per garantire una protezione adeguata, date le condizioni poco igieniche e sanitarie in cui versava l'area marina protetta dove si trovavano adulti e minori stranieri non accompagnati.

<sup>5</sup> V. dlgs. nn. 251/2007; 25/2008; 94/2009.

<sup>6</sup> Nel rapporto di *Save the children*, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare, Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Calabria*, Progetto Praesidium VII, Dicembre 2012, in [www.magistraturademocratica.it](http://www.magistraturademocratica.it), si rileva che a Lampedusa, in



proposta, inoltre, si dovrebbe istituire un sistema nazionale di accoglienza insieme ad un fondo nazionale, senza escludere la possibilità, per i minori non accompagnati di Paesi UE, di usufruire delle medesime tutele, soprattutto in termini di servizi specializzati<sup>7</sup>.

Al di là delle proposte *de iure condendo*, non mancano, tuttavia, garanzie già ricavabili dal sistema vigente.

Si deve premettere, innanzi tutto, che, com'è noto, la Costituzione non prevede norme specifiche sui diritti dei bambini come, ad esempio, quella contemplata dalla Carta di Nizza-Strasburgo o dalle diverse Dichiarazioni internazionali sui diritti dell'infanzia, ma assegna un ruolo fondamentale alla famiglia ed alle politiche sociali volte a sostenerla e a promuoverla, privilegiando, ai sensi degli artt. 30 e 31, la tutela dei minori, anche privi di genitori; in tal senso, tutte le articolazioni territoriali componenti la Repubblica dovrebbero proteggere «la maternità, l'infanzia e la gioventù»<sup>8</sup>. Se tale previsione trova con qualche difficoltà invero per quel che riguarda i minori italiani privi di un adeguato supporto da parte delle famiglie di provenienza, a maggior ragione la strada da percorrere per il raggiungimento di tale obiettivo con riguardo ai minori stranieri appare impervia, dimostrandosi purtroppo ancora attuale l'ammonimento di Norberto Bobbio, secondo cui il problema di fondo dei diritti umani non sarebbe quello di *giustificarli*, ma quello di *proteggerli*<sup>9</sup>. Un problema non filosofico, ma di natura squisitamente politica.

Le esperienze più significative dimostrano che quanto più fitta è la trama dei rapporti tra le istituzioni ed i singoli secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, maggiori saranno i risultati conseguiti nelle finalità rieducative<sup>10</sup>. Inoltre, la preminenza del superiore interesse dei minori, non solo attuale ma anche futuro in tutti gli atti compiuti nei loro confronti da autorità pubbliche o da istituzioni private è prevista dall'art. 24 della Carta di Nizza-Strasburgo.

## 2. L'ARTICOLAZIONE DELLE COMPETENZE DI STATO E REGIONI IN MATERIA DI POLITICHE PROMOZIONALI DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Come è stato evidenziato nel corso del presente Convegno<sup>11</sup>, la carenza di politiche promozionali è considerata come una patologia cronica del sistema italiano, sia per la famiglia tradizionalmente intesa, composta anche da stranieri regolarmente soggiornanti, che per le unioni di fatto (prive di un'adeguata regolamentazione). Tale *deficit* appare ancor più evidente se si guarda ai notevoli progressi che, proprio in quest'ambito, sono stati fatti in altri Paesi europei<sup>12</sup>.

In Italia, invece, un tema cruciale, quale quello della tutela dei minori stranieri non accompagnati, continua ad essere sottovalutato, se non del tutto ignorato, dalle istituzioni pubbliche, le quali finiscono con l'adottare misure e provvedimenti soltanto quando sono costrette a farlo dal presentarsi di condizioni di estrema urgenza.

Certo gli interventi pubblici in tale ambito non sono incoraggiati dalle incertezze relative agli ambiti di competenza del legislatore nazionale e di quelli regionali.

---

assenza di documenti, l'età dei minori successivamente accertata non corrisponde a quella presunta anche attraverso l'esame antropometrico del polso – RX o ancora in Puglia taluni minori non hanno il legame di parentela manifestato dagli adulti che li accompagnano.

<sup>7</sup> Il Direttore di *Save the children* ha dichiarato che: «Il disegno di legge organico proposto da *Save the children* nel luglio 2013 è aperto agli auspicabili contributi delle altre organizzazioni che si occupano attivamente di questo tema e può imprimere un vero e radicale cambiamento di rotta attraverso la realizzazione di un sistema stabile di accoglienza, basato su regole certe, che garantisca pari condizioni di accesso a tutti i minori non accompagnati, maggiore solidità e dunque qualità nella rete di accoglienza e di tutela, ma anche ottimizzazione delle risorse pubbliche, visto che nella gestione d'emergenza i costi sono maggiori ed è più difficile garantire efficienza e trasparenza». A seguito di tale iniziativa, apprezzata inoltre dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza di Roma, molti deputati si sono impegnati a presentare un disegno di legge organico.

<sup>8</sup> V. la Convenzione di New York del 20 dicembre 1989 sui diritti del fanciullo resa esecutiva con legge n. 176 del 1991, la Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti dei minori resa esecutiva con legge n. 77 del 2003 e l'art. 24 della Carta di Nizza-Strasburgo.

<sup>9</sup> V. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1992, 6 ss.

<sup>10</sup> Come è noto, alcuni minori si nascondono sotto i camion ma muoiono schiacciati poiché durante il tragitto, privi di forze, si lasciano andare. Il racconto delle esperienze e dei viaggi dei ragazzi stimola la promozione dei centri di accoglienza come, ad esempio, a Roma il centro di accoglienza notturna per minori afgani e Civico Zero, un centro diurno di assistenza medica, legale, formazione e supporto ai minori stranieri in transito; a Napoli e Milano sono previsti ulteriori progetti a favore dei minori stranieri non accompagnati.

<sup>11</sup> V. le relazioni di L. PRINCIPATO, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione nazionale*, e M. TROISI, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione regionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2013.

<sup>12</sup> V. la relazione di I. NICOTRA, *La famiglia in divenire di fronte ad un legislatore fuori tempo massimo*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2013.



Successivamente all'entrata in vigore della riforma del Titolo V, ci si era forse illusi che si sarebbe potuto porre fine ai conflitti di competenza tra Stato e Regioni, quantomeno in quegli ambiti in cui l'applicazione del principio di leale cooperazione risultava ormai collaudata; ma, com'è noto, numerose criticità (alcune delle quali, in verità, già preannunciate dalla dottrina) sono emerse successivamente al varo della riforma, mostrandosi impossibile, di fatto, un'armonica ripartizione di competenze, anche, e soprattutto, per la cattiva formulazione degli elenchi delle materie relative alla potestà esclusiva dello Stato e a quella concorrente.

Una ricca giurisprudenza costituzionale è ripetutamente intervenuta, tentando di correggere le numerose imperfezioni del dettato costituzionale novellato, evidenziando, nel complesso, come i confini tra materie di potestà legislativa statale piena ed esclusiva, ripartita e residuale negativa delle Regioni, alla luce del "nuovo" art. 117 Cost., non possono che essere mobili, tanto da renderne quasi inutile una loro puntuale definizione, mentre solo in pochi settori è ragionevolmente circoscritta la competenza residuale regionale<sup>13</sup>. In riferimento a quest'ultima, anche a seguito dell'approvazione dei nuovi Statuti, i legislatori regionali hanno incrementato e rinnovato la loro produzione legislativa in materia di politiche sociali, anticipando la legislazione statale proprio a tutela delle "fasce più deboli", predisponendo interventi pubblici di sostegno da parte degli enti territorialmente più vicini ai cittadini<sup>14</sup>. In tale prospettiva, relativamente ai servizi fruibili dalla persona e dalla comunità (c.d. diritti di relazione), dal 2001 ad oggi, la Corte costituzionale ha qualificato tali attività come vitali per lo sviluppo di una società multiculturale.

In considerazione delle potenzialità ancora inesprese, anche nel settore in esame, degli enti regionali, non sembrano potersi condividere, tuttavia, il pessimismo e la sfiducia diffusamente avvertiti nei confronti delle autonomie territoriali; sarebbe un errore, infatti, comprimere ulteriormente l'autonomia regionale, anche come centro di spesa a difesa dei diritti, ripristinando un assetto centralista laddove la stessa autonomia ha prodotto risultati tangibili ed apprezzabili. E ciò soprattutto dove l'intervento regionale e locale risulti funzionale alla tutela e alla promozione dei diritti fondamentali dei più deboli, nonché alla garanzia dell'eguaglianza sostanziale ex art. 3, II c., Cost.

Questa evoluzione sembra confermare quanto è stato sostenuto da chi ha rilevato che "l'autonomia[...] non è insomma *potere* fine a se stesso [...] è piuttosto *servizio* quotidianamente offerto alla comunità stessa, che dunque si giustifica se ed in quanto si traduca in opere concrete dalle quali possano trarre benefici i consociati, cittadini e stranieri"<sup>15</sup>. Al di là dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili dei cittadini la cui definizione compete esclusivamente al legislatore statale, occorrerebbe valorizzare, pertanto, le azioni volte a migliorare le politiche sociali degli enti territoriali e ad estinguere più rapidamente possibile le "cattive gestioni" che come un fiume in piena hanno sprecato, a livelli inimmaginabili, le risorse economiche pubbliche.

L'erogazione dei servizi pubblici da parte degli enti locali ed i meccanismi di assistenza a favore dei minori non accompagnati sono strumenti fondamentali e complementari alle prestazioni dello Stato ed oggi molto più efficaci, grazie al processo di comunicazione intensa ed alla capacità di operare delle associazioni operanti nel "terzo settore" che, interagendo con i minori, forniscono indicazioni essenziali per il loro percorso esistenziale futuro. In tali interventi possono vedersi forme di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale disposto dall'art. 118, IV c., Cost., che richiederebbe certamente una maggiore considerazione, soprattutto nell'attuale contesto economico e sociale<sup>16</sup>.

Se, infatti, compete allo Stato assicurare l'uguaglianza di tutti nelle libertà fondamentali, le Regioni, in sinergia con le istituzioni locali, possono contribuire alla valorizzazione e alla tutela della dignità dei soggetti deboli e, in particolare, dei minori stranieri non accompagnati, in modo da eliminare le disuguaglianze e l'emarginazione sociale.

<sup>13</sup> V. le recentissime osservazioni critiche sulla costante crisi dell'autonomia regionale di A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni, una storia senza fine*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 28 agosto 2013.

<sup>14</sup> V. tra gli altri G. SILVESTRI, *Fonti interne, fonti esterne e tutela integrata dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, 3415 s.; C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del titolo V: il "ruolo" delle fonti regionali*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Atti delle Giornate di Studio, Roma 20-21-22 ottobre 2011, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, 201 ss.

<sup>15</sup> V. le osservazioni di A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri - G. Verde, Torino, 2012, 24 ss.

<sup>16</sup> I ragazzi che seguono un progetto di scolarizzazione, di integrazione sul territorio con borse lavoro di apprendistato o altro, da non meno di due anni, avranno la possibilità di richiedere il permesso di soggiorno raggiunta la maggiore età (v. Cons. di Stato sez. III 17-01-2013 n. 270). Il prolungamento della protezione è possibile sino a 21 anni per i minori già affidati all'ente territoriale tramite il cd. prosieguo amministrativo permesso dai giudici minorili, grazie alla legge 8 marzo 1975 n. 39 che pur fissando a 18 anni la maggiore età, non modifica i diritti assistenziali, previdenziali e pensionistici operanti sino al compimento di 21 anni.

Provando a definire i confini dei diversi ambiti d'intervento, si deve notare, innanzitutto, che, con particolare riferimento alla protezione dei minori stranieri non accompagnati, è certamente ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato il procedimento che riguarda la loro tutela giudiziaria.

L'adozione<sup>17</sup>, la nomina del tutore, l'affidamento ai singoli e alle famiglie culturalmente affini o alle strutture sociali costituiscono i principali provvedimenti del giudice tutelare che partecipa attivamente alle sorti del minore e del Tribunale dei Minori. Il PM promuove, invece, la dichiarazione dello stato di abbandono, a differenza di quel che accade per una problematica molto complessa, quella del rimpatrio assistito che, sino al momento in cui si scrive, può essere effettuato, esclusivamente nel superiore interesse del minore, da un organo amministrativo qual è il Comitato per i minori stranieri, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La dottrina ha evidenziato una discrasia normativa tra la previsione della tutela da parte dell'organo giudiziario (l. n. 476/1998) e l'attribuzione al Comitato del compito di accogliere o rimpatriare il minore (T.U. n. 286/ 1998 come modificato dal dlgs. 113/1999)<sup>18</sup>. Inoltre, compete all'autorità di pubblica sicurezza il compito di accertare l'identità e l'età dei bambini e dei ragazzi, data l'impossibilità di un loro respingimento<sup>19</sup>.

In tale contesto, è utile rilevare come l'esclusivo intervento statale non sarebbe sufficiente ad assicurare una protezione adeguata per tali minori, impossibilitati dagli accompagnatori adulti ad accedere ad informazioni tecniche basilari per potersi orientare delle scelte future proposte dall'autorità giudiziaria. I minori in tenera età, preadolescenti e adolescenti, dovrebbero essere sempre assistiti da mediatori culturali, proprio in ragione del particolare disorientamento e della vulnerabilità causati non solo dall'indebolimento fisico e psicologico, ma anche dall'incomprensione della lingua italiana. Infatti, molto spesso, davanti all'autorità di pubblica sicurezza o a chi effettua il primo intervento, ignorandone del tutto le conseguenze negative, essi dichiarano falsamente di essere maggiorenni perché si sentono protetti dagli adulti della stessa comunità. Pertanto, sul piano della garanzia dei diritti fondamentali, è imprescindibile la partecipazione sui territori di accoglienza non solo degli enti locali che attivano le procedure dinanzi all'autorità giudiziaria, dei mediatori culturali e di altre figure professionalmente competenti, ma anche delle associazioni di volontariato e *no profit* che, secondo recenti programmazioni, tendono sempre più a specializzarsi nell'apprendimento di tecniche di mediazione culturale<sup>20</sup>, utili anche al fine della formazione da spendere successivamente dopo il raggiungimento della maggiore età. Le procedure, l'accoglienza e l'*iter* che precedono i provvedimenti giudiziari rientrano, infatti, tra le "politiche sociali" e l'"immigrazione", costituenti due frammenti di materie di piena competenza regionale, relativamente ad alcuni ambiti evidenziati da una giurisprudenza costituzionale inflessibile quali l'assistenza, la tutela della salute, l'educazione, l'istruzione, la formazione professionale, la sicurezza e i servizi sociali.

Tale *trend* giurisprudenziale si presenta oggi costante, fatta qualche eccezione ragionevolmente motivata<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> V. E. SEMINARA, *Minori e stranieri non accompagnati*, in *Infanzia e diritti al tempo della crisi: verso una nuova giustizia per i minori e la famiglia*, in [www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it), 2009.

<sup>18</sup> V. W. CITTI, *I minori stranieri in Italia tra tutela e rimpatrio*, in E. ROZZI, *I minori stranieri non accompagnati e irregolari, tra accoglienza in Italia e rimpatrio, Aspetti giuridici*, Save the children, 2001, 123, in cui si ritiene che la limitazione della libertà personale possa essere prescritta solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

<sup>19</sup> Sui respingimenti collettivi v. lo scritto di P. BONELLI, *La decisione Hirsi Jamaa e altri c. Italia: i respingimenti collettivi in mare violano i diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2/2012, 447 ss. Ogni anno si stigmatizza il fenomeno dei respingimenti collettivi in cui, nonostante il divieto, rimangono coinvolti donne incinte e minori stranieri. La situazione è ormai insostenibile date le statistiche sempre più numerose di persone straniere che giungono lungo le coste siciliane durante l'estate. Il respingimento è possibile solo per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, adottato su richiesta del Questore dal Tribunale per i minorenni, invece solo nel 2012 si sono respinti oltre duemila minori.

<sup>20</sup> Nell'ambito del Progetto Praesidium, avviato nel 2006 dal Ministero dell'Interno in partenariato con Unhcr, Oim e Croce Rossa e dal 2008 con *Save the children*, l'ultimo rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia e Calabria sottolinea che la violazione dei diritti fondamentali dei minori stranieri non accompagnati avviene quasi sempre nei territori in cui non sono presenti i mediatori culturali. Inoltre si evidenzia quanto le informazioni sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo siano piuttosto ridotte, in quanto le Commissioni territoriali per il riconoscimento non dispongono di dati unitari. I servizi sociali dei Comuni chiedono spesso il loro intervento per una migliore collocazione territoriale tenuto conto dei costumi, della lingua e delle identità culturali.

<sup>21</sup> Si v. sent. Corte cost. n. 104 del 2013.



### 3. GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E TUTELA DEI MINORI STRANIERI

La materia dell'immigrazione di cui oggi l'Associazione *Save the children* con il sostegno di numerosi esponenti parlamentari chiede una riforma organica è stata oggetto di numerose sentenze della Corte costituzionale, alcune delle quali si esprimono, direttamente o indirettamente, anche sui diritti fondamentali dei minori stranieri non accompagnati.

Preliminarmente è fondamentale il richiamo alla ormai storica sent. n. 120 del 1967, nella quale si evince che i destinatari del principio di uguaglianza siano non solo i cittadini, ma anche gli stranieri, quando ci si confronta con i diritti inviolabili della persona espressamente previsti in Costituzione o anche solo implicitamente ricavabili da questa, unitamente alla tutela del valore fondante della dignità di tutti gli esseri umani ai sensi dell'art. 2 Cost.<sup>22</sup>.

A dimostrazione di quanto detto, la Corte, nella sent. n. 156 del 2006, dichiara l'infondatezza delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri su alcune disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005 n. 5<sup>23</sup>, finalizzate al prolungamento di percorsi di integrazione sociale a favore di minori stranieri non accompagnati divenuti maggiorenni ed all'organizzazione da parte dei Comuni e delle Province di servizi territoriali «relativi alle istanze per la richiesta, rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno ... in accordo con le competenti strutture del Ministero dell'interno»<sup>24</sup>. Si afferma, infatti, che il d.lgs. n. 286 del 1998 (T.U. dell'immigrazione), ancora oggi valido pur se antecedente la riforma costituzionale, disciplina una serie di attività pertinenti sia al fenomeno migratorio che alle c.d. politiche dell'immigrazione di competenza piena statale. Ancora oggi gli enti territoriali possono svolgere tali attività.

Le c.d. «politiche per gli immigrati» devono venire a formazione in stretto collegamento con le Regioni e gli enti locali: le prime in quanto titolari di alcune competenze, quali quelle relative alla programmazione dei servizi, i secondi deputati alla erogazione e gestione degli stessi a livello locale<sup>25</sup>.

Ulteriore, significativa novità giurisprudenziale è da considerare la sent. n. 50 del 2008 con la quale si dichiara l'illegittimità costituzionale parziale per violazione degli artt. 117, IV c., e 119 Cost., dell'art. 1, comma 1267, V c., della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) nella parte in cui si prevede, presso il Ministero della solidarietà sociale, un Fondo di cinquanta milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, finalizzato a «favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari». Attraverso tali fondi si sarebbe dovuto realizzare «un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali»<sup>26</sup>. Si afferma testualmente che «la norma in esame, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione»<sup>27</sup>. Del resto, lo stesso legislatore statale ha attribuito alle Regioni il compito di adottare misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze», secondo quanto previsto dall'art. 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in cui esplicitamente è statuita la cooperazione tra istituzioni, enti pubblici e privati per favorire una serie di attività di tipo sociale e assistenziale al fine di realizzare l'inserimento nella società italiana<sup>28</sup>. Per scongiurare una devitalizzazione della tutela universale di principi fondamentali della persona umana, a causa della crisi economica, ed in coerenza con la naturale propensione «espansiva» della garanzia dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 Cost., è compito della Repubblica, in

<sup>22</sup> Tra le altre si vedano le sent. nn. 105 del 2001, 222 del 2004, 432 del 2005. Sul rango «supercostituzionale» del valore della dignità della persona v. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.; G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in [www.associazionedicostituzionalisti.it](http://www.associazionedicostituzionalisti.it), 2008.

<sup>23</sup> Tale legge è stata abrogata dall'art. 9, c. 20 lett. a) della l. reg. n. 9 del 2008.

<sup>24</sup> V. il commento di D. STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10 giugno 2006.

<sup>25</sup> Tra i tanti esempi v. il Protocollo di intesa tra ANCI e CONI per favorire l'inclusione sociale dei minori stranieri per mezzo dello sport (14/12/2012).

<sup>26</sup> V. E. ROSSI, *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari*, in AA.VV., *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna, Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale*, a cura di Miguel Revenga Sánchez, Valencia (Spagna) 2005, 109 ss. e, specificamente sui minori stranieri non accompagnati, 142 s.

<sup>27</sup> V. l'ampio commento di F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati con alcune novità in materia di immigrazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>28</sup> Sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione si v. le sentenze nn. 269/2010, 299/2010 e 61/2011.



tutte le sue articolazioni, assicurare ed applicare strumenti di tutela, conformi alle convenzioni internazionali ed ai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti, per la tenuta dei diritti sociali non solo dei cittadini.

In tale contesto, pertanto, al di là dei programmi politici contingenti, è necessario intervenire secondo una lettura della Carta costituzionale che preveda l'impiego oculato di risorse da destinare ai bisogni primari dei soggetti deboli, a prescindere dalla cittadinanza. Se questo è vero sempre, lo è a maggior ragione quando si tratti di bambini, ragazzi e adolescenti che non possono contare su una famiglia ed hanno il diritto di diventare adulti in modo sereno. In tali casi, il superiore interesse del minore è un valore che orienta qualunque scelta da parte dei pubblici poteri, come previsto dall'art. 31 Cost., dalle Carte internazionali e dai Trattati oggi vincolanti per l'intera legislazione statale e regionale, ai sensi dell'art. 117, I c., Cost.

Per la realizzazione del superiore interesse del minore straniero non accompagnato sono coinvolti le Associazioni di carattere internazionale, come *Save the children*, le Regioni e gli enti locali, i servizi sociali, i Garanti regionali<sup>29</sup> e locali e dal 2011 l'Autorità garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>30</sup>. Una molteplicità di soggetti pubblici e privati, dunque, che possono fare molto, ma i cui sforzi devono essere opportunamente coordinati e integrati, nell'interesse dei soggetti da tutelare. Occorre, dunque, rilevare carenze e disfunzioni, tanto nelle modalità di svolgimento delle competenze e della attività dei soggetti coinvolti, quanto nel coordinamento degli stessi.

Così, ad esempio, in riferimento proprio all'Autorità garante nazionale, tale istituzione, la cui nascita ha riscosso un generale favore, presenta non poche criticità, data la previsione di numerosi organismi nazionali in tema di infanzia e adolescenza<sup>31</sup>. In particolare, relativamente alle forme di collaborazione con i Garanti regionali o con figure analoghe da realizzare per mezzo di una Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (senza oneri aggiuntivi per lo Stato), non si specificano i principi e gli indirizzi che la legislazione regionale competente in materia dovrebbe mutuare.

Le competenze previste nella legge n. 112 del 2011, in verità, sono talmente ampie e generiche che per alcuni ambiti si potrebbero quasi sovrapporre a quelle dell'Autorità giudiziaria<sup>32</sup> e degli operatori sociali competenti, con l'aggravante che, essendo lontano dai territori esposti ai flussi migratori, l'Autorità garante non è in condizione di conoscere le realtà locali, se non tramite i Garanti regionali. Laddove questi ultimi non siano previsti si potrebbe utilizzare il Consiglio delle Autonomie locali come elaboratore di richieste, indicazioni ed informazioni verso il Garante nazionale.

#### 4. QUALCHE CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA E QUALCHE PROPOSTA

Una rondine, com'è noto, non fa primavera. Non è possibile, dunque, sovraccaricare di significati e di implicazioni le conclusioni della giurisprudenza costituzionale affermando una sorta di delegittimazione del buon operato delle Regioni. E così, ad es., è stata dichiarata, con la sent. n. 104 del 2013 l'illegittimità costituzionale della

<sup>29</sup> L'istituzione del primo Garante risale al 1988 nella Regione Veneto; di recente è stato istituito con la l. n. 8 del 2011 il Garante per la Regione Sardegna e con la l. n. 47 del 2012 per la Regione Sicilia; in quest'ultima, all'art. 2, tra i compiti prescritti si prevede che il Garante alla lett. i) vigili sui fenomeni dei minori scomparsi, della presenza sul territorio di minori non accompagnati, dei minori abbandonati non segnalati ai servizi sociali e alla magistratura minorile e alla lett. p) verifichi le condizioni e gli interventi dei servizi sociali per l'accoglienza e l'inserimento del minore straniero non accompagnato.

<sup>30</sup> I garanti per i diritti dell'infanzia hanno il compito di vigilare sui fenomeni dei minori scomparsi, della presenza sul territorio di minori non accompagnati, dei minori abbandonati non segnalati ai servizi sociali e alla magistratura minorile, e si occupano di verificare le condizioni e gli interventi per l'accoglienza e l'inserimento dei minori segnalando alla magistratura situazioni in conflitto con la legge. L'Autorità garante nazionale titolare di "poteri autonomi di organizzazione, indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica" è stata istituita il 22 giugno 2011 con la l. 112 grazie all'azione costante portata avanti dall'UNICEF, ma non sono previste competenze in materia di migrazione, povertà e dispersione scolastica. Per un'analisi più accurata v. L. STRUMENDO e P. DE STEFANI, *Il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza*, in AA.VV., *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, a cura di L. Lenti, in *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da P. Zatti, Milano, 2012, 257 ss.

<sup>31</sup> Si vedano i riferimenti citati, come ad es. l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza con la l. n. 451 del 23 dicembre 1977 ed altri organismi facenti capo al Governo in L. STRUMENDO e P. DE STEFANI, *Il Garante*, cit., 266-270.

<sup>32</sup> V. specificamente art. 3, comma 10, lett. l), l. n. 112 del 2011, laddove si autorizza l'Autorità nazionale a prendere in esame casi individuali o problematiche di portata generale che comportano «la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti delle persone di minore età» senza distinzione tra i due accertamenti, in L. STRUMENDO e P. DE STEFANI, *Il Garante*, cit., 2012, 270.



legge regionale dell'Abruzzo (art. 3 l. n. 33 del 17 luglio 2012), laddove ha previsto la corresponsione di un rimborso ai cittadini residenti in ambito regionale affetti da patologie oncologiche che necessitano di trattamenti presso le strutture sanitarie regionali, istituendo un capitolo di spesa denominato: «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia e l'adolescenza». In tal caso «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti», pur prevedendo la legge da ultimo citata livelli assistenziali ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legislazione nazionale, poiché non conforme agli obiettivi di risanamento del Piano sanitario di rientro, imposti anche dalla legislazione comunitaria.

Sul versante regionale, sono state sollevate numerose questioni dinanzi alla Corte costituzionale relativamente ad ulteriori interventi legislativi a favore degli stranieri ed in particolare dei minori. Tutte le questioni sono state dichiarate infondate poiché, grazie alla linea tracciata dalla legge statale n. 328 del 2000, alle intese e agli accordi con associazioni specializzate da molti anni anche a livello internazionale, tali disposizioni legislative regionali, richiamate anche nel corso del Convegno<sup>33</sup>, hanno contribuito e contribuiscono ad accrescere il livello di tutela dei diritti dell'infanzia.

Nella Regione Toscana recentemente la Giunta, con delibera n. 316 del 29 aprile 2013, a sostegno degli interventi di tutela e protezione della normativa statale (l. 184 del 1983 modificata dalla l. n. 149 del 2001) e regionale (l. n. 41 del 2005), prevede l'esenzione dalla partecipazione alla spesa per le prestazioni di specialistica ambulatoriale, nonché di assistenza farmaceutica, per i minori in carico ai servizi sociali dei comuni, che vivono temporaneamente fuori famiglia e che si trovano nelle condizioni di minori accolti nelle strutture socio-educative previste dalla normativa regionale e nelle case - famiglia per le quali è attivo il percorso di sperimentazione regionale o di minori stranieri non accompagnati.

Pur riconoscendo ragionevole, per taluni versi, una differenziazione di trattamento nell'accoglienza di tali minori (soprattutto in considerazione delle caratteristiche dei soggetti da accogliere e dei territori che accolgono), oggi, in assenza di un'organica legislazione i cui tempi di approvazione potrebbero essere biblici, sarebbe opportuno prevedere forme di premialità per le Regioni e per gli enti locali che abbiano ideato azioni di accoglienza educative vincenti; la standardizzazione verso l'alto di tali misure potrebbe determinare, infatti, l'innalzamento dei livelli essenziali delle prestazioni a parità di spesa.

Si potrebbe, inoltre, ipotizzare il coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi sociali, anche in riferimento alla triste realtà dei minori stranieri non accompagnati, prevedendo, ad esempio, l'introduzione di agevolazioni fiscali pari persino al doppio della somma stanziata. Gli imprenditori otterrebbero il risparmio fiscale, ma la disponibilità economica potrebbe dare respiro alle istituzioni locali oberate da un carico economico che, dal 2013, è divenuto insostenibile, dal momento che lo Stato non potrà far fronte ai finanziamenti. Naturalmente, poiché le professionalità richieste sono poliedriche, sarebbe necessario effettuare un controllo sui risultati conseguiti per evitare gli errori del passato.

In una prospettiva *de iure condendo*, si può sostenere, infine, che la tutela dei diritti fondamentali dovrebbe prevalere sulla separazione di competenze rigidamente intesa secondo lo spirito della Costituzione. Il contesto sociale in cui viviamo impone una organica revisione legislativa al fine di superare un ormai angusto orizzonte relativo ai settori di competenza dello Stato ma anche dell'Unione europea alla luce della stessa giurisprudenza di Strasburgo<sup>34</sup>.

Ciò comporterebbe un coinvolgimento sovranazionale per impedire che in Italia si accolgano gli stranieri in difficoltà senza ulteriori investimenti economici e che in altri Paesi europei i respingimenti siano a costo zero e all'ordine del giorno, noncuranti della tutela dei diritti.

A tal proposito, a conclusione di queste brevi riflessioni si può richiamare la sentenza della quarta sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 6 giugno 2013 che interpreta l'art. 6, secondo comma, del regolamento (CE)

<sup>33</sup> V. M. TROISI, *Famiglia*, cit., 10 ss.

Tra le numerose iniziative, in Sardegna il 13 maggio 2013, al fine di rafforzare la tutela dei minori, è stato firmato un protocollo d'intesa interistituzionale tra il Tribunale dei minorenni di Cagliari, il Comune di Cagliari e Quartu, la Asl n. 8 e la Provincia.

<sup>34</sup> La stessa Commissione europea per il 2013 tra i dieci obiettivi ha individuato: integrazione scolastica e inclusione sociale dei giovani stranieri; integrazione e famiglia; informazione, comunicazione e sensibilizzazione sui temi inerenti l'immigrazione, che hanno trovato ampio spazio soprattutto dopo tutte le vicende connesse all'elezione del ministro Cecilia Kyenge; mediazione sociale, linguistica e interculturale; dialogo interculturale ed empowerment delle associazioni straniere; valutazione delle politiche e degli interventi d'integrazione; capacity building; scambio di esperienze e buone pratiche.



n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 a favore del superiore interesse del minore straniero non accompagnato richiedente asilo. Infatti, pur avendo presentato la domanda di asilo in altro Stato, si designa come Stato membro competente quello nel quale successivamente si trova il minore, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente in uno Stato membro al fine di non prolungare la procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

È questo un modo per attutire quella distanza culturale e sociale che ancora si percepisce nella condivisione di alcuni valori la cui tutela riguarda non solo i minori italiani ma anche quelli stranieri (con o senza famiglia), in una dimensione sociale nella quale, per via del processo di trasformazione in senso multiculturale della comunità, ogni confine rischia di apparire provvisorio, se non del tutto inutile.