

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI TRA VULNERABILITÀ E RESILIENZA *

di FRANCESCA DI LELLA

SOMMARIO: 1. I minori stranieri non accompagnati quali soggetti emergenti sugli scenari contemporanei. La legge Zampa del 2017. – 2. Qualificazione giuridica della categoria. – 3. (*Segue*) Suoi aspetti caratterizzanti. – 4. Misure di protezione e misure di promozione. – 5. Considerazioni di sintesi.

1. I minori stranieri non accompagnati quali soggetti emergenti sugli scenari contemporanei.

La legge Zampa del 2017.

L'espressione «minori stranieri non accompagnati» designa una categoria di soggetti, di recente emersione, che riflette parte dei fenomeni migratori della contemporaneità¹ e connota un segmento peculiare di questi ultimi².

Se il minore di età è già, a cagione della sua incapacità legale di agire, bisognevole di protezione

* Lo scritto è il testo, integrato con note e bibliografia, della relazione svolta al Convegno «Il soggetto di diritto: storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato», tenutosi il 25 settembre 2019 presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Udine, ed è destinato alla raccolta degli atti del convegno.

¹ L'estate appena trascorsa, come pure quelle degli anni precedenti, ha visto al centro delle cronache le notizie relative al recupero in mare e agli sbarchi sulle coste italiane di persone in fuga da guerre, carestie, persecuzioni, povertà. Le politiche perseguite per la gestione dei flussi migratori hanno avuto andamenti oscillanti e controversi, talvolta marcatamente contraddittori anche nel volgere di brevi periodi. D'altra parte, in una materia tanto delicata quanto incandescente quale quella dell'immigrazione, è evidente come sia per nulla facile soddisfare le istanze che ruotano intorno ad essa: da un lato, e innanzitutto, la solidarietà – quale dovere inderogabile, *ex art. 2 Cost.*, in funzione di garanzia del principio personalista che percorre e permea l'intero sistema – e il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona allo straniero, riconoscimento ritenuto ormai definitivamente sganciato dalla condizione di reciprocità di cui all'art. 16 disp. prel. c.c. (sul punto, v. G. CARAPEZZA FIGLIA, *Condizione giuridica dello straniero e legalità costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, p. 952 ss., ove anche i riferimenti alla giurisprudenza costituzionale che ha condotto a tale esito interpretativo); dall'altro, la necessità, non meno importante, di salvaguardare i confini nazionali e di garantire al loro interno ordine pubblico, sicurezza e controlli di varia natura (ad es., quelli di carattere sanitario).

² Per una stima delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nonché un'analisi delle sue principali caratteristiche, cfr. il *Report di monitoraggio* al 30 giugno 2019 sui *Minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, redatto dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, reperibile sul sito www.lavoro.gov.it, ove è possibile trovare, oltre a quello semestrale, anche i *report* statistici sintetici mensili di aggiornamento, che consentono un più preciso monitoraggio. I dati ufficiali danno conto della rilevanza di questo segmento delle migrazioni, nonostante si registri negli ultimi tempi una flessione degli arrivi, spiegabile probabilmente anche alla luce delle ultime politiche attuate dal governo; forniscono, inoltre, un quadro composito, quanto a provenienza geografica e fasce di età dei minori arrivati nel nostro Paese, segnalando una prevalenza di minori di genere maschile vicini alla maggiore età. Il *Report* censisce anche la distribuzione dei minori sul territorio nazionale, le azioni portate avanti dalle Regioni e lo stato delle strutture di accoglienza di loro pertinenza. Per un primo approccio alla comprensione del fenomeno, cfr. pure la *Relazione annuale* presentata al Parlamento, nel giugno 2019, dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, pubblicata sul sito www.garanteinfanzia.org, che contiene una sezione dedicata ai MSNA, ove, tra l'altro, si dà conto delle azioni intraprese per favorire l'inclusione nella società italiana delle persone di minore età, a prescindere dalla nazionalità e dalla condizione sociale, in attuazione del principio di non discriminazione (*ivi*, p. 110 ss.).

da parte dell'ordinamento, la condizione di essere anche straniero e, per di più, privo di figure adulte alle quali fare riferimento – intese come coloro che possono assisterlo ed esercitare per lui la rappresentanza legale –, relega il soggetto *de quo* in una situazione di vulnerabilità, che il legislatore ha reputato meritevole di speciale tutela e, dunque, presupposto per una disciplina *ad hoc*.

La l. 7 aprile 2017, n. 47³ (c.d. «legge Zampa» dal nome della relatrice), difatti, affronta in maniera organica e specifica la tematica, dedicando a questi minori un corpo di norme, emanate appunto «in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità», e ai quali riconosce la titolarità di tutti i «diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea»⁴. La legge riordina, coordina e integra l'intera materia, da tempo oggetto di interesse a livello anche europeo, ed abbraccia l'intero percorso dei minori che giungono da soli in Italia, dall'ingresso sul territorio sino all'inserimento nel tessuto sociale, ovvero al rientro nel paese di provenienza o in diverso paese nel quale sia possibile un ricongiungimento con altri familiari.

Dall'insieme delle norme ivi contenute, e da quelle di altri provvedimenti che pure hanno inciso la materia⁵, discende la possibilità di delineare un vero e proprio *status*, quale complesso di diritti e di doveri inerente alla condizione di minore straniero non accompagnato⁶, che definisce una posizione nella quale confluiscono essenzialmente lo *status* di minore e quello di straniero non regolare sul suolo italiano, rendendo il soggetto doppiamente vulnerabile ed esposto a possibili violazioni dei diritti fondamentali⁷. Dunque, una posizione composita, che racchiude l'essere minore, straniero, aspirante alla protezione internazionale, richiedente asilo, possibile vittima di tratta⁸, e che, come tale, si pone al crocevia tra appartenenze giuridiche diverse, richiedendo il raccordo tra i rami del diritto che

³ Recante «Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati».

⁴ V. art. 1. La parificazione dei minori stranieri ai minori italiani ed europei sul piano della protezione vale anche a segnalare la scelta netta di garantire una tutela prioritaria al soggetto vulnerabile, con prevalenza, cioè, sulle diverse esigenze di difesa dei confini nazionali e di sicurezza interna. Prevalenza non smentita neanche dagli ultimi provvedimenti legislativi in materia di flussi migratori, invero maggiormente incentrati sui profili di ordine pubblico (v. il c.d. «decreto sicurezza», d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, con l. 1° dicembre 2018, n. 132, e il cd. «decreto sicurezza bis», d.l. 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, con l. 8 agosto 2019, n. 77).

⁵ V. spec. il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, attuativo delle Direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE, contenente la disciplina relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e relative procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, i cui artt. 18, 19 e 19 *bis* sono dedicati ai minori stranieri, accompagnati e non. V. anche il d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della Direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

⁶ In tal senso, v. M. DOGLIOTTI, *Capacità, incapacità, diritti degli incapaci. Le misure di protezione*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, diretto da P. SCHLESINGER - V. ROPPO - F. ANELLI, Milano, 2019, p. 622.

⁷ Lo sottolinea G. PILUSO, *Il rischio di “default” per la ragion di Stato? La disciplina sui “minori stranieri non accompagnati” e la recente attuazione delle direttive comunitarie, con particolare riguardo alla realtà dei comuni siciliani*, in federalismi.it, 2016, 10, p. 2 ss.

⁸ La tratta, quale condotta criminale consistente nel reclutamento, trasporto e sfruttamento a fini di lucro delle vittime, annichilisce ancor di più la condizione umana, degradando la persona a “merce”.

risultano coinvolti⁹.

L'intersezione, poi, con un tema trasversale quale quello dell'immigrazione impone un approccio di tipo multi/interdisciplinare, perché, se il diritto è chiamato a regolare i fenomeni sociali, è dalla comprensione di questi e dei molteplici e connessi interessi implicati, da comporre e bilanciare, che occorre necessariamente partire.

L'esatta delimitazione sul piano giuridico della categoria in esame non può, pertanto, essere disgiunta dall'analisi degli aspetti antropologici, sociologici e culturali che la connotano, al fine di scolpire più compiutamente il profilo dei minori stranieri non accompagnati, quali nuovi protagonisti degli scenari contemporanei¹⁰.

2. Qualificazione giuridica della categoria.

Sembra opportuno ricordare la definizione vigente, per effettuare subito alcune precisazioni. Ai sensi dell'art. 2 della l. n. 47/2017, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato deve intendersi «il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana,

⁹ Cfr. M. GIOVANNETTI - M. ACCORINTI, *I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza e integrazione*, in *Minorigiustizia*, 2017, 3, p. 96 ss.

¹⁰ Bibliografia in argomento: C. CASCONI, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci e ombre*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2017, 2, p. 1 ss.; A. CORDIANO, *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, II, p. 1299 ss.; E. DI NAPOLI, *Riflessioni a margine della «nuova» procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della L. 47/2017*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2017, 3, p. 1 ss.; R. MASONI, *Protezione dei minori stranieri non accompagnati nella l. n. 47/2017: un primo commento*, in www.personaedanno.it, 13 maggio 2017; R. SENIGAGLIA, *Considerazioni critico-ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in www.juscivile.it, 2017, 6, p. 710 ss.; AA.VV., *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare*, a cura di L. CORAZZA - M. DELLA MORTE - S. GIOVA, Napoli, 2018; AA.VV., *L'ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza*, a cura di B. SEGATTO - D. DI MASI - A. SURIAN, Milano, 2018 (in <http://bit.ly/francoangeli-oa>); G. CARAPEZZA FIGLIA, *Tutela del minore migrante ed ermeneutica del controllo*, in *Dir. fam. pers.*, 2018, p. 223 ss.; A. CORDIANO, «The best interest of unaccompanied foreign child» e gli istituti di diritto minorile: un caso di convergenze (quasi) parallele, in *Dir. succ. fam.*, 2018, p. 409 ss.; F. DI LELLA, *Minori stranieri non accompagnati: strumenti privatistici per la tutela delle identità culturali*, in *Diritto e Religioni*, 2018, 2, p. 209 ss.; C. IPPOLITI MARTINI, *La protezione del minore straniero non accompagnato tra accoglienza e misure di integrazione*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 385 ss.; M. CIRESE, *Minori migranti*, in ilfamiliarista.it, 3 gennaio 2019; A. DI PASCALE - C. CUTTITA, *La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2019, 1, p. 1 ss.; S. GIOVA, *I minori stranieri non accompagnati nella l. n. 47 del 2017: la necessità di un intervento organico per un effettivo esercizio dei loro diritti*, in *Dir. succ. fam.*, 2019, p. 109 ss.; J. LONG, *La tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati al vaglio del giudice delle leggi*, in *Giur. it.*, 2019, p. 1298 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Trattato di diritto di famiglia. Le riforme*, diretto da P. ZATTI, t. II, Milano, 2019, p. 441 ss.; S. PENASA, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare*, in federalismi.it, 2019, 2, p. 99 ss.; A(NTONINA) ASTONE, *Esigenze di solidarietà e sicurezza nella tutela civile del minore straniero non accompagnato*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, in corso di pubblicazione.

privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano»¹¹. La Corte di Cassazione, in una recentissima sentenza¹², ha statuito che, ai fini dell'applicazione degli istituti di tutela apprestati dall'ordinamento, per la qualifica di minore straniero non accompagnato, rileva la ricorrenza di due condizioni, e cioè l'assenza di soggetti che abbiano la cura, la custodia e assicurino il benessere del minore e l'assenza di soggetti che rappresentino il minore e ne siano legalmente responsabili. In particolare, quanto a quest'ultima condizione, la Corte ha precisato che la rappresentanza legale è quella dei genitori, ai quali non è consentito delegarla in forma privatistica ad altri soggetti (come avvenuto nel caso di specie), neppure a prossimi parenti, i quali potranno solo eventualmente partecipare al procedimento previsto dalla legge per la nomina del tutore. Le suddette condizioni, tra loro inscindibilmente connesse – l'una inerente all'assistenza materiale, l'altra intesa quale rappresentanza legale secondo le norme del nostro diritto interno, non potendo, pertanto, rilevare quelle che regolano la rappresentanza in altri ordinamenti –, valgono, quindi, a definire un minore come non accompagnato e a differenziarlo da altre categorie di minori stranieri presenti sul territorio nazionale¹³. Ne deriva che non potrà essere negato lo *status* di “non accompagnato” al minore che, pur in presenza di altri familiari presenti sul suolo italiano, non possa godere dell'assistenza e della rappresentanza dei propri genitori.

Della presenza sul territorio di un minore straniero non accompagnato deve essere data immediata comunicazione, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, al P.M. presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni, per l'apertura della tutela e la nomina di un tutore¹⁴, necessarie a

¹¹ Sulla nozione e la sua genesi, v. I. DEL VECCHIO, *L'effettività nella tutela del minore straniero non accompagnato tra interventi strutturali ed emergenziali. La legge «Zampa» e la relocation*, in AA.VV., *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti*, cit., p. 117 ss.

¹² Cass., 3 aprile 2019, n. 9199, in *Mass. Giust. civ.*, 2019; per esteso, in *DeJure.it*.

¹³ Minori stranieri accompagnati da uno o da entrambi i genitori; minori affidati formalmente dai genitori, con provvedimento valevole nel nostro ordinamento, a parenti entro il quarto grado o a parenti diversi da quelli entro il quarto grado; minori presenti sul territorio, per periodi limitati di tempo, in base a programmi di cooperazione internazionale (affidi estivi, vacanze di bambini orfani, permanenze per motivi di cura di particolari patologie). In questi ultimi casi, in genere non è neanche necessaria l'apertura di una tutela, poiché si tratta di soggiorni temporanei, durante i quali le associazioni coinvolte si assumono le responsabilità sulla base di accordi programmatici. Per una efficace sintesi delle diverse situazioni configurabili e delle tutele previste per ciascuna di esse, cfr. P. ODDI - B. COLOMBO, *Il tutore del minore straniero accompagnato e non accompagnato*, in *ilfamiliarista.it*, 12 dicembre 2018. Restano, naturalmente, esclusi dalla categoria in esame, anche i minori stranieri adottati con adozione ordinaria o internazionale: v., *amplius*, A. CORDIANO, *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p. 1302 ss., e R. SENIGAGLIA, *op. cit.*, p. 711 ss.

¹⁴ V. art. 19, co. 5, d.lgs. n. 142/2015, come novellato dalla l. n. 47/2017, e, più recentemente, modificato dal d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220, che ha accentrato tutte le competenze in materia di minori stranieri in capo ai Tribunali per i Minorenni, nell'ottica di una razionalizzazione e snellimento delle procedure e di una maggiore effettività dell'intervento assistenziale.

perseguire il suo superiore interesse e a permettere l'esercizio in sua vece della capacità di agire¹⁵. Come è noto, ai sensi dell'art. 343 c.c., l'apertura della tutela per un minore è d'obbligo «se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale», laddove l'ultimo inciso fotografa l'ipotesi più frequente per i minori stranieri non accompagnati, che spesso hanno i genitori viventi, ma lontani¹⁶ e, quindi, impossibilitati a svolgere il ruolo che la legge assegna loro. Ciò consente di osservare come, in tali ipotesi, lo *status* non coincida con quello di minore («in stato di abbandono»), ai sensi dell'art. 8, l. 4 maggio 1983, n. 184; nel qual caso, tuttavia, al pari che per i minori italiani, si aprirebbe la strada ai provvedimenti di adozione, di affidamento e a quelli resi necessari dall'urgenza¹⁷.

In sostanza, per il minore non accompagnato rileva una situazione di fatto, consistente in uno stato di «abbandono contingente», che, a séguito degli accertamenti previsti dalla legge, potrà confermarsi tale, e quindi dare luogo alle tutele specifiche ivi contemplate, ovvero risultare definitivo e condurre all'instaurazione della procedura di adozione: una situazione, quindi, anomala e dai tratti peculiari, poiché l'abbandono si manifesta come «*non definitivo e relativo*»¹⁸.

Infine, quanto alla qualifica di «straniero», la l. n. 47/2017 circoscrive l'ambito applicativo delle norme ai minori extracomunitari, con esclusione, pertanto, di quelli aventi cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione europea.

3. (Segue) Suoi aspetti caratterizzanti.

Disegnato così il perimetro legale della categoria dei minori stranieri non accompagnati, si rivela interessante l'indagine volta ad individuare gli aspetti morfologici che più la caratterizzano,

¹⁵ Già prima della nomina di un tutore e nelle more che avvenga, ai minori rintracciati sul territorio dalle autorità locali va garantita l'immediata assistenza umanitaria, attraverso la collocazione in strutture di prima accoglienza a loro specificamente destinate, esclusa, quindi, la permanenza in strutture miste, in cui siano presenti adulti (v. art. 19, co. 1, d.lgs. n. 142/2015, come modificato dalla l. n. 47/2017, e art. 19 *bis*, d.lgs. n. 142/2015, introdotto dalla l. n. 47/2017). Del resto, la sistemazione in un luogo sicuro, sino a quando non si possa provvedere in modo definitivo alla protezione, prevista in via generale dall'art. 403 c.c. per i minori che appaiano in stato di abbandono morale o materiale (quali certamente sono, *prima facie*, anche i minori che sbarcano da soli in Italia), risponde all'esigenza di protezione dal pericolo di lesione dei diritti fondamentali, in attesa che venga chiarita la situazione e siano individuate le misure di tutela più idonee: sul punto, cfr. R. SENIGAGLIA, *op. cit.*, p. 717.

¹⁶ Come si dirà più ampiamente *infra* (per la bibl., v. nota 19), non di rado si tratta di minori c.dd. adultizzati, che sono spinti a partire per migliorare le proprie condizioni economiche dalla stessa famiglia di origine, che si indebita a tal fine, e con la quale conservano i legami affettivi e i rapporti giuridici. È frequente che i genitori continuino a guidare le loro scelte nel percorso migratorio verso mete europee, ove altri familiari o conoscenti li attendono. Stesso dicasi quando la partenza ha motivazioni diverse, pure ricorrenti (fuga da conflitti bellici, da situazioni di degrado e violazione di diritti umani etc.), che, tuttavia, non compromettono i legami familiari pregressi.

¹⁷ V. art. 37 *bis*, l. 184/1983.

¹⁸ Sul punto, cfr. R. SENIGAGLIA, *op. cit.*, p. 713 ss., spec. p. 716 (corsivo dell'A.).

trattandosi, come si è detto in apertura, di una componente ormai strutturale degli attuali flussi migratori. Soccorrono a tale scopo non soltanto i dati statistici ufficiali, ma anche una serie di studi e documenti, di varia natura e contenuto, redatti da autorità statali, amministrative, da centri di ricerca o da associazioni non governative precipuamente rivolte a fini umanitari nel campo *de quo*¹⁹, dai quali emergono taluni elementi ricostruttivi di grande significato, a loro volta utili a ricavare altre informazioni personali e sensibili (es.: etnia, lingua, religione, condizioni sociali, economiche, culturali), idonee a specificare ulteriormente la fisionomia dei minori in questione.

Primo elemento rilevante fra tutti, quello relativo all'età: un'altissima percentuale di minori rientra nella fascia della vita comunemente definita "adolescenza". I ragazzi e le ragazze tra i 16 e i 17 anni, difatti, sono la netta maggioranza, in percentuali che superano ampiamente l'80%, con una incidenza numerica dei diciassetenni in aumento; mentre, il 7% circa ha 15 anni e, più o meno pari percentuale, riguarda i minori con meno di 15 anni (dei quali pochissimi nella fascia di età 0-6). Quanto al genere, si segnala la decisa prevalenza di quello maschile (in percentuali che si aggirano intorno al 90%). Con riguardo, invece, alla provenienza geografica, se ne registra una gamma assai variegata: predominano le partenze da Albania, Egitto, Pakistan e da molti Paesi dell'Africa *sub* sahariana (Costa d'Avorio, Gambia, Nigeria, Senegal, Eritrea, Mali etc.), ma non solo (es. Kosovo, Afghanistan)²⁰. Diversi il grado di alfabetizzazione e le motivazioni sottese alle migrazioni. Principalmente, le ragioni che spingono a migrare si rinvengono nei conflitti in corso nei paesi di origine, o in minacce o violenze personali subite, o in motivi di carattere economico. Molto grave il riscontro di esperienze – vissute durante i viaggi – di abusi, violenze fisiche e sessuali, di periodi di detenzione in luoghi invivibili, o, ancora, di sfruttamento e di tratta. I viaggi, a loro volta, vengono descritti come interminabili, estremamente costosi, defatiganti e condotti in condizioni non rispettose della dignità umana.

Ora, alla luce dei dati sinteticamente illustrati e al netto di tutte le diversità che comunque connotano

¹⁹ Oltre ai documenti cit. in nota 2, cfr., *ex multis*, spec., M. ACCORINTI, *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia*, CNR Edizioni, Roma, 2014, *passim*, che è uno studio condotto per conto dell'European Migration Network; *Sperduti. Storie di minorenni arrivati soli in Italia*, Roma, 2017, frutto della collaborazione tra il CNR e l'UNICEF; *Minori stranieri non accompagnati: una valutazione partecipata dei bisogni*, 2018, reperibile sul sito www.garanteinfanzia.org ed elaborato congiuntamente da AGIA e l'UNHCR, come pure il più recente documento *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, 2019; AA.VV., *L'ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza*, cit., *passim*; S. DALL'OGGIO, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei minori stranieri non accompagnati ai sensi del Regolamento Dublino III ed il ruolo prezioso delle organizzazioni non governative*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 457 ss.;

²⁰ Per una maggiore precisione su numeri e dati, è doveroso consultare il *Report* del 2019, di cui alla nota 2, che mette anche a raffronto i dati attuali con quelli degli anni precedenti. Una parte di questi minori, poi, risulta irreperibile da subito oppure allontanata dai centri di prima accoglienza, a testimonianza del fatto che per alcuni di loro il nostro Paese costituisce soltanto un transito.

un fenomeno eterogeneo e complesso, è agevole constatare che un minorenne (seppure vicino alla maggiore età), che già di per sé è un soggetto che non ha concluso il suo percorso di maturazione, risulti ancora più fragile ed esposto quando venga a trovarsi in un paese straniero – del quale non conosce lingua, regole e costumi – senza avere al suo fianco un adulto, che possa aiutarlo nella quotidianità e guidarlo nella crescita; tanto più se questo minore reca con sé un vissuto drammatico e un bagaglio di esperienze che certamente non lo accomuna ai coetanei dei luoghi di arrivo. Cosa che, anzi, lo rende anche una più facile “preda”, soprattutto per la criminalità, sia comune che organizzata²¹. Si delinea, cioè, con chiarezza, sommando tutti i dati e le considerazioni che ne scaturiscono, quella «maggiore vulnerabilità» di cui fa menzione la legge, che richiede tutele adeguate alla particolarità della situazione²².

Emerge, tuttavia, dall’analisi condotta anche un altro aspetto, spesso sottaciuto, che caratterizza i minori stranieri non accompagnati e che – seppure, in apparenza, antinomico rispetto alla evidenziata vulnerabilità – rappresenta in realtà l’altra faccia di una stessa medaglia. Come è stato constatato in alcuni studi²³, questi giovani dimostrano sovente una resilienza non comune, una capacità di resistere e di ripartire, guardando con speranza al futuro. Soprattutto gli adolescenti, proprio perché spinti dalla voglia di riscatto da un passato difficile, appaiono fortemente motivati, dimostrano volontà di inserimento nelle nuove realtà ed impegno nel perseguire una effettiva e piena integrazione, attraverso, ad es., l’apprendimento della lingua e la frequentazione di corsi di studio e/o professionalizzanti. In altri termini, quel vissuto traumatico, che motiva e accompagna i loro percorsi migratori, li rende più maturi rispetto all’età anagrafica, e finisce per costituire una potente molla verso la costruzione di una nuova vita.

Dunque, è questo il tipo di minore straniero non accompagnato che solitamente le istituzioni si trovano a prendere per mano: un fanciullo privo dei genitori e di una rete sociale e amicale di riferimento. Un soggetto, da un lato, smarrito per lo sradicamento dal luogo di origine e provato da difficoltà pregresse e dai patimenti del viaggio migratorio; per altro verso, animato dalla volontà di

²¹ Il rischio maggiore per i ragazzi è quello di essere assorbiti nel mercato del lavoro nero e di essere sfruttati come manodopera non specializzata, per le ragazze quello di essere avviate alla prostituzione; cosa che evidenzia i maggiori rischi socio-relazionali cui sono esposti, collocandoli in un delicato equilibrio tra sostegno e controllo (v. A. CORDIANO, *op. ult. cit.*, p. 1300.)

²² Si è di fronte a minori che hanno bisogni speciali, anche a causa dei traumi subiti, per i quali sono necessarie misure *ad hoc* (servizi specialistici di etnopsichiatria, mediatori culturali, operatori e tutori preparati, progetti specifici etc.): così, C. CASCONI, *op. cit.*, p. 10.

²³ V. spec. AA.VV., *L’ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall’accoglienza alla cittadinanza*, cit., *passim*.

ricostruirsi una vita diversa e migliore.

4. Misure di protezione e misure di promozione.

Non è questa la sede per ripercorrere nel dettaglio le tappe scandite dalla legge nel percorso dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale²⁴. Preme, piuttosto, qui evidenziare come il loro cammino venga, almeno nelle intenzioni²⁵, sostenuto dalla previsione di una serie di misure di protezione, tese a favorire il rispetto dei diritti fondamentali e l'accoglienza/assistenza, nonché di talune misure di promozione, miranti – in prospettiva – ad agevolare la transizione verso l'età adulta, il raggiungimento di una piena autonomia e l'integrazione nel nuovo tessuto sociale. Le misure, di cui alla rapida rassegna che segue, riflettono specularmente, sul piano del diritto, le caratteristiche della categoria dianzi illustrate.

In *primis*, il divieto di respingimento alla frontiera, che viene esplicitato fugando pregressi dubbi interpretativi, e la disposizione secondo cui, qualora ricorrano i presupposti per l'espulsione, il relativo provvedimento potrà essere adottato dal Tribunale per i minorenni, su richiesta del questore, solo a condizione che non comporti un rischio di gravi danni per il minore²⁶. Di rilievo anche le previsioni relative al permesso di soggiorno, che può essere chiesto per minore età e rilasciato su domanda dello stesso minore (anche prima della nomina del tutore), o per motivi familiari²⁷.

Si segnala, ancora, il riconoscimento espresso dei diritti fondamentali, in particolare di quelli alla salute e all'istruzione, con la previsione dell'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale e la predisposizione di misure miranti a consentire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, anche attraverso progetti specifici o apposite convenzioni volte a promuovere programmi di apprendistato²⁸.

²⁴ Sia consentito rinviare a F. DI LELLA, *op. cit.*, p. 216 ss., e, per ulteriori più approfondite ricostruzioni delle varie fasi, alla bibliografia indicata *supra*, in nota 10.

²⁵ In molte norme viene precisato che dall'attuazione delle disposizioni contenute nella legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. È evidente che la mancanza di risorse da destinare alle varie fasi e procedure in cui si articola il percorso previsto dalla legge già mina, sul piano pratico, la possibilità di perseguire efficacemente gli obiettivi prefissati.

²⁶ V. art. 3, l. n. 47/2017, che interviene sul T.U. sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), aggiungendo il co. 1 *bis* all'art. 19 e modificando l'art. 31. Di recente, la Cassazione ha precisato che integra il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina la condotta di chi compie atti finalizzati a procurare l'ingresso senza titolo in Italia di un minore straniero, quand'anche non accompagnato, in quanto l'impossibilità di ordinarne l'espulsione (salvo che ricorrano ragioni di ordine e sicurezza pubblici) non esclude la natura illegale del suo ingresso. La Corte ha escluso la configurabilità di una "*abolitio criminis*" a séguito dell'entrata in vigore della l. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati, che, pur essendo volta ad implementare il servizio di accoglienza e la protezione giuridica di tale categoria particolarmente vulnerabile, non ha intaccato il disvalore penale della condotta in questione (Cass. pen., sez. I, 27 maggio 2019, n. 28282, in *DeJure.it*).

²⁷ V. art. 10, l. n. 47/2017.

²⁸ V. art. 14, l. n. 47/2017.

Sul terreno più squisitamente privatistico, il diritto all’ascolto del minore – strumento giuridico finalizzato alla sua partecipazione alla elaborazione dei processi decisionali che lo riguardano – viene rafforzato e adattato alla speciale sede in cui è affermato, in quanto costruito per intercettare le richieste e i concreti bisogni dei minori stranieri e tradurli in diritti, da rendere esigibili innanzi alle istituzioni. In questo senso deve senz’altro essere interpretata la previsione – volta a conferire effettività all’ascolto – della presenza costante, in ogni fase del percorso, del mediatore culturale, professionista chiamato a svolgere una indispensabile funzione di supporto e intermediazione. La l. n. 47/2017 assegna, poi, un ruolo-chiave alla figura del tutore volontario²⁹, destinato a divenire l’anello di congiunzione del minore straniero col territorio e la nuova realtà sociale, e ad instaurare con lui il necessario raccordo con le istituzioni preposte all’attuazione del programma di protezione. Dall’analisi dei molteplici compiti assegnatigli emerge una figura ben diversa da quella del tutore descritto dal codice civile, perché chiamato a ricoprire un ruolo nuovo, più idoneo a realizzare il principio di solidarietà costituzionale. Con una logica rovesciata rispetto a quella del codice civile, difatti, la funzione di cura del patrimonio recede a vantaggio di quella di cura della persona straniera minore di età, lontana dai genitori o orfana, alla quale va fornito un riferimento sostitutivo indispensabile a consentirle di esercitare i suoi diritti in modo effettivo e appropriato, corrispondente cioè ai suoi specifici e individuali bisogni³⁰, per favorirne l’inclusione nel paese di accoglienza. Un ruolo, dunque, certamente più vicino alla figura di un genitore, che a quella di un tutore nel senso tradizionale del termine.

I limiti imposti al presente scritto non consentono di proseguire il discorso sugli anzidetti istituti³¹. Va, però, notato che sia l’ascolto che la tutela si prestano ad una doppia chiave di lettura: sicuramente mirano alla protezione del minore, soprattutto nella fase iniziale dell’arrivo, ma, nello stesso tempo, svolgono una funzione promozionale rilevante, poiché favoriscono una crescita rispettosa della identità personale e culturale del soggetto³² e la possibilità di un suo effettivo inserimento nella società.

Lo stesso può dirsi con riguardo ad un altro istituto privatistico, valorizzato dalla legge. Il riferimento è all’affidamento familiare di cui alla l. n. 184/1983, da preferire rispetto al ricovero in una

²⁹ Viene istituito un apposito elenco dei tutori volontari, presso ogni Tribunale per i Minorenni, al quale possono iscriversi privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati (art. 11, l. n. 47/2017).

³⁰ Cfr. Trib. min. Palermo, decr. 20 giugno 2018, in *DeJure.it*.

³¹ Per il loro esame sia consentito il rinvio a F. DI LELLA, *op. cit.*, p. 219 ss. per il diritto all’ascolto e il ruolo del mediatore culturale; p. 224 ss. per il tutore volontario.

³² Il diritto del minore ad essere allevato nel rispetto della sua “identità culturale” è espressamente sancito dalla l. n. 184/1983 (art. 1, co. 5).

struttura di accoglienza, che, col calare il minore in una dimensione familiare, costituisce senza dubbio il primo passo per un autentico progetto di integrazione nel nuovo contesto sociale. In tal senso, gli enti locali sono esortati a sensibilizzare e formare gli affidatari per favorire siffatta sistemazione³³.

In chiave, invero, più marcatamente promozionale si declinano altre disposizioni di legge. In particolare, la norma³⁴ che prevede l'inclusione dei minori nell'ambito del *Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati* (c.d. «SPRAR»)³⁵, che li mette in condizione di fruire, nei limiti delle risorse finanziarie all'uopo destinate, dei progetti specificamente previsti per tali categorie di soggetti vulnerabili, consistenti in percorsi di integrazione gestiti dai Comuni.

Del pari significative le misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo³⁶, volte a fornire un supporto prolungato al soggetto, divenuto nelle more maggiorenni, al fine di non compromettere il buon esito di un percorso di inserimento proficuamente avviato. Le misure si sostanziano nella agevolazione nel rinnovo/conversione del permesso di soggiorno – per motivi di studio, accesso al lavoro, prosecuzione di progetti di integrazione gestiti da enti –, con l'introduzione del criterio del silenzio assenso al mancato rilascio del parere della Direzione generale dell'immigrazione; e nell'affidamento del soggetto ai servizi sociali, che potranno seguirlo, non oltre il compimento del ventunesimo anno di età, al fine di rafforzare il processo di autonomizzazione.

³³ V. art. 7, l. n. 47/2017, che novella la legge sull'adozione. Sulle ragioni della preferenza per gli affidi *ex lege* n. 184/1983, cfr. C. DI RUZZA, *I minori stranieri non accompagnati*, in AA.VV., *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti*, cit., p. 92 s., che sottolinea, altresì, come sia fondamentale l'attività degli enti locali, sia di pianificazione che di formazione delle famiglie interessate, in considerazione anche delle peculiarità degli affidamenti di minori stranieri (si pensi alle differenze culturali, linguistiche, religiose, che possono influire persino sulle abitudini alimentari).

³⁴ V. art. 12 l. n. 47/2017, che modifica l'art. 19, d.lgs. n. 142/2015.

³⁵ Il recente «decreto sicurezza» cit., tra le varie norme in materia di immigrazione, ha previsto una restrizione dell'ambito di concessione della protezione internazionale, cancellando il permesso di soggiorno per motivi umanitari, e ha disposto che lo SPRAR (ridefinito *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*) resti riservato solo a chi ha già ottenuto l'asilo e ai minori stranieri non accompagnati.

³⁶ V. art. 13, l. n. 47/2017.

5. Considerazioni di sintesi.

Da tempo, il sintagma «soggetti deboli» è entrato nel lessico dei giuristi e, in particolare, degli studiosi del diritto privato, perché capace di ricomprendere numerose categorie di persone e toccare aspetti diversi dei rapporti interprivati³⁷.

I minori, gli incapaci, i disabili, gli stranieri sono divenuti destinatari di normative, più o meno recenti, aventi l'obiettivo di proteggere la persona e alleviare il ruolo di 'parte debole' rivestita nei rapporti con altri soggetti, fornendo strumenti giuridici mirati al riequilibrio delle posizioni. Ma la formula sembra spingersi ad abbracciare anche altre dimensioni soggettive: sono stati considerati soggetti deboli non soltanto gli ultimi, gli indifesi, i diversi (rispetto a modelli precostituiti) o coloro per altri versi *borderline*, ma anche le vittime di asimmetrie di potere – di natura contrattuale, economica, informativa – quali, ad es., i consumatori di beni e servizi, alcune tipologie di imprenditori, i prestatori di lavoro subordinato, i pazienti nell'ambito di una relazione di cura.

La fluidità della categoria si scontra con l'esigenza delle ricomposizioni categoriali propria del metodo giuridico, sicché l'emersione della debolezza sul piano sostanziale, con l'individuazione degli interessi da proteggere, si apprezza maggiormente nell'indagine sulle tecniche di tutela «sulle quali si misura in concreto la possibilità di superamento delle carenze e il soddisfacimento dei bisogni dei soggetti deboli»³⁸.

Con riguardo alla posizione del minore, non vi è dubbio che questa sia stata oggetto di una profonda rimediazione, approdata ormai anche sul piano legislativo, nel verso di una considerazione dello stesso quale soggetto del diritto, che si affranca dalla condizione di totale incapacità di agire cui tradizionalmente era relegato, per divenire progressivamente autonomo, via via, cioè, che matura quella capacità di discernimento che gli consente di compiere scelte consapevoli e coerenti con la sua indole, le sue inclinazioni naturali e aspirazioni³⁹.

A ben vedere, tutte le normative emanate in favore dei «soggetti deboli», a qualsiasi categoria essi appartengano, sembrano muoversi in questa direzione: valorizzare la persona e colmare il dislivello che deriva da una iniziale condizione di vulnerabilità attraverso misure tese, in vario modo, a

³⁷ In argomento, v., per tutti, D. POLETTI, *Soggetti deboli*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Milano, 2014, p. 962 ss., ed *ivi* ampia bibliografia.

³⁸ Cfr. D. POLETTI, *op. cit.*, p. 964 ss.

³⁹ In argomento, *ex multis*, cfr., di recente, F. ROSSI, *Note introduttive allo studio delle cause limitative della capacità di agire*, in ID. (a cura di) *Capacità e incapacità*, Napoli, 2018, p. 24 ss.; nonché, più specificamente sulla posizione del minore, G. RECINTO - F. DELL' AVERSANA, *I rapporti personali del minore*, *ibidem*, p. 29 ss., e D. DI SABATO, *Gli atti a contenuto patrimoniale del minore*, *ibidem*, p. 70 ss.

supportare ed esaltare le residue e/o le potenziali, a volte inesprese, capacità del soggetto, per favorire il libero e pieno svolgimento della sua personalità⁴⁰; offrendo, in altre parole, una protezione non statica, ma dinamicamente orientata verso la promozione del soggetto e il potenziamento della sua autodeterminazione.

Le tecniche di tutela adottate tendono, dunque, a plasmarsi sulle multiformi vesti in cui la debolezza si manifesta, poiché ognuna di esse presenta caratteristiche e bisogni differenti, che richiedono attenzione alle specificità da prendere in considerazione⁴¹. La difesa della diversità⁴² sembra maggiormente connotare il fenomeno dell'immigrazione, che porta con sé una «esigenza di integrazione congiunta con quella di riconoscimento delle specifiche identità culturali», e richiede «non già di fornire una risposta “diversa” ai “diversi”, quanto di elaborare un'idea di uguaglianza che consideri la differenza senza cancellarla, ma anche senza stigmatizzarla»⁴³.

La l. n. 47/2017 si inserisce nel solco tracciato, giacché individua misure ritagliate sulle peculiarità della situazione: quella in cui versa un soggetto minorenne – ma spesso, come si è detto, un minore ‘grande’, come tale già dotato di una qualche autonomia – privo, tuttavia, di figure adulte di riferimento e, per giunta, in una terra per lui straniera. Un soggetto, quindi, diviso tra il senso di perdita per i legami recisi con la famiglia e i luoghi di origine, e l'incertezza e le difficoltà pratiche – ma anche la speranza – derivanti dall'avviare un nuovo percorso esistenziale⁴⁴.

E il valore dell'esistenza della persona, che segna il suo vantaggio sulla nozione di soggetto, finisce per ridefinire anche quest'ultimo, perché – prendendo in prestito le parole di un illustre Studioso – l'ascesa della persona «è anche ascesa dello stesso soggetto, da una condizione di soggezione a una condizione sempre più di centralità nell'ordine giuridico»⁴⁵.

⁴⁰ Emblematico, ad es., in tal senso, l'istituto dell'amministrazione di sostegno (artt. 404 e ss. c.c.). Ma v. anche la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, ratificata dall'Italia con l. 3 marzo 2009, n. 18, sulla scorta dei cui principi sono state emanate norme per le persone con disabilità, finalizzate ad agevolare l'autonomia e una più attiva partecipazione sociale.

⁴¹ Cfr. D. POLETTI, *op. cit.*, p. 979 s.

⁴² Il diritto alla “diversità”, a un trattamento, cioè, differenziato in ragione delle proprie prerogative specifiche (culturali, linguistiche, religiose) attinge ad una pluralità di fonti, che non è possibile qui enumerare (v., per tutte, l'art. 22 della Carta di Nizza).

⁴³ Così, D. POLETTI, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁴ Cfr. B. SEGATTO - D. DI MASI - A. SURIAN, *Introduzione*, in AA.VV., *L'ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza*, cit., p. 9 ss. Per un campione di storie personali ed esperienze di migrazione, v. *Sperduti. Storie di minorenni arrivati soli in Italia*, cit., p. 25 ss.

⁴⁵ G. OPPO, *Declino del soggetto e ascesa della persona*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 835. Sul progressivo slittamento dell'attenzione dal «soggetto» alla «persona» v. S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2007, *passim*.