



S a f e G u a r d

PIÙ SICURO CON IL TUTORE

ANALISI, PROSPETTIVE E ORIENTAMENTI

per un sistema di tutela integrato, sistemico
e fondato sui diritti dei minorenni

**CONTIENE UNA SINTESI
DEI RAPPORTI SU
EUROPA, ITALIA E SICILIA**



S a f e G u a r d

PIÙ SICURO CON IL TUTORE

ANALISI, PROSPETTIVE E ORIENTAMENTI

per un sistema di tutela integrato, sistemico
e fondato sui diritti dei minorenni

CONTIENE UNA SINTESI
DEI RAPPORTI SU
EUROPA, ITALIA E SICILIA

RINGRAZIAMENTI

Questa pubblicazione contiene una sintesi dei rapporti elaborati nel corso del progetto SafeGuard sull'Europa, l'Italia e, a livello locale, la Sicilia. Il lavoro di ricerca si è basato su una metodologia e un approccio sviluppato da Defence for Children International Italia nel corso di questi ultimi anni, a seguito di un lavoro sistematico svolto per meglio comprendere l'istituto della tutela, il suo ruolo chiave nella protezione dei minorenni non accompagnati e la sua applicazione a livello nazionale e transnazionale.

I partner del progetto ringraziano tutte le persone, i professionisti, i funzionari, e i volontari, che hanno partecipato, a vario titolo alle attività, gli eventi di formazione e i seminari pubblici. Gli attori intervistati

in Italia e in Sicilia ma anche a livello Europeo, in Austria, Germania, Ungheria, Paesi Bassi e Svezia, hanno contribuito non poco al processo di elaborazione dei rapporti, fornendo le loro prospettive, la loro esperienza professionale e tecnica e le loro raccomandazioni.

Si ringraziano tutti gli attori che hanno preso parte ai seminari organizzati a Siracusa, all'inizio del progetto, a Palermo e a Bruxelles al termine dell'iniziativa che, attraverso le loro riflessioni e interventi, hanno aiutato a raffinare ulteriormente la riflessione e le raccomandazioni contenute nella presente pubblicazione per migliorare il sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati in Italia e in Europa.

PARTNER ASSOCIATI:

Autorità Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza
Comune di Catania
ARCI Sicilia
Servizio Sociale Internazionale

ALTRI PARTNER:

Comune di Bologna
Cooperativa Sociale Camelot - Ferrara
Comune di Genova
Comune di Palermo

TEAM DI PROGETTO:

Associazione 'I Girasoli':

Calogero Santoro, Presidente Associazione i Girasoli
Barbara Verdone, Coordinatrice SafeGuard per la Sicilia
Giovanni Annaloro, Consulente legale
Fausto Melluso, Assistente di progetto
Daja Wenke, Ricercatrice e autrice del rapporto sull'Europa

Defence for Children International - Italia:

Pippo Costella, Coordinatore Scientifico e della Formazione
Gabriella Gallizia, Project Manager
Júlia Pàmias, Ricercatrice e autrice del rapporto SafeGuard sull'Italia
Patrizia Testai, Ricercatrice e autrice del rapporto SafeGuard sulla Sicilia

Nidos, Paesi Bassi:

Liedewij de Ruijter de Wildt, Advisor

AUTORI:

Daja Wenke ha curato il rapporto Europeo, **Júlia Pàmias** si è occupata di condurre l'analisi nazionale, **Patrizia Testai** ha realizzato la ricerca sul territorio siciliano. La presente pubblicazione riporta le versioni sintetiche di queste analisi che sono disponibili nella loro versione integrale in lingua inglese sul sito www.defenceforchildren.it.

Onorina Gardella, valutatrice esterna del progetto, si è occupata della stesura della sezione "Considerazioni, approfondimenti e proposte sull'istituto della tutela: priorità e metodologia".

Il coordinamento editoriale e l'impostazione generale del lavoro sono stati curati da **Gabriella Gallizia** e **Pippo Costella**.

LAY-OUT & DESIGN:

YOGE Comunicazione Sensibile, Italia

STAMPA:

Pixartprinting – Agosto 2016

Questa pubblicazione riflette il solo punto di vista degli autori e la Commissione Europea non è responsabile per nessuno degli usi che potrebbero essere fatti delle informazioni in essa contenute.
© 2016 Defence for Children International – Italia e Associazione i Girasoli
Tutti i diritti riservati. La riproduzione anche parziale o la presentazione di questa pubblicazione è permessa solo se il copyright è rispettato e la fonte citata
Questo progetto è cofinanziato dal Programma dell'Unione Europea "Prevenzione e Lotta contro la Criminalità"

SOMMARIO

Introduzione	5
Il Progetto SafeGuard	8
Versione sintetica del Rapporto Europeo	
Sintesi dei risultati	10
Verso un approccio sistemico dei servizi di tutela per I minorenni non accompagnati	12
Riflessioni conclusive e raccomandazioni	17
Elementi chiave per un solido "sistema di tutela"	18
Versione sintetica del Rapporto Nazionale - Italia	
I minorenni stranieri non accompagnati in Italia.....	22
L'istituto della tutela italiano	24
Risultati conclusivi della ricerca secondo i principi della tutela.....	31
Proposte di miglioramento a tre livelli.....	34
Versione sintetica del Rapporto Regionale - Sicilia	
La Sicilia e i minorenni non accompagnati.....	36
Metodologia e obiettivi della ricerca.....	37
Risultati della ricerca, punti di forza e criticità rilevati	38
Proposte per un modello di tutela in Sicilia	
Considerazioni, approfondimenti e proposte sull'istituto della tutela: priorità e metodologia	46
Note	61
Riferimenti Bibliografici	65

INTRODUZIONE

Il progetto SafeGuard si è realizzato con l'obiettivo primario di ribadire l'importanza fondamentale dell'istituto della tutela nei processi di protezione e salvaguardia dei diritti delle persone minorenni che giungono non accompagnate nel nostro paese e in Europa.

Attraverso una serie di azioni interconnesse l'iniziativa ha proposto elementi informativi, di analisi e di rafforzamento delle capacità per contribuire all'affermazione di un istituto che, più di qualsiasi altro, potesse garantire e presidiare una logica di accoglienza fondata sul dettato normativo internazionale e nazionale. Una logica sempre orientata dal principio del superiore interesse del minorenne che deve costituire dimensione cardine nell'elaborazione di politiche strategie e azioni.

Pur affrontando in modo specifico le questioni legate alla tutela, la serie di azioni condotte nel corso dei due anni di implementazione, hanno portato ad identificare gravi criticità e significative omissioni di responsabilità da parte del sistema istituzionale deputato a garantire il welfare e i diritti di tutti i minorenni presenti sul territorio nazionale. Si tratta, in molti casi, degli stessi elementi e le stesse omissioni che rendono difficile l'affermazione di un sistema di tutela *ad personam* strettamente connesso alla norma così come quello che l'iniziativa ha cercato di promuovere e proporre in modo sistematizzato.

I rapporti contenuti in sintesi nella presente pubblicazione propongono un'osservazione europea, nazionale e regionale che intende evidenziare perché la tutela si rivela essere una

determinante per la protezione dei minorenni migranti separati dalle loro famiglie ma, nel contempo, anche quali sono le risorse e i limiti che accompagnano la possibilità di affermazione di questo istituto.

La scelta di mantenere i tre rapporti separati risponde alla duplice intenzione di proporre al lettore una sorta di prospettiva su tre livelli territoriali e politici distinti ma, contemporaneamente, anche di cogliere autonomamente le convergenze che scaturiscono, a nostro avviso in modo evidente, da questi tre diversi processi di analisi che sono stati realizzati parallelamente nel corso dell'iniziativa.

E' proprio con questo ultimo intento che abbiamo accolto nella pubblicazione un'ultima sezione che propone una serie di riflessioni e considerazioni trasversali complementari al lavoro di valutazione tecnica sviluppate da Onorina Gardella, la quale ha seguito esternamente l'evolversi del progetto.

Il modello proposto nell'ambito di SafeGuard consiste nel prevedere e rendere possibile il diritto di ogni minorenne, che non può contare sulla presenza e il sostegno della propria famiglia, di poter avvalersi della presenza attiva di un adulto capace di considerare e promuovere i suoi interessi attraverso una specifica nomina istituzionale che gli conferisce l'autorità e la legittimità per farlo.

Il tutore, che in Italia si prevede sia un cittadino il quale, a titolo volontario, si rende disponibile ad assumere questa delega da parte dell'autorità giudiziaria, sarà dunque il soggetto che dovrà assumere la rappresentanza legale del minorenne e nel contempo lo accompagnerà in tutti i difficili percorsi che potranno condurre all'affermazione del superiore interesse di quest'ultimo. Un interesse che al contrario spesso risulta essere considerato in modo residuale rispetto alle istanze e alle convenienze dei soggetti istituzionali e non con cui il minorenne entra in contatto. Un tutore quindi che, dalla parte del minore, assume alcune funzioni di carattere para-genitoriale tese a far sì che i molteplici bisogni del ragazzo vengano corrisposti da azioni e risposte inclusive, efficaci, integrate, conformi rispetto a quanto prevede la norma e appropriate in relazione all'unicità della storia di cui ogni persona minorenne è portatrice. Certamente la formazione continua del tutore, come il progetto ha cercato di dimostrare, si costituisce come elemento fondamentale nel rendere possibile l'assunzione di queste complesse funzioni.

Affrontare questa problematica per affermare la funzione del tutore solleva una serie di questioni che, a nostro avviso, sollecitano la necessità di una profonda riflessione di tutto il sistema deputato all'accoglienza e alla tutela di qualsiasi persona minorenne che si trova nel nostro paese.

La prima tra tutte è certamente quella relativa al riconoscimento del diritto del minorenne, previsto oltre che dagli impegni internazionali anche dalla nostra normativa, che deve sempre prevalere rispetto ad altre logiche o categorie. In molti casi lo status migratorio del minorenne insieme al regime di emergenza attraverso il quale vengono gestite le politiche e le strategie relative alla migrazione consentono illecite discriminazioni attraverso le quali la persona, prima che per la sua minore età, risulta trattata in base alla sua condizione di migrante irregolare. Questa "deroga" rispetto ai principi e le norme che dovrebbero sempre essere applicate nella presa in carico di persone sotto i 18 anni di età è evidente in modo trasversale nelle modalità che coinvolgono i minorenni stranieri non accompagnati. La presenza di un tutore si pone così come possibile riaffermazione di un'attenzione e di un'azione istituzionale che richiama la centralità del minore come soggetto pieno di diritto e del suo superiore interesse come criterio guida preminente nell'orientare qualsiasi scelta o misura che lo riguarda. La tutela, in questa prospettiva si pone dunque come misura fattiva tesa a corrispondere senza discriminazioni i bisogni e i diritti della persona minorenne ma nel contempo anche come dimensione che ricorda al sistema operante intorno al ragazzo, quale sia l'obiettivo sancito per legge che deve essere tradotto in politiche, pratiche, procedure e processi.

Il secondo elemento sostanziale che l'istituto della tutela può aiutare a ribadire è quello relativo alla necessità di considerare in modo olistico il minorenne assumendo che non è possibile isolare istanze e bisogni senza considerare come la risposta risulti adeguata solo in presenza della considerazione integrata di tutti i fattori che possono consentire il welfare e la protezione della persona. Partendo da questo presupposto è impossibile non constatare come il sistema di accoglienza e protezione sia frammentato e pieno di lacune. È proprio in queste lacune che aumenta la vulnerabilità del minorenne rispetto alla possibilità di abusi, di sfruttamento, di negligenze che compromettono le sue possibilità. Ragionando orientati da questa linea di analisi possiamo considerare come il tutore e la tutela richiama strutturalmente la necessità di connessioni tra funzioni e mandati. Il tutore può, attraverso la sua azione, favorire risposte più integrate ma nel contempo sollecita la necessità di modalità strategiche e più interconnesse tra i diversi attori del sistema. Il baricentro, anche in questo caso, continua a essere

rappresentato dalla centralità del minore che richiede un sistema interconnesso e interdipendente capace di garantirne la protezione e il benessere in modo efficace, coerente e intelligente.

Un terzo elemento da sottolineare è quello relativo alle risorse ed energie che vengono spese dal sistema in relazione alla qualità e la quantità di risultati che vengono generati. Se il tutore può favorire l'integrazione e quindi l'efficienza delle diverse azioni risulta evidente come questa funzione possa rivelarsi utile anche nell'ottimizzazione delle energie e degli sforzi economici destinati a questo scopo. Significativo lo studio realizzato nel Regno Unito, riportato nel lavoro di osservazione sul livello europeo di Daja Wenke, che indica come un'efficace sistema di tutela oltre a corrispondere ad una logica tesa all'affermazione del diritto possa costituire un vantaggio anche nel coerente utilizzo delle risorse disponibili, sollecitando così un'osservazione che non si limita alla quantificazione della spesa ma anche alla sua utile e appropriata qualificazione. Dalle analisi realizzate attraverso SafeGuard l'ipotesi secondo la quale l'attivazione di qualificati processi di tutela possa generare una maggiore efficienza delle risorse trova diverse corrispondenze con i contesti analizzati. Il tutore si costituisce quindi in quella funzione che contribuisce ad aumentare l'impatto delle risorse messe a disposizione della persona minorenni sollecitando, allo stesso tempo, un miglioramento nella relazione costi-benefici del sistema di accoglienza e protezione.

La quarta dimensione che sembra utile evidenziare riguarda la terzietà necessaria per poter garantire il superiore interesse del minore rispetto ad altri interessi che tendono a prevalere. I sistemi di accoglienza sono spesso determinati da interessi istituzionali e/o privati che tendono ad occultare il protagonismo che il minore deve sempre assumere nell'ambito di tutte le misure che lo riguardano. Le istanze che attengono il controllo migratorio piuttosto che quelle relative agli interessi leciti e illeciti che l'indotto economico dell'accoglienza determina e sollecita prevalgono sulla considerazione del superiore interesse del minore il quale deve invece risultare preminente rispetto a qualsiasi altra logica. La funzione del tutore si pone quindi come essenziale nel realizzare la terzietà che qualsiasi azione tesa a garantire i diritti del minorenni deve assumere come presupposto fondante.

Ci sembra opportuno infine puntualizzare, come quinto elemento, la tutela nella sua funzione di modo per consolidare un'identità culturale della protezione fondata sul diritto e sulla nostra legislazione che tuttavia rimane aperta e flessibile nel suo accogliere, come variabili costitutive, le diversità di cui i minorenni stranieri presenti nel nostro paese sono portatori. Una cultura del diritto capace di emanciparsi dalla burocrazia e dalla costrizione procedurale per assumere rotte orientate dai principi fondamentali derivanti dalla Dichiarazione sui diritti dell'Uomo e dalla Convenzione sui diritti del Fanciullo del 1989. Si tratta di principi che troppo spesso, specialmente nell'ambito della gestione migratoria, vengono dimenticati e sostituiti da prospettive anguste, monografiche e incapaci di garantire la considerazione della persona e della sua dignità. In questo senso vogliamo pensare al tutore come a un cittadino che si attiva per rappresentare questa cultura fondata sul diritto, sia nella sua specifica azione nei confronti del minorenni, sia nella sua funzione civile indirizzata al sistema che al minorenni deve riconoscere tutte le possibilità senza alcuna discriminazione.

Nel ringraziare le tante persone che hanno reso possibile questo lavoro, ci auguriamo che i nostri sforzi insieme a ciò che hanno prodotto possano risultare utili a tutti coloro che considerano la salvaguardia e il rispetto dei diritti dei minorenni, di qualsiasi nazionalità, come indicatori imprescindibile del nostro sviluppo e come dimensione cruciale per la qualità e la tutela della stessa nostra vita.

Pippo Costella

Direttore di Defence for Children International Italia

Il Progetto SafeGuard

PIÙ SICURO CON IL TUTORE

SafeGuard è un'iniziativa co-finanziata dall'Unione Europea, condotta dall'Associazione i Girasoli, e Defence for Children international Italia, con il supporto tecnico di Nidos, un'organizzazione olandese di tutori. Il progetto si è svolto da settembre 2014 a agosto 2016 con l'obiettivo generale di promuovere la nomina immediata e la qualifica della figura del tutore per i minorenni stranieri non accompagnati (MSNA). Nonostante il progetto abbia concentrato i suoi sforzi in Italia, quale uno dei principali punti di ingresso in Europa di migranti in arrivo dalle coste del Mediterraneo, ha cercato di mantenere un carattere transnazionale, proponendosi di includere nella propria analisi gli sviluppi che sono avvenuti in altre aree di arrivo nell'ambito dell'Unione Europea.

SafeGuard adotta un approccio partecipativo, fondato sulla Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo (CRC), che comprende una prospettiva multi-disciplinare e di cooperazione transfrontaliera inter-agenzia e promuove l'integrazione dell'istituto della tutela nell'ambito del sistema più ampio di welfare e protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Lo sviluppo dell'iniziativa ha potuto contare sulla presenza e l'apporto consultivo di istituzioni e reti di organizzazioni presenti in altri stati membri che operano nell'ambito della tutela, in particolare la fondazione olandese Nidos, il network europeo di istituzioni sulla tutela ENGI e la rete transnazionale del Servizio Sociale Internazionale. A livello regionale, sono stati coinvolti alcuni attori chiave quali ARCI Sicilia, il Comune di Catania e, a livello nazionale, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Quest'ultima ha dato avvio, nell'ambito del periodo di svolgimento del progetto e sollecitata dalla sua azione, a un processo di riforma del sistema di tutela in Italia.

SafeGuard si è sviluppato attraverso una serie di attività interconnesse: la definizione e

disseminazione di un modello di tutela operativo sulla base di un'attività di ricerca e analisi partecipata; l'applicazione del modello a livello locale in Sicilia; un processo di formazione e una valutazione esterna degli esiti dell'iniziativa. Il progetto è stato concepito in continuità con altre iniziative condotte da Defence for Children international Italia, cercando di integrarne gli esiti e rafforzarne l'azione: il progetto "Closing a Protection Gap – Standard di riferimento per tutori di minorenni non accompagnati in Europa" (2010), "GATE - Tutori contro la tratta e lo sfruttamento" (2013), "IMPACT- Migliorare e monitorare i sistemi di protezione dell'infanzia contro la tratta e lo sfruttamento" (2014), "Resiland – partecipazione, capacità e resilienza dei minorenni migranti per combattere tratta e sfruttamento" (2015).¹

In particolare le attività hanno adottato come documento orientativo di riferimento il manuale sulla tutela sviluppato dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, il quale sottolinea l'importanza del ruolo del tutore nella protezione del minorenne straniero non accompagnato da fenomeni di abuso, tratta e sfruttamento, specialmente nel momento cruciale dell'arrivo, per favorire l'immediata identificazione di problematiche e una veloce ed efficace presa in carico.² L'analisi europea realizzata nell'ambito del progetto fornisce una panoramica sull'andamento dei flussi e le statistiche relative ai minorenni richiedenti asilo in Europa parallelamente all'osservazione sul grado di applicazione dei loro diritti in relazione allo specifico ambito della tutela, utilizzando, come gli standard regionali e internazionali di riferimento. Il quadro normativo e quantitativo

¹ **Closing a Protection Gap**, 2011. **GATE**, 2013. **IMPACT**, 2014. **RESILAND**, 2015.

² Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, Tutela dei minori privati delle cure genitoriali. Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani, 2014. Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, **Sistemi di tutela dei minori privati delle cure genitoriali in Europa**, con un focus particolare sul loro ruolo chiave contro fenomeni di tratta, 2015.

presentato è integrato da un esame dei sistemi di tutela presenti negli Stati Membri sotto analisi e che sono particolarmente interessati dall'arrivo di persone richiedenti asilo, inclusi i minorenni. Il rapporto comprende inoltre alcuni approfondimenti sul funzionamento dell'istituto della tutela in alcuni paesi. In particolare si è provato a comprendere cosa potesse implicare un approccio sistemico alla tutela evidenziando le sfide e gli ostacoli che i diversi paesi stanno affrontando in merito a questo specifico ambito. La metodologia e l'approccio dell'analisi di Safeguard sono basati sul lavoro teorico e concettuale sviluppato da Defence for Children international Italia in collaborazione con l'associazione i Girasoli, capofila del progetto, e in consultazione con tutti i partner e associati dell'iniziativa. Parallelamente al rapporto europeo, sono state condotte un'analisi nazionale, che contiene una panoramica degli sviluppi sull'Italia, sia locale, relativa alla regione siciliana, che hanno certamente contribuito a sviluppare un quadro più generale sul sistema di tutela e l'approccio sistemico ad esso applicabile.³ Tutti e tre i rapporti sono contenuti in forma sintetica nella presente pubblicazione.

Sulla base di questo percorso e dei suoi risultati i partner del progetto SafeGuard hanno sviluppato un'idea più precisa sulla situazione, identificando alcuni elementi chiave che dovrebbero costituire strutturalmente il sistema di tutela, e che si fondano su standard, linee guida e principi già esistenti e ormai consolidati che sono stati utilizzati come criteri per procedere nell'analisi della situazione. I risultati del progetto sono stati presentati il 12 luglio 2016 a Bruxelles, presso il Parlamento Europeo, nell'ambito di una tavola rotonda di discussione a cui hanno partecipato parlamentari, decisori politici, funzionari da diversi stati membri ed esperti del settore. La discussione ha richiamato la Commissione

Europea a un'azione ancora più specifica e forte per quanto riguarda la disposizione di principi e standard di qualità della tutela per i minorenni stranieri non accompagnati. Questa sollecitazione diventa ancora più rilevante al momento attuale, nel quale è in atto un processo di revisione del Sistema Europeo Comune di Asilo.⁴



³ Tutti i rapporti SafeGuard sono disponibili su www.defenceforchildren.it/publicazioni.

⁴ Si veda Commissione Europea, Completare la riforma del sistema europeo comune di asilo: verso una politica in materia di asilo efficace, equa e umana, Comunicato Stampa, Bruxelles, 13 luglio 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_it.htm ultimo accesso luglio 2016.

VERSIONE SINTETICA DEL RAPPORTO EUROPEO

A cura di Daja Wenke,
traduzione a cura di Gabriella Gallizia

SINTESI DEI RISULTATI

In questi ultimi anni il numero di persone che migrano o richiedono asilo in Europa è aumentato significativamente. Molte persone fuggono da contesti caratterizzati da violenza diffusa, terrorismo, guerra o da situazioni di povertà e deprivazione. Tra di loro molte sono le famiglie con bambini e i minorenni non accompagnati.⁵

Questi ultimi sono considerati un gruppo particolarmente vulnerabile, poiché affrontano

⁵ Per "Minorenni non accompagnati" o MNSA si intende tutti i ragazzi e le ragazze al di sotto dei 18 anni di età i quali si spostano attraverso i confini internazionali senza essere accompagnati o dopo esser stati separati dai genitori o dalle persone che ne detengono la responsabilità primaria.

rischi notevoli di esposizione a diverse forme di violenza e sfruttamento, inclusi fenomeni di tratta. Il loro status di "minorenni" privi della rappresentanza legale, così come del fatto di essere migranti irregolari senza documenti di viaggio e permesso di soggiorno, limita in molti casi le possibilità di accesso ai servizi e ai diritti di cui sono titolari. Gli standard regionali e internazionali in materia di tutela e di rappresentanza legale hanno un solido impianto normativo. La Convenzione di Ginevra del 1951 sui Rifugiati non menziona esplicitamente la tutela per i minorenni non accompagnati mentre la Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo del 1989 comprende specifici e rilevanti elementi per salvaguardare i diritti umani

delle persone minorenni che richiedono protezione internazionale. In linea con i principi e le norme della CRC, in questi ultimi anni il tutore è stato sempre più indicato come figura chiave nella promozione del superiore interesse e del benessere del minorenne non accompagnato. Anche il Commento Generale n. 6 (2005) del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e le Linee Guida dell'Accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia di origine (2011) hanno contribuito, nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, a rafforzare i diritti dei minorenni che sono privati delle cure parentali mentre si trovano fuori dal paese di provenienza. Più recentemente l'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali ha pubblicato un manuale contenente alcuni principi guida sui servizi di tutela, riconoscendo l'importanza del tutore nella protezione dei minorenni non accompagnati da fenomeni di tratta e sfruttamento.⁶ Allo stesso modo in tutta Europa organizzazioni, autorità garanti per l'infanzia, istituti accademici si sono attivati per sviluppare e promuovere nelle pratiche e nelle politiche gli standard di qualità sulla tutela.

Gli standard regionali e internazionali prevedono la tutela e la rappresentanza per tutti i minorenni non accompagnati, indipendentemente dal motivo della migrazione e dallo status di migrante. La tutela è riconosciuta come un elemento di salvaguardia anche di carattere procedurale, poiché complementa la limitata capacità legale del minorenne non accompagnato. Secondo questa prospettiva il tutore è considerato una figura primaria nella vita quotidiana del ragazzo e nelle procedure amministrative e giudiziarie che deve affrontare. Il tutore è colui che aiuta il minorenne a far ascoltare e valere la propria voce, che promuove il suo superiore interesse e, più in generale, agisce affinché i suoi diritti siano rispettati. Risulta quindi una figura di vitale e decisiva importanza per l'applicazione dei diritti umani nonché la salvaguardia da violazioni degli stessi.⁷

Nella fase attuale di ridefinizione del Sistema Europeo Comune di Asilo, il ruolo della Commissione, del Consiglio e del Parlamento risulta quindi decisivo nel rafforzare le leggi e le politiche europee in merito alla rappresentanza legale dei minorenni non accompagnati richiedenti asilo. La riforma legislativa in atto conduce infatti alla revisione di politiche e legislazioni a livello nazionale negli Stati membri.

Nonostante questi sviluppi, l'istituto della tutela rimane una sfida comune nell'ambito dell'accoglienza e della presa in carico dei minorenni non accompagnati in Europa. Se è vero che il ruolo del tutore è stato riconosciuto come decisivo nella prevenzione e protezione da forme di violenza nei confronti di minorenni e molti standard regionali e internazionali si sono concentrati sulla necessità di nominare un tutore e definirne il ruolo, prevedendo in alcuni casi meccanismi di supervisione del tutore e definendo i principi chiave della tutela, è possibile affermare che generalmente questi documenti **non indicano in modo chiaro come il servizio di tutela debba essere organizzato, quale è la precisa responsabilità delle istituzioni in questo ambito, quali sono gli standard minimi di qualità che il servizio di tutela deve garantire e come le autorità e gli enti gestori del servizio possono assicurare trasparenza, terzietà, accountability e indipendenza**. Nel processo di trasposizione di Direttive e Regolamenti europei, rischiano quindi di essere incluse nelle legislazioni nazionali certamente le importanti disposizioni generali ma anche i limiti e le lacune che esse contengono. A causa di ciò persistono limiti e divari significativi, con gravi conseguenze sia sulla qualità dei servizi di tutela sia sul livello di salvaguardia e protezione dei diritti umani dei minorenni non accompagnati. In tutta Europa ci sono minorenni che non beneficiano in nessuna forma del sostegno di un tutore qualificato con conseguenze cruciali per la propria sicurezza, il proprio benessere e il proprio sviluppo. Negli Stati Membri infatti, la presenza e il supporto competente di un tutore risultano elemento determinante per l'accesso o meno a servizi e programmi di cui il minorenne è titolare in relazione alla salute, all'educazione e persino alla procedura di asilo.

In molti paesi europei la tutela per i minorenni non accompagnati rimane un istituto altamente frammentato, con servizi variabili in quanto a scopo e qualità, spesso senza la previsione di meccanismi di monitoraggio. I tutori hanno il mandato di promuovere il superiore interesse del minorenne, un principio che è stato introdotto nella legislazione regionale e nazionale ma che rimane un concetto di riferimento ancora poco qualificato e considerato nelle pratiche. Laddove coincidono un debole quadro istituzionale e un mandato poco definito, risulta quindi automatica un'applicazione inefficace e poco attendibile. Essendo i servizi di tutela una responsabilità istituzionale, un investimento in chiarezza ed efficacia dei servizi risulta

⁶ Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, Tutela dei minori privati delle cure genitoriali. Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani, 2014. Agenzia dell'UE per i Diritti Fondamentali, **Sistemi di tutela dei minori privati delle cure genitoriali in Europa**, con un focus particolare sul loro ruolo chiave contro fenomeni di tratta, 2015.

⁷ Si veda: Council of the Baltic Sea States Children's Unit, Gruppo di esperti per la cooperazione su Minorenni a rischio, **Guidelines on the Human Rights and Best Interests of the Child in Transnational Situations**, [Linee Guida sui diritti umani e il superiore interesse del minorenne in situazioni transnazionali] 2015. UNHCR, Alto Commissariato per i Rifugiati, **Sani e salvi, cosa possono fare gli stati per garantire il rispetto dell'interesse superiore dei minori non accompagnati e separate in Europa**, 2014, pp. 16, 21. Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, **Commento Generale n. 6 (2005) Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine**, CRC/GC/2005/6.

quindi essere imperativo per l'applicazione di una prospettiva umanitaria e socio-politica basata sui diritti umani. La sezione dell'analisi europea riguardante gli esempi paese dimostra che è possibile applicare gli standard regionali e internazionali con un approccio più comprensivo, specialmente laddove i governi nazionali hanno intrapreso iniziative per sviluppare disposizioni più elaborate sulla tutela unitamente a un quadro istituzionale più forte, come avviene ad esempio in Olanda.

In questo contesto, SafeGuard sollecita una riflessione su come i servizi di tutela possano essere integrati in maniera più efficace nell'ambito dei sistemi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo contemporaneamente il superiore interesse e i diritti umani dei minorenni non accompagnati e pensando alla tutela come connettore tra le varie agenzie, le procedure e i servizi con cui il minorenne entra in contatto. SafeGuard si concentra sulla capacità dei sistemi di tutela e il loro potenziale in termini di prevenzione e rafforzamento delle capacità ma anche come elemento chiave per garantire una protezione efficace per i minorenni non accompagnati da tutte le forme di violenza, sfruttamento e abuso, incluso fenomeni di tratta di esseri umani.

VERSO UN APPROCCIO SISTEMICO DEI SERVIZI DI TUTELA PER I MINORENNI NON ACCOMPAGNATI

L'interesse centrale del progetto SafeGuard è stato quello di ispirare una riflessione sull'applicazione di un approccio sistemico all'istituto della tutela. L'iniziativa ha coinvolto attori centrali ed esperti in Italia e in Europa nell'ambito di un processo consultivo atto a comprendere meglio quali siano gli elementi chiave che devono qualificare un "sistema di tutela" e le opportunità e le sfide che un approccio sistemico presenta per poter essere applicato nella pratica. Fino ad ora l'istituto della tutela riferito ai minorenni non accompagnati non è mai stato considerato nell'ottica di "un approccio sistemico" alla protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e alla piena applicazione della Convenzione ONU sui diritti del Fanciullo. Mentre vi è un consenso generale nel considerare i sistemi di tutela come integrati nell'ambito dei sistemi di protezione, sussiste ancora poca sostanza in merito a come raggiungere questo traguardo nella realtà dei fatti. Sono ancora poche le evidenze atte a dimostrare che il sistema di tutela per minorenni stranieri non accompagnati debba prevedere misure speciali e proattive per prevenire l'esclusione di questo specifico gruppo di persone da servizi e programmi di protezione e welfare disponibili per tutti i minorenni nazionali.

Per approccio "sistemico" si intende un approccio integrato e connesso a servizi generali di cura, protezione e benessere dell'infanzia, informato dall'evidenza, basato sui diritti umani e in linea con standard di qualità che possano garantire trasparenza, monitoraggio, valutazione, meccanismi per riportare problematiche e abusi e allo stesso tempo, identificare precise e dovute responsabilità istituzionali.

L'approccio sistemico ambisce a integrare misure specifiche in un sistema più ampio composto da istituzioni, servizi e strutture, per giungere a una prospettiva olistica sulla situazione del minorenne proponendo continuità tra servizi di prevenzione, protezione e rafforzamento delle competenze e delle capacità. Per quanto riguarda lo specifico ambito della tutela, un approccio sistemico risulta essenziale per promuovere il superiore interesse e il benessere del minorenne così come i diritti all'ascolto e alla partecipazione, in un quadro più ampio che comprenda misure destinate alla cura, alla protezione e allo sviluppo della persona.

Le istituzioni di riferimento e il ruolo degli uffici dei garanti per minorenni nell'ambito dei servizi di tutela

Un elemento chiave dell'approccio sistemico è l'identificazione di un'istituzione di riferimento che assuma la responsabilità politica più ampia in merito alla tutela. Questa istituzione dovrebbe essere indipendente e imparziale in modo da garantire il superiore interesse della persona minorenne, ben distinta dalle agenzie che forniscono accoglienza, cura e servizi sociali per i minorenni non accompagnati e indipendente dagli organismi che gestiscono la migrazione e le forze dell'ordine.

Questo organismo giocherebbe un ruolo importante nel facilitare il contatto dei tutori con le istituzioni e gli attori sia a livello nazionale che transnazionale. Un'istituzione "forte" è determinante nell'assicurare visibilità e trasparenza dei servizi di tutela. Essa conferisce ai singoli tutori l'autorità necessaria allo svolgimento del proprio ruolo, attribuendo la giusta rilevanza alla figura e alla posizione del tutore, anche nei confronti delle altre autorità.

Nell'ambito del progetto SafeGuard sono stati identificati come centrali gli uffici dei Garanti nazionali e regionali per l'infanzia poiché la loro posizione di garanzia dei diritti risulta ottimale sia nell'ambito del reclutamento e nomina dei tutori, sia nell'assicurare che i servizi di tutela siano orientati dal superiore interesse del minorenne. Nel corso dell'iniziativa, la stretta collaborazione con l'Autorità nazionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e gli uffici dei Garanti regionali per l'infanzia è stata essenziale per promuovere la comprensione della centralità del minorenne nell'ambito del servizio di tutela.

Il coinvolgimento degli uffici dei Garanti ha avuto anche lo scopo di rafforzare il loro importante ruolo di salvaguardia e di prevenzione di ogni forma di violenza, sfruttamento e abuso, inclusi fenomeni di tratta e sfruttamento che coinvolgono non raramente i minorenni non accompagnati.

La soluzione a ostacoli strutturali è possibile

Gli esempi dei servizi di tutela descritti dalle analisi realizzate nel corso dell'iniziativa mostrano che le soluzioni a ostacoli strutturali sono possibili. È essenziale considerare le ampie responsabilità dei tutori e condurre l'istituto della tutela sotto l'ala di una singola istituzione nazionale. L'ente olandese che si occupa della tutela dei minori non accompagnati Nidos, possiede le competenze e la legittimità per sostenere i propri tutori professionisti nell'esercizio del proprio ruolo. Ponendosi come autorità nazionale, Nidos ha un chiaro e regolato mandato istituzionale, fornisce una formazione continua e qualificata ai propri tutori e possiede un'esperienza tecnica su questioni specifiche. Avendo alle spalle un tale supporto pubblico, i tutori sono in grado di attuare le proprie funzioni con una legittimità e una forza maggiore rispetto a gruppi di volontari o professionisti organizzati localmente e in maniera privata. Certamente la rete sviluppata intorno a Nidos, composta di relazioni con agenzie e istituzioni, è in grado di supportare maggiormente il tutore individuale nel muoversi all'interno delle strutture del sistema, mantenendo uno sguardo specifico sul singolo minorenne e sulla sua situazione, agendo per promuovere i suoi diritti e superiore interesse anche all'interno di situazioni complesse, dove gli interessi e i mandati delle diverse agenzie appaiono spesso in conflitto.⁸

In Italia, uno sviluppo importante in questa direzione è l'iniziativa guidata dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza che ha promosso l'istituzione di una Commissione Consultiva Nazionale la quale ha elaborato nel 2015 la proposta *"Verso un sistema di tutela per minorenni stranieri non accompagnati"*⁹ per affrontare in maniera specifica le lacune presenti nell'istituto della tutela. Il documento, fortemente basato sulla Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo, gli standard regionali e internazionali, e le buone pratiche sviluppate in questo ambito, si pone come obiettivo quello di armonizzare e aggiornare il sistema di tutela per minorenni non accompagnati a livello nazionale. Rappresenta un importante passo avanti perché fornisce orientamenti e strumenti atti a sviluppare un sistema di tutela che sia sostanziale, efficace, indipendente e fortemente orientato da una logica fondata sui diritti dell'infanzia. Il modello proposto prevede tutori che siano cittadini formati e competenti, capaci di svolgere la loro funzione a titolo volontario ma con la possibilità di avvalersi di un supporto istituzionale per la formazione, l'accompagnamento, il monitoraggio, la supervisione, e la partecipazione del minorenne durante tutto il percorso.¹⁰ Risulta quindi importante, in questa fase, che lo sforzo che ha condotto all'elaborazione di questa proposta nel 2015 da parte dell'Autorità Garante venga ora sostenuta, per assicurare che le linee guida proposte trovino applicazione nella pratica.

Gli approcci sistemici potrebbero dunque assicurare che i servizi di tutela si costituiscano come ponte tra le diverse strutture e sistemi pre-esistenti che si occupano di cura dell'infanzia, protezione e benessere, immigrazione e asilo ma anche salute, educazione e giustizia. L'analisi delle esperienze nei diversi paesi rivela che i tutori generalmente hanno un background di tipo psicosociale ma sono poco preparati sulle procedure di immigrazione ed asilo e su come promuovere i diritti del minorenne in questo contesto. L'accesso quindi a un sostegno specialistico che vada a complementare le competenze dei tutori rimane

⁸ Intervista con Nidos, Paesi Bassi 7 giugno 2016.

⁹ Autorità Garante Nazionale per l'infanzia e l'Adolescenza, *Verso un Sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati*, Documento di proposta, 2015.

¹⁰ Citazione da: Pàmias, Júlia, *SafeGuard – Più sicuro con il tutore*, Rapporto Nazionale Italia 2016, pp. 10-11 disponibile su www.defenceforchildren.it

una sfida importante. Inoltre, nonostante sia riconosciuta l'importanza della nomina immediata del tutore, in alcuni paesi sovente questo non avviene. Anche laddove i tutori vengono nominati con un certa sollecitudine, il minore non sempre può contare immediatamente del suo supporto competente in quanto frequentemente può passare molto tempo dalla nomina al primo contatto tra tutore e minore.

Dall'indagine svolta a livello nazionale in Svezia si evince che la fase che intercorre dall'identificazione del minore non accompagnato alla nomina del tutore e al primo contatto tra i due, è molto importante per comprendere quali devono essere i passi da intraprendere per bilanciare da una parte l'obiettivo della nomina tempestiva dall'altra i requisiti procedurali e di sicurezza della nomina stessa.

Chiarire il concetto di “superiore interesse del minore” nell'ambito della tutela

In molti paesi europei il compito primario del tutore è identificato nella promozione del superiore interesse del minore. Tuttavia questo concetto rimane poco definito e poco specificato nel contesto della tutela dei minorenni stranieri non accompagnati. Vi sono alcune esperienze, come ad esempio la recente riforma di legge austriaca, che possono essere prese ad esempio e che forniscono maggior chiarezza sul concetto e sugli aspetti da considerare per rafforzare il ruolo del tutore in quanto agente di promozione dei diritti e gli interessi del minore. L'esempio austriaco è incoraggiante e sarebbe importante analizzare più nel dettaglio come gli aspetti relativi al superiore interesse del minore, sulla base della definizione contenuta nella legge, possano poi essere tradotti nella pratica, in particolare in merito alla relazione e all'interazione tra tutori, minorenni e autorità istituzionali di riferimento.

La qualificazione del ruolo del tutore attraverso la formazione, l'accompagnamento, la supervisione e il monitoraggio

Alcune delle principali criticità, se parliamo di tutela sia essa inquadrata come volontaria, istituzionale o professionale, sono certamente legate alla formazione, spesso poco sistematica, ai meccanismi di supervisione e monitoraggio dei tutori e alla denuncia di abusi, che risulta essere poco frequente. Anche se in Europa sono state istituite delle strutture per sostenere i servizi di tutela, la loro efficacia risulta indebolita dalla mancanza di investimento sulla formazione e il supporto dei tutori. Inoltre, mentre per la tutela professionale è prevista una formazione continua anche “on the job” come parte del curriculum professionale, per quanto riguarda i cittadini che agiscono come volontari occorre fornire una preparazione e una supervisione adeguata che consentano, pur senza una specifica competenza professionale, di poter attuare al meglio il ruolo impegnativo e complesso a cui è chiamato il tutore.

I tutori per i minorenni stranieri non accompagnati svolgono una funzione importante perché sono le uniche persone che possono mantenere una visione “panoramica” sulla loro situazione e, nel contempo provvedere a un sostegno continuativo durante la procedura di asilo. Per molti minorenni stranieri non accompagnati ottenere il permesso di soggiorno è uno dei principali obiettivi e una precondizione necessaria del successo del loro progetto migratorio. Purtroppo, in moltissimi casi le conoscenze dei tutori sulla legislazione sulla migrazione e asilo e i diritti in questo ambito risultano limitate così come le possibilità di accesso per minorenni e tutori all'assistenza legale gratuita. Occorre quindi porre maggiore attenzione all'aspetto della collaborazione tra tutore, operatore legale e minore.

Il percorso formativo dovrebbe comprendere una serie di materie, incluse le questioni relative alla cura e alla protezione così come alla legislazione su migrazione e asilo. Durante il percorso il tutore dovrà comprendere a fondo il ruolo e il mandato proprio così come quello degli attori che popolano la vita del ragazzo. Il tutore dovrà acquisire metodi e strumenti per stabilire una relazione positiva e basata sulla fiducia reciproca, una comunicazione efficace in grado di comprendere adeguatamente la prospettiva, la storia, le opinioni e le aspirazioni del minore.

La riflessione e l'analisi condotte nell'ambito del progetto SafeGuard hanno rivelato quattro ambiti principali che devono essere inclusi nella formazione dei tutori: l'ambito legale e procedurale; l'ambito psicosociale e di protezione; la mediazione culturale; la comprensione della rete dei sistemi territoriali, dei servizi e degli

attori principali anche per quanto riguarda la loro connessione funzionale.¹¹

Inoltre risulta importante rafforzare la componente inter-disciplinare della formazione con la presenza in aula dei diversi attori coinvolti nel sistema di tutela. Una formazione che preveda la partecipazione di agenzie, enti gestori dei servizi, decisori politici e altri attori rilevanti può condurre a una migliore e più efficace comunicazione e collaborazione. In particolare, quando ci si riferisce a situazioni di minorenni vittime di tratta o coinvolti in altri fenomeni criminali. L'attivo coinvolgimento delle forze dell'ordine nell'ambito della formazione multi-disciplinare può davvero costituire un elemento rilevante nella migliore presa in carico e salvaguardia di queste persone.

La formazione, l'accompagnamento, la supervisione e il monitoraggio devono dunque essere presenti per tutte le tipologie di tutori, sia che si tratti di funzionari, di cittadini volontari o di professionisti. I modelli di tutela presenti in Europa comprendono tutte queste modalità, in alcuni paesi due o tre tipologie coesistono. In Germania ad esempio il quadruplice modello di tutela gestito dall'Ufficio Minorenni, da associazioni private, da singoli volontari o da professionisti viene considerato come un punto di forza, poiché la diversità dei servizi disponibili può aumentare la possibilità di trovare di volta in volta il tutore più adeguato per ogni minorenne.¹²

Promuovere la partecipazione del minorenne in quanto diritto umano e principio fondamentale nell'ambito del sistema di tutela

Mentre è vero che in Europa i tutori hanno un accesso limitato alla formazione e all'informazione, si rileva che anche i minorenni non dispongono di informazioni chiare e comprensibili. Esistono poche evidenze che dimostrano le opinioni dei minorenni riguardo alla tutela e le loro raccomandazioni e prospettive per migliorare il servizio. I pochi studi disponibili rivelano che i minorenni non sanno molto riguardo a questo istituto, al ruolo del tutore e a come mettersi in contatto con quest'ultimo in caso di necessità. Le iniziative per rafforzare e qualificare meglio i servizi di tutela dovrebbero quindi coinvolgere, oltre ai funzionari e ai professionisti che operano in questo ambito, anche i minorenni e i tutori stessi. I minorenni che non hanno accesso a informazioni adeguate in merito al tutore, alla procedura di asilo e alle opzioni disponibili, corrono il rischio di prendere decisioni poco informate, spesso con gravissime conseguenze. Un esempio ricorrente in molti paesi è quello relativo a situazioni nelle quali i ragazzi che hanno famigliari in un altro Stato Membro decidono di lasciare una struttura di accoglienza e intraprendere un viaggio in condizioni precarie, senza la consapevolezza, o la fiducia, di poterlo fare attraverso il Regolamento Dublino III in maniera decisamente più sicura.

La poca informazione e la mancanza del sostegno da parte di un tutore di cui potersi fidare, rendono i minorenni più vulnerabili e a rischio di incorrere nelle maglie di organizzazioni criminali che traggono vantaggio da questa condizione di strutturale vulnerabilità esercitando abusi, sfruttamento e tratta.

I tutori quali figure chiave per garantire l'esercizio dei diritti umani e l'accesso ai servizi

Dall'analisi degli standard regionali e internazionali e delle esperienze nei diversi paesi risulta che in Europa sono stati fatti importanti passi avanti. Le Direttive e i Regolamenti della Commissione Europea hanno avuto grande impatto sulla riforma legislativa intrapresa sulla tutela per minorenni non accompagnati a livello nazionale con il risultato che oggi i servizi di tutela si sono evoluti significativamente con standard di qualità più alti rispetto a 10, 15 anni fa. Tuttavia sussistono dubbi e preoccupazioni che i traguardi raggiunti fino ad oggi possano essere compromessi dal numero di arrivi di minorenni migranti in Europa, in costante aumento. Nondimeno, nonostante i progressi, permangono importanti ostacoli, sfide e criticità che gli Stati membri devono affrontare insieme alla Commissione Europea. I servizi disponibili per minorenni non accompagnati in Europa in generale risultano appropriati, però in pratica, la nomina e il sostegno attivo del tutore sono essenziali per accedervi. Laddove i tutori non vengano nominati oppure non siano in grado di

¹¹ Per maggiori dettagli si veda il Rapporto Safeguard – Più sicuro con il tutore, sulla Sicilia disponibile su www.defenceforchildren.it/pubblicazioni.

¹² Intervista con referente Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge, Germania, 19 maggio 2016.

supportare adeguatamente i minorenni, si incorre in seri rischi di violazione dei diritti umani dei minorenni, incluso il diritto all'educazione, alle cure mediche, all'accesso alla procedura di asilo.

La questione più urgente è quindi quella di assicurare che il tutore entri in contatto con il minorenne immediatamente dopo la nomina e sia sufficientemente preparato, qualificato e sostenuto per promuoverne il superiore interesse, favorirne l'integrazione e lo sviluppo e aiutarlo nell'orientarsi tra le diverse istituzioni e servizi di riferimento.

Investire sulla tutela come elemento chiave per un Sistema Europeo Comune di Asilo equo e basato sui diritti

Spesso nei paesi di transito un'alta percentuale di minorenni non accompagnati abbandona le strutture di accoglienza per proseguire il proprio viaggio. Se è vero che da una parte assicurare la cura e l'accoglienza comporta un grosso sforzo burocratico, la gestione vera e propria dei casi ha generalmente tempistiche limitate. In questa prospettiva quindi l'investimento sulla tutela in alcuni paesi di transito può essere visto dalle autorità come secondario e controproducente. Tuttavia i paesi di destinazione di migranti stanno affrontando grandi numeri in continuo aumento. Dal punto di vista dei diritti umani, secondo la legislazione internazionale, fornire un servizio di tutela adeguato è un obbligo per gli Stati. Secondo una prospettiva europea, esso rimane un punto decisivo per il funzionamento efficace del Sistema Europeo Comune di Asilo.

La tutela, come parte dei sistemi di cura, protezione e asilo risulta anche importante nella prevenzione dello sfruttamento e della tratta dei minorenni stranieri non accompagnati e nell'identificazione delle vittime. Quindi l'investimento in un sistema di tutela forte e funzionante è rilevante per gli Stati Membri e la Commissione Europea per condividere la responsabilità e lo sforzo economico e socio-politico del Sistema Europeo Comune di Asilo. Il Trattato dell'Unione Europea (articoli 78 e 80) prevede peraltro un'equa distribuzione della responsabilità.

In generale un servizio di tutela di qualità rimane senza dubbio un investimento nello sviluppo del minorenne che arriva, per prevenire violenza, crimini nei confronti della persona ma anche l'immenso costo che ne deriverebbe per gli individui, le società e gli stati nei paesi di origine, transito e destinazione. Risulta evidente quindi che l'emergenza in Grecia pone delle preoccupazioni per le persone che arrivano, lo stato greco e la sua gente, ma è anche un problema per tutti i paesi membri e, più in generale, per tutto il continente europeo. Se si considerano gli alti numeri di persone che cercano di arrivare in Europa attraverso la Grecia, le difficoltà nel raggiungere dei luoghi sicuri, la minaccia della guerra, del terrorismo, della violenza e della deprivazione che li spinge a migrare, l'investimento sociale, nei diritti umani e nella dignità delle persone che migrano e di quelle che accolgono rimane un imperativo politico. Anche considerando il problema dal punto di vista economico procedendo in un'analisi sulla relazione tra costi-benefici del sistema di tutela, un recente studio in Inghilterra e Galles ha dimostrato la potenziale efficienza che potrebbe derivare dall'investimento in un solido sistema di tutela per i minorenni non accompagnati.

L'indagine, commissionata da Unicef UK e Children's Society nel 2014, aveva come scopo quello di valutare se il sistema legale della tutela in linea con gli standard internazionali potesse essere una strada efficace e sostenibile anche dal punto di vista finanziario. L'analisi si è basata su esperienze pratiche in Scozia e Paesi Bassi e ha dimostrato che il sostegno di un tutore qualificato è in grado di migliorare la qualità dei processi decisionali, conducendo a risultati positivi e nel superiore interesse del minorenne. Lo studio ha quindi rilevato che l'investimento in un sistema di tutela per minorenni non accompagnati avrebbe condotto a un giovamento per il sistema dal punto di vista dei costi-benefici. Il beneficio risulterebbe evidente nel momento del raggiungimento della maggiore età del ragazzo, nella transizione alla vita adulta e all'indipendenza. Inoltre i tutori potrebbero garantire servizi equi e assistere le istituzioni coinvolte nella gestione dei casi in conformità con la legislazione nazionale, europea e internazionale.¹³

¹³ Counter Human Trafficking Bureau, **Cost Benefit Appraisal of Legal Guardianship for Unaccompanied and Separated Migrant Children in England and Wales**, [Valutazione costi-benefici della tutela legale per i minori migranti non accompagnati e separati in Inghilterra e Galles] Commissionato da UNICEF UK e The Children's Society, giugno 2014, pp. 3-4, 49. Si veda anche: UNICEF UK, The Children's Society, **Indicative Costs and Efficiencies of Guardianship**, [Elementi relativi a costi ed efficienza del sistema di tutela] marzo 2014.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

1. **Un servizio di tutela per i minorenni non accompagnati per gli stati è un obbligo istituzionale derivante dagli impegni assunti sui diritti umani a livello internazionale.** La disposizione sulla tutela è una componente insita delle strutture statali di protezione, cura e benessere dell'infanzia così come dei sistemi di asilo e accoglienza. Avendo le funzioni derivanti dalla tutela una posizione trasversale a tutti questi settori e mandati istituzionali vi è un alto rischio di conflitto o sovrapposizione di interessi. L'istituto della tutela ha come interesse e orientamento primario il superiore interesse dello specifico minorenne (Articolo 3 della CRC e articolo 24 della Carta Europea). Considerato che tutte le istituzioni devono attenersi agli standard internazionali, compresa la Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo e la legislazione europea, considerare la tutela sotto questa prospettiva potrebbe aiutare ad una maggiore integrazione e un migliore coordinamento dal punto di vista istituzionale con un approccio basato sui diritti umani e sui diritti dell'infanzia. In tale contesto gli uffici dei Garanti per l'Infanzia regionali e nazionali possono giocare un ruolo di rilievo nell'ambito del sistema di tutela per via del loro mandato istituzionale di promozione del superiore interesse del minorenne in linea con la CRC e la Carta Europea.
2. **Se adeguatamente preparato, formato e sostenuto il tutore potrebbe assumere un ruolo centrale di connessione tra il ragazzo e tutti gli altri attori, i servizi e le istituzioni rilevanti,** agendo come difensore dei diritti del minorenne e monitorandone la situazione. Questa funzione dovrebbe anche comprendere la capacità di identificare rischi e problematiche da riportare alle istituzioni competenti. In questa prospettiva il tutore interviene quindi orientando i servizi per la prevenzione, la protezione e il rafforzamento delle competenze del minorenne non accompagnato. I servizi di tutela dovrebbero dunque essere parte del sistema più ampio di cura e welfare dell'infanzia ma nel contempo essere predisposti e preparati per rispondere a specifiche situazioni che includono i settori dell'immigrazione, l'asilo, la giustizia.
3. **La tutela deve essere sostenuta dalle autorità competenti,** comprese quelle relative al sistema di protezione e cura, immigrazione e asilo così come il sistema giudiziario e di polizia. Occorre quindi che vi siano un linguaggio e una comprensione comune per quanto riguarda i ruoli e i mandati e le allocazioni di tempo e spazio relativi ad ognuno degli attori coinvolti nel caso, per interagire al meglio con il ragazzo e il rispettivo tutore. I tutori volontari ma anche professionali opereranno con maggior forza laddove si trovino a contare su un determinato supporto istituzionale, in modo da rappresentare solidamente il ragazzo dinnanzi alle autorità nazionali o locali o gli enti gestori dei servizi.
4. **Gli standard e le linee guida sulla tutela per i minorenni stranieri non accompagnati forniscono un importante quadro di riferimento per gli attori che operano in questo ambito.** Tuttavia sono ancora troppo frammentati e lasciano spazio a interpretazioni diverse e azioni discrezionali. **Occorrono dunque regole e standard più specifici in merito alla qualifica, la supervisione e il monitoraggio dei tutori** – siano essi professionisti, funzionari o volontari – e per quanto riguarda la relazione con il minorenne di cui si devono occupare. Cionondimeno occorre specificare meglio alcuni dei concetti chiave di cui il tutore deve farsi promotore, come il superiore interesse e il diritto alla partecipazione. Uno strumento europeo autonomo in questo senso, come un Regolamento o una Direttiva, potrebbe fornire un grande apporto nell'orientamento dei servizi di tutela e la loro armonizzazione a livello europeo.
5. **La tutela dovrebbe essere considerata come uno "spazio terzo" nell'ambito del quadro istituzionale relativo all'accoglienza e alla cura dei minorenni non accompagnati, spazio determinato da una prospettiva basata sui diritti umani e con un focus sulla centralità della persona.** Questo per consentire al tutore e agli altri attori di mantenere una prospettiva "panoramica" che includa i diritti e gli interessi del minorenne, rappresentandoli in maniera olistica presso le diverse autorità. Tale funzione

è essenziale per prevenire che il minorenni sia considerato e trattato principalmente come “caso da gestire” e che la sua situazione venga amministrata in maniera frammentata tra le diverse autorità e enti gestori dei servizi. **Il focus specifico del tutore sulla persona offre importanti opportunità per sostenere lo sviluppo, la cittadinanza attiva e l'inclusione sociale del minorenni.** Il tutore è dunque una figura chiave che richiama al rispetto dei diritti umani del minorenni straniero, in conformità con gli standard internazionali che sono racchiusi nella Carta Europea, le Direttive e le norme sull'Asilo.

ELEMENTI CHIAVE PER UN SOLIDO “SISTEMA DI TUTELA”

Una questione importante che ha guidato l'iniziativa SafeGuard è stata quella di comprendere meglio quali fossero gli elementi che caratterizzano un approccio sistemico alla tutela e quali opportunità e sfide ponesse questo approccio per gli Stati, le autorità e gli enti gestori dei servizi ma anche per i minorenni e per i tutori stessi. Il percorso info-formativo intrapreso e le consultazioni con i diversi attori durante il progetto hanno fornito una serie di suggerimenti e riflessioni importanti tesi a chiarire questi aspetti. La revisione degli standard regionali e internazionali e delle modalità di applicazione nei diversi stati membri ha inoltre evidenziato alcuni elementi chiave per qualificare il “sistema di tutela”. Questi elementi dovrebbero rendere l'istituto della tutela più affidabile, appropriato ed efficace, incorporando valori e principi elaborati a livello europeo, interrelati tra loro e caratterizzati da una prospettiva basata sui diritti umani volta alla promozione del superiore interesse della persona minorenni:

1. **Identificazione di un'istituzione centrale di riferimento orientata dal superiore interesse del minorenni**

La tutela dovrebbe essere **gestita e coordinata da un'istituzione pubblica**, quale un ministero, un'istituzione regionale specializzata o un ufficio nazionale o regionale del Garante per l'Infanzia. L'orientamento e la gestione da parte di un unico organismo risulterebbe più efficace, indipendentemente dal fatto che la gestione avvenga a livello nazionale, regionale o locale. Questa istituzione guida dovrebbe essere indipendente e imparziale e **orientata alla promozione del principio del superiore interesse del minorenni**, distinta dagli attori che si occupano dell'accoglienza, della cura e dei servizi sociali rivolti ai minorenni non accompagnati e indipendente dalle autorità che gestiscono la migrazione e le forze dell'ordine. Certamente i Garanti per l'infanzia potrebbero essere gli organismi ideali per garantire che la tutela sia orientata dal principio del superiore interesse e per fare in modo che i tutori acquisiscano la funzione di difensori dei diritti. Le istituzioni di riferimento svolgono un ruolo importante nel facilitare i contatti tra i tutori e le altre autorità a livello nazionale e transnazionale e possono certamente assicurare la giusta visibilità e trasparenza oltre che attribuire ai tutori legittimità nello svolgimento dei propri compiti. Il ruolo e la posizione del tutore ne risulterebbero rafforzati nei confronti degli altri attori in gioco.

L'autorità di riferimento è responsabile per l'organizzazione del servizio di tutela, della sua **stabilità e permanenza** nonché di garantire **continuità** anche nei periodi di maggior congestione operativa e aumento di arrivi di persone migranti. Una chiara struttura istituzionale di gestione della tutela consente di garantire uno sguardo ampio riguardo allo svolgimento del lavoro dei tutori nella pratica e un'unica autorità nazionale sarebbe certamente nella posizione ideale per raccogliere, analizzare e comunicare i dati sull'andamento dell'attività dei tutori, fornire raccomandazioni che vadano ad informare processi di revisione legislativa e pianificazione nazionale, orientare alla riforma e al miglioramento del servizio. La struttura dovrebbe prevedere l'istituzione di meccanismi di **valutazione, monitoraggio e accertamento delle responsabilità istituzionali** ma dovrebbe anche essere soggetta a monitoraggio e audit da parte di organismi esterni e indipendenti.

2. Cooperazione e integrazione a livello istituzionale

I servizi relativi alla tutela dovrebbero essere **integrati all'interno dei servizi e delle strutture esistenti per la cura, la protezione e il benessere dell'infanzia**, operando con adeguati livelli di qualità e mantenendo una specifica attenzione sulle circostanze del singolo minorenne non accompagnato. In particolare risulta importante in questo ambito porre un'attenzione specifica alle procedura di nomina del tutore, alla comunicazione interculturale e alla comprensione della legislazione relativa alla migrazione e all'asilo. Occorre quindi che i servizi di tutela siano preparati a monitorare e richiedere, se necessario, l'applicazione degli **standard legislativi che regolano la protezione all'infanzia anche ai minorenni stranieri**, dando il giusto peso a ogni storia e situazione individuale. Questo elemento risulta essenziale per prevenire trattamenti differenti e discriminatori dei minorenni non accompagnati derivanti dal loro status di migrante o dal fatto di non poter contare su un supporto familiare.

La struttura di riferimento della tutela dovrebbe aiutare la **connessione tra il minorenne e le diverse autorità, istituzioni e gli enti gestori dei servizi attraverso la figura del tutore** nella gestione del caso. Agendo come connettore tra questi attori, il tutore può rappresentare il punto di vista del ragazzo, promuoverne il superiore interesse nell'ambito dei processi decisionali che lo riguardano e riportargli le informazioni e gli sviluppi in un linguaggio che possa comprendere. Il ruolo del tutore così definito risulta essenziale per sviluppare un approccio olistico capace di porre al centro la persona minorenne e, nel contempo, per mantenere uno sguardo complessivo sulla situazione del minorenne agendo come **promotore dei suoi diritti e dei suoi interessi**.

Dal punto di vista istituzionale la tutela deve essere tenuta in considerazione **a tutti i livelli della cooperazione tra le diverse agenzie e i diversi mandati disciplinari**, nelle decisioni politiche, nell'implementazione di politiche e pratiche locali, per far sì che le specifiche prospettive, necessità ed esperienze possano andare a influenzare i processi di orientamento, revisione e riforma delle strategie messe in atto.

Lo sviluppo di una rete regionale o nazionale che metta in connessione le singole esperienze dei tutori può favorire lo sviluppo di approcci più sistemici poiché la costituzione di una piattaforma per lo scambio, la consultazione e la revisione delle esperienze di tutela a livello nazionale potrebbe dar modo di capire meglio gli andamenti, gli ostacoli e le opportunità del sistema di tutela attuato.

3. Reclutamento attento, formazione appropriata e supervisione

I tutori professionisti e volontari devono essere scelti sulla base delle loro **competenze** e devono essere soggetti a una **procedura appropriata e attendibile di controllo**. La formazione dovrebbe essere **periodica, obbligatoria e adeguata, tenendo in dovuta considerazione le diverse competenze** che la funzione di tutore richiede. La formazione dovrebbe essere inclusa nel curriculum formativo professionale e accademico, continuando successivamente durante l'esperienza sul campo. Anche per quanto riguarda i tutori volontari l'istituzione di riferimento del servizio di tutela deve assicurarsi che le persone nominate siano qualificate e competenti per poter svolgere la funzione di tutore al pari dei tutori professionisti o dei funzionari, garantendo un processo di formazione continua.

L'esperienza formativa dovrebbe fornire ai tutori metodologie e strumenti adeguati per facilitare la costruzione di una **relazione con il ragazzo positiva e basata sulla fiducia**, sensibilizzandoli all'ascolto per meglio comprenderne le aspirazioni, i desideri e le preoccupazioni ed essere in grado di supportarlo nei molteplici aspetti della sua vita. La formazione deve comprendere una **vasta gamma di tematiche e questioni** per preparare il tutore adeguatamente al proprio difficile mandato, includendo nozioni essenziali relative a: procedure legali relative alla protezione e cura all'infanzia così come alla legislazione sulla migrazione e l'asilo; le questioni psicosociali collegate allo sviluppo, alla salute e all'educazione; la comprensione del principio del superiore interesse di un minorenne in situazioni transnazionali; il sostegno all'integrazione e allo sviluppo

di reti sociali; una comunicazione adeguata e a misura di minorenne, inclusa la mediazione culturale, la collaborazione con gli interpreti e la comprensione delle differenze relative al background culturale e religioso; la comprensione del contesto di provenienza e origine così come le motivazioni della migrazione e le aspirazioni del minorenne e le aspettative dei familiari; la comprensione del trauma e di come riferire situazioni potenzialmente traumatiche ai servizi di assistenza.¹⁴ La formazione dovrebbe inoltre comprendere alcuni concetti chiave inerenti il mandato dei tutori come il **superiore interesse** e il **diritto all'ascolto e alla partecipazione**. Dovrebbe altresì permettere al tutore di capire il ruolo e il mandato di ogni singolo attore coinvolto nella gestione del caso di un minorenne in modo tale da poter svolgere anche la sua funzione di collegamento tra il minorenne, le autorità, le istituzioni e i gestori dei servizi. Potrebbe essere molto utile svolgere delle iniziative di **formazione congiunta** tra tutori, assistenti sociali, personale educativo, funzionari dell'immigrazione, agenti di polizia, personale medico e gli altri attori rilevanti che lavorano per e con i minorenni non accompagnati. Questa modalità inclusiva potrebbe condurre a una migliore comprensione del ruolo del tutore favorendo lo scambio, la fiducia e la **collaborazione tra diverse agenzie e discipline**.¹⁵

La **supervisione professionale** si rivela come dimensione essenziale per sostenere i tutori nel loro compito impegnativo e deve rendersi accessibile e utilizzata sia dai tutori professionisti e istituzionali, sia da quelli volontari.

4. La relazione professionale e personale tra tutore e minorenne

La tutela dovrebbe essere organizzata in modo tale da garantire una relazione armonica tra il tutore e il minorenne sia per quanto attiene agli aspetti professionali, sia per quelli personali. Questa relazione deve basarsi sul rispetto, sulla dignità e la fiducia. La procedura di nomina del tutore dovrebbe garantire che il contatto tra il tutore e il minorenne sia continuativo e immediato subito dopo la nomina. La quantità dei casi in carico al tutore deve essere limitata per consentire un contatto regolare e una comunicazione dedicata e facilmente accessibile per il minorenne.

5. Sostegno pratico, organizzativo e finanziario

L'istituto della tutela può funzionare meglio se opera all'interno di una struttura capace di fornire **un sistema organizzativo, delle procedure e risorse** ben definite e predisposte chiaramente. I tutori oppure gli enti che organizzano la tutela a livello locale o regionale devono poter accedere a un **supporto pratico, a metodi e strumenti così come ad assistenza e consigli tecnici** nello svolgimento della loro funzione. I tutori devono potersi avvalere di **servizi specialistici qualificati e gratuiti**, quali l'interpretariato, la mediazione culturale, così come l'assistenza legale e il counselling psicosociale. Per risultare efficace la tutela deve essere guidata da standard di qualità nazionali che siano applicabili dai tutori siano essi professionisti, funzionari o volontari. Infine occorre che i tutori possano aver accesso a **servizi confidenziali di garanzia** dove poter riportare preoccupazioni, denunciare violazioni e ricevere il relativo supporto.

¹⁴ Intervista con Karsten Laudien, Protestant University of Applied Sciences, Berlino, , Germania, 31 maggio 2016. Intervista con Nidos, Paesi Bassi, 7 giugno 2016.

¹⁵ Intervista con Júlia Iván, Hungarian Helsinki Committee,, Ungheria 13 giugno 2016. Intervista con Nidos, Paesi Bassi, 7 giugno 2016. Intervista con Henriette Katzenstein, German Institute for Youth and Family Law, , Germania, 5 luglio 2016.

6. Il quadro legislativo e politico che regola la tutela

L'istituto della tutela dovrebbe essere previsto dalla normativa nazionale e la legislazione e le politiche dovrebbero fornire un quadro di riferimento vincolante insieme alle misure e le modalità per la sua attuazione pratica, sia che si tratti di tutela volontaria, istituzionale o professionale. Le questioni che seguono dovrebbero essere regolate dalla norma e/o da un pragmatico documento di indirizzo politico:

- a. la responsabilità istituzionale riguardo l'allocazione finanziaria, la formazione, la supervisione e il monitoraggio
- b. I requisiti e le condizioni per il reclutamento e la nomina dei tutori, tenendo in dovuta considerazione le qualifiche richieste e le procedure di controllo
- c. I compiti, i diritti e le responsabilità dei tutori, incluse le disposizioni per un contatto regolare tra tutore e minorenne e il numero di casi che il tutore può gestire
- d. I doveri relativi alla protezione - inclusi l'obbligo di comunicare problematiche e le regole sulla confidenzialità – alla promozione del superiore interesse del minorenne, all'ascolto e partecipazione, all'identificazione di una soluzione duratura
- e. Procedure che consentano al tutore di trasferire alcuni compiti a esperti qualificati per esempio nell'assistenza all'infanzia, nell'accoglienza, o nella rappresentanza legale
- f. Contenuti e obiettivi della formazione obbligatoria
- g. Una definizione del concetto di superiore interesse del minorenne o una descrizione degli elementi chiave che lo denotano
- h. Procedure per l'ascolto e trasferimento del punto di vista del minorenne, inclusi i meccanismi di denuncia e reclamo
- i. Il ruolo del tutore nel passaggio tra la minore età e la vita adulta e indipendente, anche in relazione ai servizi disponibili alla fine dell'accoglienza, all'educazione e all'accesso al mondo del lavoro
- j. Chiarezza in merito al passaggio della tutela nei casi di trasferimento oltre confine, ritorno o rimpatrio o spostamento in altra località all'interno del paese ¹⁶

7. Dati, ricerca e analisi

I servizi di tutela dovrebbero essere soggetti a **raccolta dati e analisi** degli stessi, utilizzando **indicatori standardizzati e comparabili a livello nazionale**. La raccolta dati e l'analisi sono elementi rilevanti per capire come la tutela funziona in pratica e il suo impatto sui minorenni che coinvolge, sui tutori stessi, ma anche sulle istituzioni e gli enti gestori dei servizi. Le ricerche dovrebbero tenere in considerazione le prospettive dei minorenni, dei tutori e dei professionisti e funzionari che lavorano per e con loro. Queste informazioni, così come le valutazioni interne ed esterne al servizio, possono fornire preziosi orientamenti per il miglioramento e la riforma dell'istituto. I risultati dell'esperienza così come le criticità emerse devono essere analizzati utilizzando una prospettiva basata sui diritti dell'infanzia, orientata allo sviluppo, e connessa agli elementi relativi alla gestione migratoria ma anche alla qualificazione della spesa delle risorse pubbliche.

¹⁶ Questa lista di questioni incorpora aspetti citati in: Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, Tutela dei minori privati delle cure genitoriali. Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani, 2014, p. 28.

VERSIONE SINTETICA DEL RAPPORTO NAZIONALE - ITALIA

A cura di Júlia Pàmias

I MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA

La presenza di minorenni stranieri non accompagnati in Italia ha registrato una crescita costante nel corso degli ultimi anni. Il numero di MSNA presenti in Italia al 30 giugno 2016 è di 12.241, il 49,3% in più rispetto agli 8.201 registrati nello stesso periodo dell'anno precedente.¹⁷ Nonostante le normali variazioni nei numeri, l'arrivo e la presenza ormai consolidata di minorenni stranieri non può più essere letta come un fenomeno provvisorio e deve quindi essere affrontata in maniera pianificata, organizzata e integrata, in una logica di sistema.

Per quanto riguarda l'età, l'82% dei MSNA presenti in Italia hanno fra i 16 (27,9%) e i 17 (54,3%)¹⁸ anni, e sono quindi prossimi al compimento della maggiore età. Questa tendenza, che sembra mantenersi stabile nel corso degli anni, comporta conseguenze nella gestione e la pianificazione dei servizi e le agenzie di protezione minorile le quali dovrebbero essere preparate per accompagnare e supportare il ragazzo durante la transizione verso l'età adulta.

17 Dati censiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e pubblicati nei report statistici periodici sui dati dei minori stranieri non accompagnati, disponibili su: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

18 Dal report mensile sui minorenni stranieri non accompagnati pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al 30 giugno 2016, disponibile su: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

Il numero di MSNA richiedenti protezione internazionale è in costante aumento. Negli ultimi due anni il numero di domande presentate è incrementato del 54%; 3.959 nuove richieste sono state sottoposte alle autorità nel 2015. Nel primo quadrimestre del 2016, sono state presentate in totale 1.483 domande di protezione internazionale relative a minorenni non accompagnati. Rispetto al primo quadrimestre del 2015, anno in cui le richieste presentate erano state 1.112, il dato ha registrato un significativo incremento del 33%¹⁹. La tutela e la tempestiva nomina del tutore sono di fondamentale importanza a questo riguardo poiché un minorenne straniero non accompagnato non può effettuare la richiesta di protezione internazionale senza la presenza di un tutore legale formalmente nominato.

Preoccupanti sono i dati sui minorenni non accompagnati irreperibili. Al 30 dicembre 2015, 6.135 (34% del totale) MSNA risultano scomparsi in Italia. Il numero di MSNA irreperibili e la sua incidenza nel numero totale è aumentato significativamente rispetto allo stesso periodo degli anni precedenti. Al 30 giugno 2016 un totale di 5.222 MSNA risultano irreperibili. La presenza di un tutore sin dal primo momento dopo l'arrivo, con ogni probabilità, contribuirebbe a una più efficace tutela dei diritti dei ragazzi e del loro superiore interesse e a garantire un maggiore livello di protezione.

Si riporta infine la ripartizione dei MSNA per regione di accoglienza. La gran maggioranza di minorenni sono ospitati in Sicilia (39% del totale), seguita dalla Calabria. Queste due regioni rappresentano i principali punti di sbarco italiani di persone migranti. Le presenze di MSNA in altre regioni sono per lo più il risultato di politiche territoriali redistributive e di conseguenza si occupano principalmente della seconda accoglienza.

Quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo italiano relativo ai minorenni stranieri non accompagnati riguarda in parte la legislazione minorile che comprende la Convenzione ONU sui diritti del Fanciullo del 1989 - diventata legge italiana nel 1991 -, il Codice Civile del 1942, la legge 184/83 e la 149/01 sull'affidamento e l'adozione; in parte riguarda la normativa sull'immigrazione come il Testo Unico sull'immigrazione 286/98, la legge 189/02 in materia di immigrazione e di asilo e i relativi regolamenti di attuazione; e infine la normativa specifica sui minorenni non accompagnati quale il regolamento del Comitato per i minori stranieri D.P.C.M. 535/99.²⁰ La legge applicabile ai MSNA è in genere molto frammentata e di conseguenza la normativa sull'immigrazione tende a prevalere su quella riguardante i minori e la loro protezione. Quest'ordine potrebbe mettere a rischio la qualità della protezione offerta ai MSNA così come il rispetto dello Stato di diritto poiché in base alla CRC e alla legge italiana, tutti i bambini e i ragazzi fino ai 18 anni sono titolari dei propri diritti come minorenni indipendentemente del loro status. Dovrebbero per tanto, in ordine di priorità, essere prima considerati in base alla loro età anziché alla loro condizione migratoria.

La legge italiana definisce "minore straniero non accompagnato" il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano. In questa definizione rientrano, pertanto, sia i minorenni soli che i minorenni accompagnati da adulti che non siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana. La rappresentanza legale di un minorenne è attribuibile soltanto ai genitori o al tutore legale. In questo senso, la rappresentanza diventa un elemento chiave per il riconoscimento formale di un minorenne straniero non accompagnato, e il tutore è, dopo i genitori, il soggetto che ne assicura la sua esistenza legale.

¹⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, report di monitoraggio, dati al 30 aprile 2016, disponibile su: http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20MSNA%20aprile2016_DEFINITIVO%20ULTIMO%207_6_16.pdf

²⁰ Comune di Bologna, i minori stranieri non accompagnati: aspetti giuridici, 2003. Disponibile su: http://efus.eu/files/fileadmin/efus/pdf/Aspetti_Giuridici_Italia.pdf

L'ISTITUTO DELLA TUTELA ITALIANO

Una legislazione incompleta da aggiornare

La tutela di ogni minorenni è un diritto sancito dalla normativa europea e internazionale. L'esistenza di un quadro normativo articolato riguardante la protezione minorile a livello nazionale può però determinare le possibilità di attuare un sistema di tutela integrato ed efficiente, che rafforzi il rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La legislazione di riferimento riguardante l'istituto della tutela in Italia appare obsoleta e non più rispondente alle esigenze attuali dei minorenni non accompagnati poiché frammentaria, incompleta, e difformemente applicata.²¹ Queste lacune normative di carattere sia sostanziale sia procedurale rendono difficile la realizzazione di un istituto della tutela fondato su una logica di sistema e mettono a rischio la protezione effettiva che i minorenni dovrebbero ricevere dai tutori, in particolare nel caso dei minori migranti separati dalle loro famiglie. A differenza di altri paesi europei, l'Italia non ha un sistema di tutela specifico per i minorenni non accompagnati ma un unico sistema applicabile a tutti i minorenni, attuato però in maniera non omogenea.

Non vi è dunque una legge specifica in materia di tutela in Italia ma un insieme di norme frammentate che contengono disposizioni relative alla tutela dei minorenni. Le principali sono il Codice Civile risalente al 1942 e rispondente alle esigenze di quel momento e la Legge 184 approvata nel 1983 sul diritto del minore a una famiglia. Il primo costituisce la fonte normativa principale. Esso stabilisce:

>> LE CONDIZIONI PER L'APERTURA DELLA TUTELA - art. 343:

"Se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale, si apre la tutela presso il tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e interessi del minore."

>> LA PROCEDURA PER LA NOMINA DEL TUTORE - art. 343, 347, 348:

Salvo alcune eccezioni specifiche²², il giudice tutelare presso il Tribunale Ordinario sovrintende alle tutele e procede alla nomina del tutore. Esso può chiedere l'assistenza degli organi della pubblica amministrazione e di tutti gli enti i cui scopi corrispondono alle sue funzioni. Il giudice tutelare è anche responsabile della nomina del protutore, il quale rappresenta il minore in caso di conflitto di interessi tra quest'ultimo e il tutore o quando il tutore venga a mancare. Ha inoltre il dovere di cooperare con il giudice tutelare nel controllo dell'ufficio del tutore anche se, nella pratica, il protutore raramente viene nominato venendo meno quindi il ruolo di monitoraggio che esso dovrebbe svolgere.

Per quanto riguarda la scelta del tutore, il Codice Civile stabilisce che "il giudice tutelare nomina tutore la persona designata dal genitore che ha esercitato per ultimo la responsabilità genitoriale" o, qualora non applicabile, "la scelta del tutore avviene preferibilmente tra gli ascendenti o tra gli altri prossimi parenti o affini del minore, i quali in quanto sia opportuno, devono essere sentiti". Occorre sottolineare il provvedimento secondo cui "il giudice, prima di procedere alla nomina del tutore, dispone l'ascolto del minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento".²³

>> ALCUNE CARATTERISTICHE - art. 348 E ALTRI ASPETTI DI CARATTERE PROCEDURALE LEGATI A QUESTO ISTITUTO:

La scelta del tutore deve orientarsi, in ogni caso, "su persona idonea all'ufficio, di ineccepibile condotta, la quale dia affidamento di educare e istruire il minore nel rispetto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni." Il codice civile prevede alcune situazioni di incapacità e

²¹ Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati, 2015. Disponibile su: <http://gاران-teeninfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Verso%20un%20sistema%20di%20tutela.pdf>

²² In caso di riconoscimento dello stato di abbandono, il Tribunale per i minorenni può provvedere all'applicazione della tutela prevista ai sensi della Legge 184/83 in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza.

²³ Il limite di età è stato abbassato recentemente dai 16 anni con l'adozione del decreto legislativo 28/12/2013 n° 154, G.U. 08/01/2014 che introduce e disciplina l'ascolto dei minori, se capaci di discernimento, all'interno dei procedimenti che li riguardano.

dispensa dall'ufficio tutelare. La norma provvede anche alla tutela affidata a enti di assistenza per quei minorenni che non hanno nel luogo del loro domicilio parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio di tutore, come nel caso della maggior parte di minorenni non accompagnati. In tali circostanze, la tutela "può essere deferita dal giudice tutelare ad un ente di assistenza nel comune dove ha domicilio il minore o all'ospizio in cui questi è ricoverato. L'amministrazione dell'ente o dell'ospizio delega uno dei propri membri a esercitare la funzione di tutela". Tuttavia, l'articolo 3, para. II della L.184/1983 conferisce il potere tutelare ai legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati sul minore affidato, in modo temporaneo, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito.

>> LE FUNZIONI DEL TUTORE - art. 357:

Le funzioni del tutore riconosciute nel Codice Civile sono tre: la cura della persona minorenne, la sua rappresentanza in tutti gli atti civili e l'amministrazione dei suoi beni. Il tutore, tuttavia, non gode di pieni poteri decisionali ma è soggetto all'autorizzazione del giudice tutelare o del tribunale per procedere alla messa in atto di alcune azioni di cui agli articoli 374 e 375. Il Codice Civile stabilisce, infine, che l'ufficio tutelare è gratuito.

Il codice civile non sancisce però gli elementi minimi che dovrebbero essere forniti dalle leggi nazionali sulla tutela indicati dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA).²⁴

Il recente Decreto Legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 di attuazione della direttiva europea 2013/33/EU recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, affronta in maniera specifica la questione della tutela per i minorenni non accompagnati, stabilendo la procedura per l'apertura della tutela.

Ai sensi del decreto, l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un minorenne non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte. La nomina formale del tutore è un requisito per regolarizzare lo status dei minorenni non accompagnati, ed è quindi necessaria per effettuare la domanda di qualsiasi permesso di residenza o di protezione internazionale.²⁵

Il giudice tutelare nelle quarantotto ore successive alla comunicazione della questura provvede alla nomina del tutore, che prende immediato contatto con il minorenne per informarlo della propria nomina. L'elemento a nostro avviso più interessante che il decreto introduce è l'esplicito riferimento al principio del superiore interesse del minorenne nell'articolo 18: "Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità."

È opportuno segnalare che la proposta di legge C. 1685²⁶ concernente misure di protezione dei MSNA presentata a ottobre 2013 e ancora in corso di esame in Commissione introduce un sistema di tutela volontaria per minorenni non accompagnati integrato nel più ampio sistema di accoglienza. Questo documento propone l'istituzione di elenchi ufficiali di tutori volontari resisi disponibili presso ogni tribunale ordinario. A tali elenchi possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza - organi per altro deputati alla salvaguardia dei diritti dell'infanzia - a seguito della stipulazione di protocolli di intesa con i presidenti dei tribunali ordinari. La proposta aggiunge che nelle regioni in cui il garante non è ancora stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'ufficio del Garante nazionale con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minorenni.

²⁴ Si veda Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (2014), **Tutela dei minori privati delle cure genitoriali**, manuale, p. 30-31.

²⁵ E non solo; e pur indispensabile per l'esercizio di tanti altri diritti come il diritto alla salute, al rimpatrio assistito, i diritti processuali nei procedimenti penali ma anche per questioni di carattere più pratico come ad esempio l'acquisto di un motorino.

²⁶ Zampa ed altri (2013), Proposta di legge: "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" (1658).

L'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha pubblicato lo scorso novembre 2015 un documento di proposta intitolato "Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati"²⁷, elaborato sulla base dei lavori di una Commissione Consultiva appositamente istituita, che affronta alcune delle lacune normative relative alla tutela. Fondato sulla CRC, e alla luce delle buone prassi sperimentate sul territorio nazionale e delle indicazioni internazionali in materia, il testo si presenta come un documento guida nazionale che ha l'intento di contribuire a qualificare e aggiornare l'istituto della tutela. In particolare propone un ragionamento sistemico sul funzionamento di questo istituto, suggerisce le procedure e le modalità più idonee a garantire la protezione e la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti non accompagnati indicando gli strumenti teorico-pratici tesi ad orientare la prassi dell'attività dei tutori. Questo documento ha la potenzialità di rappresentare un notevole passo avanti nelle politiche di protezione dell'infanzia poiché formula precisi orientamenti per istituire un sistema di tutela che sia sostanziale, effettivo, indipendente e ancorato alla cultura dei diritti umani.

L'attuazione dell'istituto della tutela in alcune realtà italiane deriva anche dalla legislazione regionale. In alcune regioni la legge istitutiva del garante regionale prevede tra le sue funzioni il reperimento, la selezione e la preparazione di persone disponibili a svolgere attività di tutela e l'istituzione di un elenco di tutori cui il giudice tutelare possa attingere. È interessante sottolineare che un tale sistema di tutela configurato a livello regionale attraverso gli uffici dei garanti emana direttamente dalle loro funzioni di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza come riconosciuti nella CRC. In questa prospettiva, il superiore interesse del minorenne costituisce il principio guida di tutte le azioni intraprese da questi organismi regionali, comprese le iniziative relative alla tutela.

La tutela nella pratica: fra l'eterogeneità e la frammentazione

La procedura di nomina

La nomina del tutore spetta sempre all'autorità giudiziaria competente. Il giudice dovrebbe nominare il tutore del minorenne non accompagnato entro le 48 ore dalla segnalazione. Tale termine non viene sempre rispettato nella pratica. In alcuni casi la nomina del tutore avviene dopo molti mesi dall'identificazione; in altri, il tutore non viene mai nominato. Questi ritardi e omissioni non solo rappresentano una grave lacuna in materia di protezione ma sono vere e proprie violazioni dei diritti spettanti a tutti i minorenni ai sensi della legge italiana, europea e internazionale.

I modelli di tutela

Per quanto riguarda la scelta del tutore per i minorenni stranieri non accompagnati nella pratica si identificano, quando non vi sono parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio di tutore, **due modelli di tutela** a seconda del soggetto nominato quale tutore:

1. **Privato cittadino** che esprime la volontà e la disponibilità di agire in qualità di tutore volontario e che viene registrato in un elenco presso il Tribunale di competenza;
2. **Soggetto istituzionale**, che può essere una persona fisica o giuridica.

Nella pratica, la scelta di una modalità o dell'altra sembra dipendere in parte dalla cultura e dall'approccio derivante dall'esperienza dei singoli tribunali e in parte dalle risorse che il contesto mette a disposizione delle autorità giudiziarie. Può inoltre essere determinata da elementi di natura congiunturale come nel caso di situazioni emergenziali. In molte realtà territoriali entrambi i modelli coesistono nella stessa circoscrizione giudiziaria. Le implicazioni che la scelta di un modello o dell'altro possono avere per il minorenne sono notevoli e possono risultare in differenze nel livello di protezione garantito ai ragazzi, fatto che potrebbe compromettere il principio della parità di trattamento. Questa criticità mette in evidenza la forte necessità di uniformare e integrare le procedure affinché le differenze non solo tra regioni ma anche all'interno di esse possano essere superate.

I pochissimi dati numerici disponibili sull'apertura della tutela di minorenni non accompagnati accolti in

²⁷ Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati, 2015

seconda accoglienza, resi disponibili dal rapporto annuale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani sui Minori Stranieri non Accompagnati²⁸ indicano che il numero di MSNA per i quali vi è stata l'apertura della tutela è aumentato da 1.391 nel 2008 a 7.082 nel 2014, passando dal 36,2% al 84% rispetto ai casi totali²⁹. Tuttavia, è doveroso sottolineare che questi dati fanno riferimento ai ragazzi inseriti nella seconda accoglienza essendo i MSNA in prima accoglienza esclusi dall'analisi. Con riferimento ai minorenni per i quali è stata aperta la tutela in seconda accoglienza, nella maggioranza dei casi è stato nominato quale tutore definitivo un soggetto istituzionale, rappresentante di un ente di assistenza (55,3%), a cui segue, a distanza, la nomina di un tutore volontario (20,7%) e solo in percentuale minima parenti prossimi o affini al minore (3,3%). L'edizione dello stesso rapporto ANCI uscita nel 2014 riconosceva le discrepanze tra i comportamenti relativi alla nomina del tutore nelle diverse realtà territoriali e ammetteva che non sempre e ovunque viene nominato un tutore, come invece dovrebbe accadere ex legge nei casi in cui la "condizione" di stabile lontananza dei genitori impedisca di esercitare pienamente la potestà³⁰. Appare a questo punto utile ricordare l'urgente necessità di migliorare il sistema di raccolta e pubblicazione di dati statistici sull'assistenza e la tutela dei minorenni sia a livello nazionale che regionale data la quasi totale mancanza di dati aggiornati e affidabili sull'istituto della tutela e la sua applicazione nelle varie realtà territoriali.

La tutela istituzionale

Anche se dovrebbe essere usata in ultima istanza, nella misura in cui tutte le altre opzioni sono state esperite, **la tutela istituzionale** appare essere la pratica più diffusa a livello nazionale. Per tutela istituzionale si intende la tutela esercitata da un rappresentante dell'amministrazione comunale o delle autorità locali dove il minorenne risiede. Numerose criticità al riguardo sono state segnalate da parte di diversi soggetti e studi nel corso degli ultimi anni, anni in cui il numero di MSNA è aumentato significativamente. Fra le principali evidenziamo:

- >> **Sovrapposizione di ruoli:** l'organismo pubblico aggiunge il lavoro tutelare alla sua funzione primaria di assistenza, fatto che potrebbe derivare in una situazione di confusione e perfino di conflitto di interessi. In particolare nel caso degli assistenti sociali a cui spesso viene delegato l'esercizio pratico delle funzioni tutelari, diventa molto complesso distinguere quest'ultima funzione dal ruolo di provvedere assistenza sociale al minorenne.
- >> **In genere l'elevato numero di casi assegnati ai tutori istituzionali** non consente una gestione effettiva ed efficace. Vi sono delle situazioni in cui il sindaco è il tutore formale di tutti i minorenni domiciliati nel rispettivo municipio. Il carico dei casi tende dunque ad essere eccessivo per assicurare un contatto frequente fra il tutore nominale e il ragazzo, e perfino con la persona delegata.
- >> **La tutela istituzionale dispone di poco tempo** e le condizioni di lavoro raramente consentono lo sviluppo di un rapporto significativo con i ragazzi che fornisca un'attenzione personalizzata e adeguata alle esigenze di ciascuno.
- >> **Non si prevede formazione specifica né meccanismi di supporto** per i tutori istituzionali. Questa lacuna viene aggravata dalla mancanza di garanzie processuali che assicurino il rispetto dei diritti dei minorenni a dall'assenza di un orientamento comune nei confronti dei tutori. Il ruolo effettivo che i tutori istituzionali sono in grado di svolgere appare perciò insufficiente e spesso inadeguato ad assicurare il benessere del ragazzo, a tutelare il suo superiore interesse e a esercitare la rappresentanza legale, come d'altronde illustra il fatto che molti minorenni non accompagnati non solo non sanno chi è il suo tutore ma ignorano l'esistenza di tale figura³¹.

²⁸ Giovanetti, M. (2016), VI Rapporto ANCI-CITTALIA 2016, i Comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri, Scheda di sintesi disponibile a: <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/2016%20MSNA%20Scheda%20Sintesi.pdf>

²⁹ Dati reperiti a ANCI (2016), VI rapporto anci-cittalia 2016, i Comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri, Scheda di sintesi disponibile a: <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/2016%20MSNA%20Scheda%20Sintesi.pdf>

³⁰ Giovanetti, M. (2014), V Rapporto ANCI-CITTALIA, i minori stranieri non accompagnati in Italia, disponibile a: http://www.anci.lombardia.it/xnews/apl/_private/cli/STRATEG91Q9ZXXG/att/12%20rapporto%20msna.pdf

³¹ Defence for Children international Italia (2013), Promuovere l'applicazione degli Standard di riferimento per i tutori di minorenni non accompagnati in Europa, rapporto di valutazione Italia, disponibile su: <http://www.corestandardsforguardians.com/p/1/171/country-assessments-2013>

La tutela volontaria

La seconda modalità fa riferimento alla nomina dei cosiddetti **tutori volontari** iscritti a un elenco presso il tribunale competente a cui il giudice attinge, tendenzialmente istituito dalle autorità giudiziarie stesse. In questi casi gli elenchi sono composti principalmente da avvocati o altri soggetti vicini al tribunale che danno la disponibilità di esercitare la funzione tutelare. Essi svolgono il loro ruolo in maniera autonoma, senza alcun sostegno, strumento, riferimento o formazione specifica. Lo svolgimento pratico delle funzioni di questa tipologia di tutori è di conseguenza molto eterogeneo e tende a dipendere dall'impegno, la sensibilità e l'esperienza del singolo tutore.

Le interviste nella fase di ricerca hanno rivelato che questi soggetti tendono a interpretare il ruolo tutelare come una questione piuttosto formale, di tipo burocratico, prendendo quindi in considerazione quasi esclusivamente l'aspetto della legale rappresentanza e omettendo gli aspetti legati alla cura del minore e alla più generale dimensione umana e relazionale che dovrebbe qualificare il ruolo del tutore così come l'efficacia delle sue funzioni. Una tale prospettiva non sembra favorire lo sviluppo di un rapporto significativo fra tutore e ragazzo ma piuttosto un rapporto che si limita a incontri formali legati prevalentemente a procedure amministrative. È lecito quindi chiedersi se in queste circostanze il superiore interesse del minore può effettivamente informare e guidare le decisioni prese dal tutore che incidono sulla vita del ragazzo. Un elemento che, in effetti, risulta interessante da osservare è la motivazione che spinge questi soggetti ad accettare la funzione tutelare ovvero se tale motivazione risponda a un senso di responsabilità etico-professionale-civile, come spesso sostenuto, oppure a interessi diversi e particolari. Durante le interviste nel corso della ricerca sono stati espressi dubbi, ad esempio, circa i casi in cui il tutore è un avvocato che potrebbe poi diventare professionalmente il legale del minore.

Una delle principali criticità che quindi emerge in riferimento a questa tipologia è l'assenza di garanzie formali che assicurino l'appropriatezza dell'operato del tutore. In altri termini, non vi sono indicatori che consentano di valutare in maniera sistematica il loro ruolo nel tutelare gli interessi e i diritti dei minorenni; l'unica possibilità è la valutazione individuale. Essi non sono soggetti ad alcuna formazione in qualità di tutori né devono aderire ad alcun codice di condotta o simile requisito pratico o comportamentale se non quello di rispondere come rappresentanti legali. L'autorità giudiziaria è l'unica fonte di riferimento e supervisione per questi tutori.

In considerazione delle criticità presentate da questi modelli applicativi, della riduzione delle disponibilità espresse da avvocati e altri soggetti privati e dal crescente numero di MSNA, negli ultimi anni sono state promosse diverse iniziative a livello locale tese a migliorare l'istituto della tutela attraverso l'attivazione di elenchi composti da cittadini volontari appositamente formati da soggetti istituzionali competenti come i garanti regionali che vengono resi disponibili alle autorità giudiziarie per la nomina.

L'esperienza dei Garanti regionali e locali

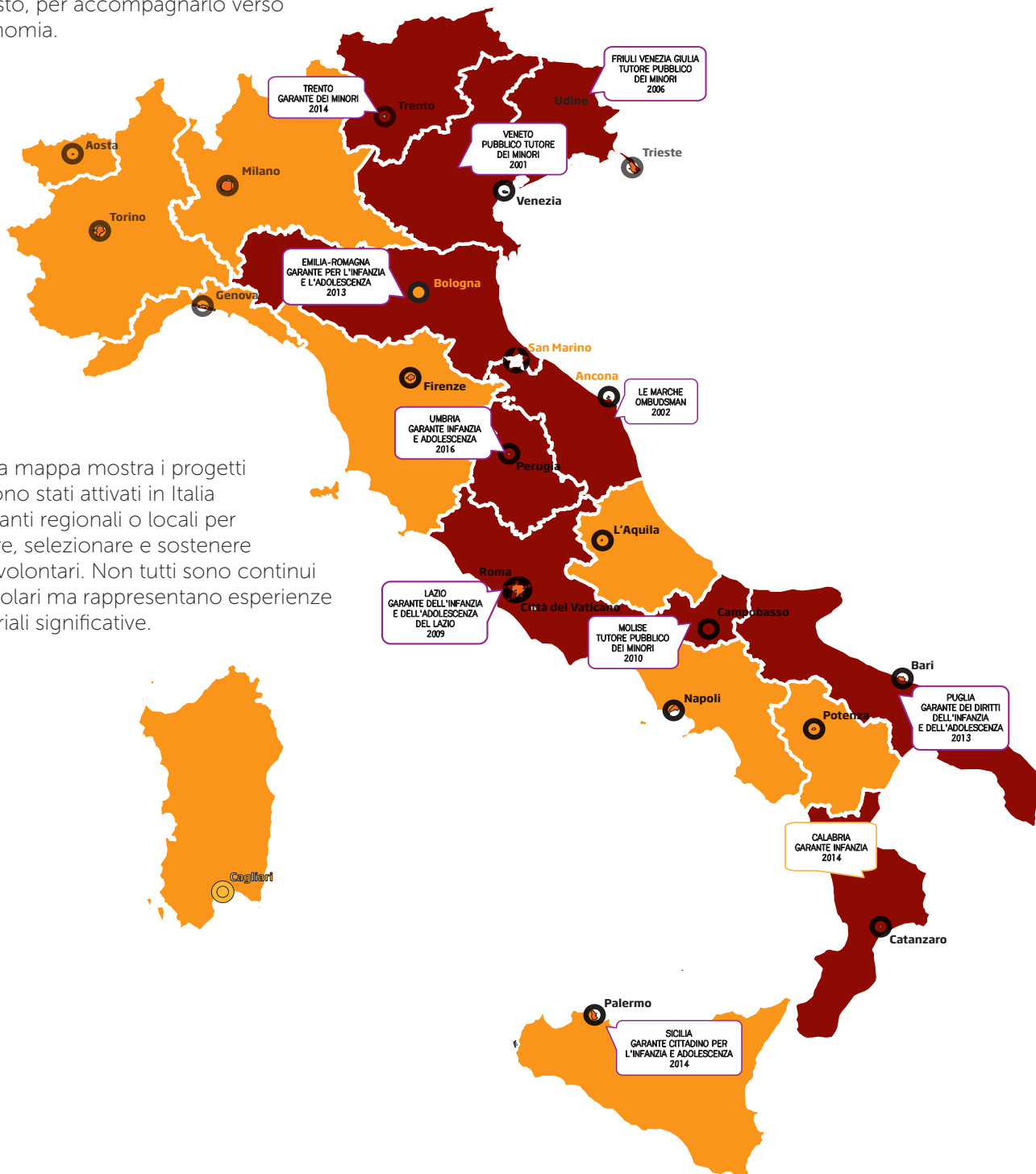
Gli uffici dei garanti per l'infanzia in diverse regioni e città furono istituiti sulla base della Convenzione di Strasburgo molto prima dell'istituzione dell'autorità garante sull'infanzia e l'adolescenza. Attualmente in 18 Regioni e nelle due Province Autonome di Trento e Bolzano esistono leggi che istituiscono la figura del Garante per l'infanzia (o figure simili), non tutte le Regioni tuttavia hanno nominato il Garante.

Le leggi regionali istitutive dei Garanti prevedono l'istituzione di un elenco regionale dei tutori a cui possano attingere i giudici competenti, il reclutamento degli stessi e la formazione dei candidati fra i compiti che questi organi di garanzia devono adempiere. Il Veneto svolse una funzione pionieristica in questo ambito. La legge istitutiva del 1988 dà mandato al garante regionale veneto di " reperire, selezionare e preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e di dare consulenza e sostegno ai tutori nominati". Quest'azione rientra nel più ampio scopo istituzionale di tutelare i diritti del minore e assicurare la preminenza del suo superiore interesse rispetto ad altre possibili istanze. L'esperienza veneta introduce un nuovo concetto di tutela incentrato sulla funzione di cura che risulta congruente con le indicazioni internazionali. In questo modello, particolare attenzione viene posta al rapporto del tutore con il minore e con gli altri soggetti coinvolti: "l'ascolto del tutore è quello di una persona sensibile che si mette a disposizione del minore, disponibile a dargli tempo e spazio mentale, a prestargli attenzione, affinché non venga dimenticato, affinché ottenga ogni possibile protezione da parte delle istituzioni demandate a

tutelarlo”³². Esula dalla presente analisi come le evoluzioni istituzionali nella regione Veneto abbiano inciso o trasformato questa importante esperienza nel panorama nazionale. Si sollecita tuttavia la considerazione di come le ancora fragili esperienze sulla tutela in atto dipendano largamente dalla volontà politica, anche territoriale, e dai suoi possibili mutamenti di orientamento.

Altri Garanti regionali hanno successivamente seguito questa strada. In alcune località italiane dove questa figura di garanzia non è stata istituita o nominata, i progetti di tutela volontaria sono stati attivati da altri soggetti, principalmente autorità locali in collaborazione con associazioni competenti in materia di protezione e accoglienza. Il modello di tutore che queste iniziative tentano di promuovere corrisponde a quello di un cittadino adulto che si costituisce come punto di riferimento per il minorente assistendolo nell’interagire positivamente con il contesto, per accompagnarlo verso l’autonomia.

Questa mappa mostra i progetti che sono stati attivati in Italia da garanti regionali o locali per reperire, selezionare e sostenere tutori volontari. Non tutti sono continui né regolari ma rappresentano esperienze territoriali significative.



³² Regione del Veneto (2005), Vademecum per tutori volontari di minori d’età, seconda edizione.

S a f e G u a r d

Nel corso del progetto, in collaborazione con l'Autorità Garante per l'infanzia metropolitana di Palermo è stata attivata una significativa esperienza di formazione e sostegno dei tutori volontari che prevede un'azione concertata tra tutte le istituzioni territoriali per l'attivazione di percorsi di tutela per i minorenni stranieri non accompagnati. La firma di un protocollo di intesa tra le diverse agenzie è prevista entro la fine di settembre 2016 e costituirà un importante modello di riferimento anche per altri territori.

Come si osserva dalla mappa, le iniziative intraprese dagli uffici dei garanti regionali e locali sono progressivamente aumentate negli ultimi anni, in particolare dal 2009, e coprono metà delle regioni italiane. Questi dati suggeriscono che: a) l'importanza dell'istituto della tutela come elemento di protezione per i MSNA è stata percepita in Italia; b) la necessità di qualifica e di riforma di questo istituto è stata individuata; e c) sono state attivate delle risorse per rafforzare i sistemi di tutela.

La sfida principale è comprendere in che misura questi sforzi siano stati capitalizzati in favore di un più solido e sostenibile istituto della tutela, poiché i risultati della ricerca mostrano una forte disconnessione fra tutte queste esperienze, tra il modello di tutela che esse promuovono e il più ampio contesto del sistema nazionale ³³. Osservare i punti di forza e le criticità che queste esperienze condividono può risultare utile per provare a rispondere a questo interrogativo e per delineare possibili sviluppi futuri.

PUNTI DI FORZA	CRITICITÀ
Presenza di una istituzione di riferimento imparziale	Indipendenza da scelte politiche non garantita
Esistenza di un quadro normativo	Risorse economiche e umane insufficienti
Allocazioni finanziarie	Sostegno debole e supporto non continuativo ai tutori nominati
Intese formalizzate con altri soggetti del sistema	Disfunzioni derivate da inefficienze nei processi interistituzionali di accoglienza
Offerta di formazione multidisciplinare	Mancanza di continuità e sostenibilità

L'eterogeneità di pratiche e la frammentazione di procedure sono quindi due elementi che distinguono l'istituto della tutela in Italia in particolare per il gruppo dei minorenni non accompagnati. Come abbiamo visto, il livello di protezione che gli attuali servizi di tutela forniscono ai ragazzi varia all'interno del territorio nazionale in funzione di molti fattori quali: il modello di tutela adottato, il grado di collaborazione fra soggetti, le capacità, conoscenze e l'impegno dei singoli tutori. Il grado di protezione può, in molti casi, essere determinato da fattori di natura congiunturale considerando, per esempio, come le caratteristiche dei flussi migratori delle persone di minore età nelle varie regioni varino a seconda della localizzazione geografica e territoriale. Mentre alcune regioni devono far fronte a sbarchi massicci attraverso pratiche d'identificazione e di prima accoglienza, molte altre gestiscono la seconda accoglienza. In assenza di una normativa chiara e di procedure uniformi, le autorità e le agenzie locali coinvolte nell'accoglienza dei minorenni non accompagnati affrontano la nomina e la gestione della tutela applicando modalità disomogenee e di carattere emergenziale. A fronte di queste condizioni variabili, nella pratica, rimane sempre difficile monitorare la qualità e l'adeguatezza dell'operato dei tutori volontari.

³³ Riteniamo importante ribadire la finalità del documento di proposta pubblicato dall'Autorità Garante che è proprio quella di affrontare la non uniformità delle pratiche e proporre criteri comuni che favoriscano l'istituzione di un modello di tutela fondato su una logica di sistema.

RISULTATI CONCLUSIVI DELLA RICERCA SECONDO I PRINCIPI DELLA TUTELA

I risultati principali di un'analisi comparativa delle esperienze di tutela in sei realtà territoriali³⁴ effettuata durante la fase di ricerca sono stati interpretati in base ai principi fondamentali dei sistemi di tutela forniti nel manuale della FRA³⁵, riportati anche nel documento rilasciato dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

>> **NON DISCRIMINAZIONE**

La coerenza fra norme e procedure nelle diverse regioni e località italiane non è assicurata. Diversità di pratiche e di modelli di tutela coesistono nella maggior parte di unità territoriali analizzate, e perfino all'interno di una stessa città. Ai sensi dell'articolo 2 della CRC, tutti i minorenni dovrebbero essere ugualmente tutelati dallo Stato a prescindere dalla situazione in cui si trovano. Tuttavia, il livello di protezione che i tutori sono in grado di fornire è soggetto all'attuazione delle procedure, la prestazione dei servizi e l'implementazione delle pratiche a livello locale e quindi può variare in funzione di questi e altri fattori. Di conseguenza si potrebbe affermare che il livello e qualità della protezione che il tutore è in grado di conferire a bambini e ragazzi può in gran parte essere determinata dal luogo di residenza e collocamento del minorenne, fatto che mette a rischio il principio di parità di trattamento. In alcune realtà la tempistica della nomina dipende dallo status legale del minorenne, a seconda che sia richiedente asilo oppure no. In altre, la nomina tempestiva è soltanto assicurata in casi di urgenza, come per le vittime di tratta o per situazioni di necessità mediche. L'analisi di ricerca ha rivelato che il grado di cooperazione fra i soggetti coinvolti è proporzionale alla capacità inclusiva e non-discriminatoria del sistema.

>> **INDIPENDENZA E IMPARZIALITÀ**

La tutela esercitata da attori istituzionali, per lo più da autorità pubbliche locali, può dar luogo a confusioni, sovrapposizioni e perfino conflitti di interessi. I tutori istituzionali svolgono il ruolo tutelare come parte della loro funzione istituzionale di assistenza. Non sono dunque nella posizione di poter prendere decisioni e di agire nel superiore interesse del minorenne senza confliggere con gli interessi dell'istituzione che rappresentano.

La tutela volontaria può meglio garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei tutori, soprattutto quando l'istituzione di riferimento è un'istituzione terza come i Garanti, il cui mandato è proprio quello di tutelare i diritti dell'infanzia e il cui principio guida è quello del superiore interesse del minorenne. Purtroppo, queste istituzioni di garanzia, nel panorama nazionale sono ancora molto deboli e strutturalmente soggette a decisioni e culture politiche che non vedono nel loro rafforzamento una priorità. Ciò nonostante, i cittadini adeguatamente formati che agiscono quali tutori in maniera volontaria e che hanno un'istituzione competente di riferimento sono nella condizione e hanno il mandato per prendere decisioni indipendenti e imparziali nel superiore interesse del minorenne.

Tuttavia, in tutte le situazioni analizzate persiste la sfida pratica di valutare e monitorare l'operato effettivo del tutore. Un metodo possibile per prevenire o minimizzare il rischio di condotte inappropriate può essere quello di effettuare un attento processo di selezione. Ciò è stato utile, ad esempio, per rilevare casi in cui vari interessi di categorie professionali sembravano prendere il sopravvento.

>> **QUALITÀ E APPROPRIATEZZA**

I soggetti istituzionali, i loro delegati, e gli avvocati nominati quali tutori non ricevono formazione specifica per esercire il ruolo tutelare. A Milano, ad esempio, gli assistenti sociali sono anche tutori dei MSNA e frequentano corsi di formazione ma nell'ambito dei loro requisiti professionali in qualità di assistenti sociali e non come tutori.

³⁴ Gli approfondimenti sono stati condotti a Bari, Bologna, Calabria, Genova, Marche e Milano.

³⁵ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (2014), Tutela dei minori privati delle cure genitoriali, manuale, p. 27-20.

I cittadini volontari nominati vengono invece selezionati dopo un processo di formazione specifica che tende a coinvolgere diversi soggetti qualificati. Il reclutamento dei tutori volontari è soggetto alla partecipazione ai corsi formativi e dipende anche di criteri di selezione definiti dai coordinatori delle varie iniziative. Tutti i progetti che sono stati analizzati riconoscono l'importanza chiave del processo di selezione nell'assicurare standard minimi di qualità, dato che non tutti i candidati hanno esperienza e conoscenze in materia di protezione minorile. I processi formativi che precedono la selezione sono soliti adottare approcci multidisciplinari che combinano conoscenze teoriche e pratiche. Tuttavia, non vi sono indicazioni a livello nazionale che stabiliscano criteri formativi, metodologie e contenuti comuni. Di conseguenza ogni progetto sviluppa il proprio programma di formazione in maniera autonoma. Mentre i corsi di formazione di base sono garantiti, la formazione continua e la supervisione non sono previste in maniera sistematica. Nella maggioranza dei casi i progetti prevedono processi di follow-up, ma nella pratica è proprio l'elemento che più spesso manca e che invece può costituire lo strumento per verificare l'appropriatezza dell'operato dei tutori sostenendo la possibile efficacia della loro azione.

>> **RESPONSABILITÀ**

L'esistenza di un'autorità competente in materia di tutela che possa essere ritenuta responsabile e chiamata a rispondere delle azioni del tutore designato è una delle criticità del sistema di tutela in Italia. L'insufficiente base giuridica che la legge italiana prevede e la definizione poco dettagliata delle procedure relative alla tutela rendono imprecisi gli obblighi dei vari soggetti tutelari. Ciò ha effetti anche sulla modalità di scelta dei tutori per i minorenni non accompagnati poiché né i giudici tutelari né i Tribunali per i minorenni possono avvalersi di criteri di nomina comuni, e quindi si basano su approcci discrezionali. Può capitare che le autorità giudiziarie siano riluttanti a usare gli elenchi forniti dai Garanti. In tutte le situazioni analizzate le autorità giudiziarie continuano a nominare tutori che non sono inseriti nell'elenco istituito dal Garante, in alcuni casi per affrontare la mancanza di tutori volontari appositamente formati disponibili.

Le autorità giudiziarie sono le responsabili per la supervisione dell'esercizio tutelare in maniera permanente, funzione che dovrebbe essere compiuta a prescindere della modalità di tutela adottata. La funzione di controllo dei giudici, nella pratica, è più rispettata nei Tribunali per i minorenni che nei Tribunali Ordinari, come abbiamo osservato nel caso di Bari dove il magistrato incontra i tutori ogni due mesi a scopo di supervisione. Alcuni progetti di tutela volontaria prevedono invece monitoraggio esterno, effettuato da soggetti indipendenti, così come meccanismi di formazione/supervisione che allo stesso tempo costituiscono occasioni di monitoraggio dell'esercizio della tutela. I processi promossi da garanti regionali affrontano invece significative difficoltà nell'assicurare la supervisione e il monitoraggio dei tutori poiché spesso questo non rientra nel loro specifico mandato, anche se la necessità è stata ampiamente riconosciuta. Benché la legge regionale preveda il reperimento, la selezione e la formazione di tutori volontari, il monitoraggio non appare fra le disposizioni legali. Di conseguenza, vi è una mancanza di risorse finanziarie allocate che consenta la configurazione di questo genere di meccanismi.

>> **SOSTENIBILITÀ**

In Italia l'istituto della tutela non è parte integrante del sistema nazionale di protezione dell'infanzia e adolescenza ed è gestito a livello locale in maniera non uniforme. Il modo in cui la tutela è concepita varia, di conseguenza, da un luogo all'altro. I tutori volontari molto spesso devono far fronte a difficoltà legate alla mancanza di riconoscimento e rispetto del loro ruolo da parte degli altri soggetti coinvolti, in particolare dei Giudici tutelari e del personale delle comunità. Questa mancanza di riconoscimento costituisce un ostacolo per un esercizio della tutela efficiente e sostenibile. I tutori volontari si trovano ad affrontare situazioni molto delicate in condizioni precarie. Difficoltà aggiunte derivate dalla mancanza di consapevolezza sull'importanza della funzione di cura del tutore hanno già dissuaso molti tutori volontari dal mantenere il loro impegno e disponibilità. D'altro canto, la sostenibilità non può essere garantita senza risorse umane e finanziarie sufficienti. E questo è uno dei problemi che condiziona la pratica totalità di progetti di tutela volontaria coordinati dai Garanti. I bilanci includono costi relativi alla selezione e alla formazione ma non per servizi di supervisione e di supporto. Di conseguenza, i tutori volontari attivi non hanno accesso continuato a supporto e assistenza qualificata.

Adeguate risorse economiche dovrebbero essere anche allocate per sostenere le spese relative all'esercizio pratico dei compiti del tutore. In alcuni casi i tutori volontari si sono trovati a dover assumere dei costi legati a procedure amministrative. Il rimborso delle spese o altri meccanismi come le assicurazioni raramente sono previsti per i tutori; eppure le condizioni in cui i tutori esercitano il loro ruolo possono determinare la sostenibilità del loro operato e quindi la capacità del sistema di tutela.

>> **LA PARTECIPAZIONE DEL MINORENNE**

La partecipazione del ragazzo in merito alla nomina, l'esercizio e la valutazione del tutore non sembra essere un elemento centrale delle disposizioni sulla tutela, anche se ai sensi del codice civile il giudice dovrebbe sentire il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento. Tuttavia non è chiaro in che misura l'opinione del ragazzo riesca realmente a informare la procedura di nomina. Nella maggior parte dei casi la nomina del tutore avviene dopo un accertamento della situazione del minorente mediante colloqui normalmente effettuati dai servizi sociali locali.

I progetti di tutela volontaria che coinvolgono la rete che sta intorno al ragazzo hanno più probabilità di fornirgli l'opportunità di esprimere la sua opinione sul tutore. I progetti promossi dai garanti presentano invece più difficoltà nel coinvolgimento diretto dei minorenni. Attualmente, la trasmissione di informazione chiara e appropriata ai minorenni circa le disposizioni relative alla tutela non è assicurata. Questo tipo di informazioni viene di solito fornita dai servizi sociali locali e dai tutori volontari stessi una volta nominati. Meccanismi per presentare ricorso o reclami sull'operato del tutore non sembrano essere previsti nella maggior parte di processi di tutela. L'attiva partecipazione dei ragazzi non sembra per il momento costituire un elemento fondante della tutela, occorrono ulteriori misure affinché diventi un principio trasversale.

PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO A TRE LIVELLI

Osservazione preliminare: il superiore interesse del minore è il principio guida che informa tutte le decisioni e azioni riguardanti i minorenni

Sistema nazionale di protezione dei minori

Le autorità nazionali dovrebbero garantire che il sistema di tutela si costituisca come componente strutturale del sistema nazionale di protezione dei minorenni. A tal fine, occorre adottare delle misure a livello nazionale che comprendano le seguenti azioni:

- » Istituire una **legislazione aggiornata** che fornisca un quadro di riferimento chiaro sull'istituto della tutela per uniformare le norme e le pratiche all'interno del territorio nazionale.
- » Individuare e legittimare un'**autorità indipendente responsabile della tutela** per coordinare e monitorare l'andamento delle varie esperienze territoriali di tutela volontaria. Questa autorità dovrebbe agire quale istituzione nazionale di riferimento per tutti gli attori coinvolti nell'istituto della tutela.
- » Allocare **risorse finanziarie e umane sufficienti** tese a sostenere il funzionamento dell'istituto di tutela.
- » Sviluppare, promuovere e disseminare **standard e linee guida nazionali** per tutori che siano conformi ai diritti dei minorenni e alle indicazioni internazionali ed europee.
- » Adottare politiche e procedure che **includano i tutori nei processi decisionali** e di pianificazione che riguardino i minorenni privati delle cure genitoriali e prevedere disposizioni specifiche per i minorenni non accompagnati.
- » **Migliorare il lavoro inter-istituzionale e tra diversi enti e agenzie** per una maggiore coerenza politica e per garantire la continuità degli interventi in materia di accoglienza, assistenza e protezione dei minorenni. Ciò dovrebbe includere accordi istituzionali fra autorità giudiziarie, autorità locali, erogatori di servizi e agenzie di protezione dei minorenni.
- » Divulgare **informazioni pubbliche** e promuovere **campagne di sensibilizzazione** sulle funzioni protettive della tutela e sul ruolo dei tutori volontari.
- » Migliorare il sistema informativo nazionale e regionale di **raccolta dati** sull'assistenza e la tutela dei minorenni.

Sistema di tutela

Procedura di nomina:

- » Istituire un'unica autorità giudiziaria specializzata responsabile per la nomina dei tutori dei MSNA.
- » Adottare misure per assicurare la nomina tempestiva dei tutori mediante procedure uniformate anche sull'accertamento dell'età e la determinazione del superiore interesse.
- » Definire criteri comuni di selezione dei tutori.
- » Evitare la tutela istituzionale quando vi siano elenchi certificati di tutori volontari disponibili. Ogni Tribunale dovrebbe attingere a un unico elenco di tutori.
- » Introdurre meccanismi che assicurino che l'opinione del minore è presa in dovuta considerazione durante la procedura di nomina. Il minore dovrebbe ricevere informazioni adeguate sull'istituto della tutela prima della nomina del tutore.
- » Le autorità giudiziarie dovrebbero, per quanto possibile, assegnare un tutore per ogni minore. Il numero di casi dei tutori dev'essere in ogni caso ragionevole per garantire un rapporto di vicinanza con il ragazzo.

Gestione dei tutori volontari:

- » La tutela dovrebbe essere gestita e coordinata da un'istituzione indipendente e legittimata o da un organismo pubblico in collaborazione con altri attori coinvolti nell'accoglienza e la protezione dei minorenni non accompagnati quali le autorità giudiziarie, i servizi sociali locali, le strutture di accoglienza e le organizzazioni di diritti umani.
- » Il reclutamento di tutori volontari dovrebbe basarsi su criteri minimi di idoneità comuni. Una volta selezionati, i tutori dovrebbero essere inseriti nell'elenco certificato di tutori presso il Tribunale competente.
- » Formazione obbligatoria di base dovrebbe essere offerta ai candidati. Il programma formativo dovrebbe:
 - Essere multidisciplinare e includere i seguenti temi: diritti dell'infanzia e adolescenza, aspetti giuridici sulla tutela, quadro normativo di riferimento, questioni psicosociali e relazionali, comunicazione interculturale, la rete dei servizi, il sistema di referral, ruolo e compiti del tutore volontario di MSNA;
 - Combinare sessioni teoriche e pratiche;
 - Essere organizzato in collaborazione con diversi soggetti competenti e qualificati;
 - Fornire strumenti di apprendimento agli studenti;
 - Limitare il numero di posti per consentire l'interazione dei partecipanti;
 - Fissare una durata e un orario che favoriscano la partecipazione.
- » Opportunità di formazione successiva dovrebbero essere rese disponibili ai tutori attraverso, ad esempio, l'organizzazione di sessioni formative specializzate. Queste sessioni potrebbero inoltre costituire momenti di supervisione e di condivisione di esperienze fra i tutori.
- » L'autorità di tutela di riferimento dovrebbe assicurare meccanismi e risorse di supporto e di accompagnamento ai tutori. Desk di supporto, piattaforme online, spazi di incontri o team di assistenza sono alcuni metodi concreti.

Monitoraggio e valutazione:

- » Il ruolo dei tutori dovrebbe essere effettivamente monitorato dall'autorità giudiziaria competente mediante incontri regolari sia con i tutori sia con i minorenni.
- » Le esperienze di tutela volontaria dovrebbero essere soggette a monitoraggio esterno indipendente.
- » I processi di tutela volontaria dovrebbero prevedere meccanismi di valutazione adeguati per i ragazzi e i tutori. I minorenni dovrebbero avere la possibilità di presentare reclami e lamentele circa la condotta del proprio tutore attraverso meccanismi adeguati e accessibili.

Tutori

- » I tutori dovrebbero comprendere il loro ruolo e svolgere i propri compiti in conformità con gli standard europei e nazionali. Nel difendere i diritti del minorenne, particolare attenzione dovrebbe essere posta alla **tutela e promozione del suo superiore interesse e alla sua partecipazione**.
- » I candidati alla tutela volontaria dovrebbero **valutare ed essere messi in grado di auto-valutare la propria idoneità** nell'accettare il loro impegno prima della nomina.
- » Massima importanza dovrebbe essere data al **rapporto con il ragazzo** e all'identificazione comune di una **soluzione durevole**.
- » **Il tutore dovrebbe essere proattivo nel collaborare con i vari attori** coinvolti nella cura e assistenza del minorenne per assicurare che i suoi bisogni siano adeguatamente soddisfatti.
- » I tutori dovrebbero chiedere assistenza ogni qual volta essi si sentano insicuri circa la loro azione. I tutori dovrebbero cercare di trovare **meccanismi di supporto reciproco** e di condivisione di esperienze attraverso, ad esempio, la creazione di gruppi informali tra tutori e ragazzi.

VERSIONE SINTETICA DEL RAPPORTO REGIONALE - SICILIA

A cura di Patrizia Testai

LA SICILIA E I MINORENNI NON ACCOMPAGNATI

Il progetto Safeguard prende avvio dall'analisi di ricognizione del territorio siciliano, nell'autunno 2014. La Sicilia, in quanto terra di arrivo, transito e permanenza nel contesto dei flussi migratori verso l'Europa, è infatti di importanza simbolica e strategica per le politiche di accoglienza dei migranti che arrivano via mare in generale, e in particolare nel nostro caso, per le politiche di presa in cura e tutela delle persone minorenni che arrivano senza un adulto di riferimento.

Facendo riferimento a questo ultimo gruppo nel contesto siciliano, il quadro che si presenta è quello di un territorio ad un tempo accogliente e problematico. In esso si registra al 31 dicembre 2014 il numero più alto di minorenni sbarcati nell'ambito delle operazioni Mare Nostrum/Triton (5.672 su una presenza nazionale di 10.536) e, sebbene i dati del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali mostravano per il 2015 una riduzione della presenza di MSNA accolti nella regione siciliana, da 4.628 a 2.486, la Sicilia rimane stabilmente la prima regione per numero di minorenni non accompagnati, 4.776 (39%) su una presenza nazionale di 12.241 secondo i dati del Ministero aggiornati al 30 giugno 2016³⁶. A questo primato si ricollega l'altro primato relativo al numero di strutture di accoglienza, con un

totale di 268 strutture per minorenni secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 30 Aprile 2016³⁷. La Sicilia è però anche la regione che negli anni ha registrato il maggior numero di minorenni irreperibili (1.882 in data 31 dicembre 2014) e di strutture di accoglienza non autorizzate, detenendo nel 2014 il 68,52% di tali strutture presenti nel territorio nazionale, con 2.589 MSNA accolti in 27 strutture non autorizzate, tra cui la maggior parte ubicate nella provincia di Siracusa (Augusta, Porto Palo, Priolo Gargallo).³⁸

È a partire da queste problematiche che la ricerca territoriale in Sicilia prende spunto, per proporre un modello di tutela che possa tener conto delle criticità e punti di forza inerenti a questo specifico contesto.

³⁶ Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di Monitoraggio – Giugno 2016". <http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Report%20MSNA%2030-06-2016.pdf>

³⁷ Ibid. Aprile 2016". http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20MSNA%20aprile2016_DEFINITIVO%20ULTIMO%207_6_16.pdf

³⁸ Si vedano i Report di Monitoraggio ministeriale del 31 Dicembre 2014 e 30 settembre 2014. http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-12-2014.pdf http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20settembre%202014.pdf. Secondo i dati ministeriali aggiornati al 30 Aprile 2016 si è registrata una riduzione del numero di strutture non autorizzate che ospitano MSNA, con 11 strutture non autorizzate su un totale di 268 strutture. Si veda il Report di Monitoraggio di Aprile 2016.

METODOLOGIA E OBIETTIVI DELLA RICERCA

La metodologia adottata per il rapporto regionale si è basata sulla raccolta di dati qualitativi attraverso interviste semi-strutturate rivolte ad attori competenti nelle questioni riguardanti la tutela dei MSNA e le procedure relative alla loro accoglienza. Le interviste sono state rivolte ad attori istituzionali, in particolare assistenti sociali comunali e responsabili dei servizi sociali dei tribunali, a rappresentanti del privato sociale, a volontari e a tutori. La ricognizione territoriale si configura dunque come una ricerca-azione capace di restituire un quadro reale delle modalità in cui viene affrontata la questione della tutela dei minorenni non accompagnati in Sicilia. In particolare le prerogative della ricerca in relazione al progetto sono state di stabilire una serie di relazioni con attori chiave e istituzioni deputate all'accoglienza e protezione dei minorenni non accompagnati, con il duplice obiettivo di 1) raccogliere e sistematizzare elementi informativi necessari a realizzare la sperimentazione di un sistema di tutela in linea con gli Standard definiti a livello europeo da Defence for Children³⁹, e 2) di identificare e sensibilizzare una rete di attori chiave sul territorio siciliano, che potessero sostenere la sperimentazione di questo sistema di tutela e garantirne la sostenibilità e replicabilità nel tempo.

Per quanto riguarda gli strumenti dell'indagine, agli attori contattati e intervistati in ciascun contesto provinciale è stata fornita la scheda del progetto "SafeGuard: più sicuro con il tutore" nella forma di un pieghevole dove sono illustrati gli Standard attraverso immagini e parole chiave, mentre il retro del pieghevole contiene gli indicatori relativi a ciascuno standard. La traccia di intervista è stata elaborata sulla base dei contenuti relativi ai singoli standard, al fine di stimolare uno scambio che portasse alla comprensione del modello di tutela proposto dal progetto e degli ostacoli che si frappongono alla sua realizzazione. Alla fine dell'intervista a ciascun interlocutore è stato lasciato il pieghevole contenente gli standard della tutela.



³⁹ Si veda: Standard di riferimento per i tutori di minorenni non accompagnati. Closing a Protection Gap. Il tutore: un attore centrale per la difesa e la promozione dei diritti dei minorenni. Defence for Children International Italia, 2011.
<http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1667.pdf>

Oltre che attraverso lo strumento dell'intervista, alcune informazioni rilevanti sono state fornite da alcuni attori chiave come ad esempio giudici, rappresentanti di questure e prefetture e rappresentanti di comunità alloggio, sia attraverso conversazioni telefoniche che attraverso la partecipazione a incontri istituzionali *ad hoc*. In particolare, dati qualitativi importanti sono stati raccolti in seguito a un incontro organizzato dal tribunale per i minorenni di Caltanissetta con i rappresentanti di comunità che ospitano minorenni non accompagnati, e attraverso la partecipazione a un corso di formazione per tutori organizzato dall'Associazione Studi Giuridici su Immigrazione (ASGI) a Catania. Infine, a Palermo si è svolto un focus-group sulla tutela con l'assistente sociale dell'Ufficio Nomadi e Migranti che opera all'interno dell'assessorato alle politiche sociali del comune e un gruppo di rappresentanti di comunità che hanno ricevuto la delega di tutori da parte del comune.

Il territorio mappato risulta da un processo di campionamento basato sulla scelta ragionata di capoluoghi di provincia dove sono presenti i tribunali per i minorenni in Sicilia, con l'aggiunta di Siracusa e Scicli che ricadono nell'ambito distrettuale della Corte di Appello di Catania, e Agrigento, che invece appartiene alla Corte di Appello di Palermo, in quanto località che rappresentano importanti punti di arrivo e/o con esperienze interessanti di accoglienza e tutela di MSNA. Dal punto di vista degli attori intervistati, il campionamento ha seguito invece un criterio "a palla di neve" o basato sul passaparola, con la scelta in ciascun territorio di attori facilmente accessibili che operano nel sistema di accoglienza dei MSNA, a cui si sono aggiunti altri attori istituzionali e del volontariato sociale. Piuttosto che il raggiungimento di un certo numero di intervistati, il criterio che ha guidato la ricognizione è stato di accedere attraverso questo metodo "rapido" ad attori chiave che nel proprio ambito territoriale potessero dare un quadro il più chiaro possibile delle prassi riguardanti la tutela dei minorenni non accompagnati. Il suddetto processo di indagine ha permesso di individuare diversità di prassi adottate nei diversi distretti e nei diversi contesti locali per ciò che concerne sia il ruolo dei tribunali per minorenni che il loro rapporto con i giudici tutelari dei tribunali ordinari nell'ambito dello stesso distretto. Informazioni si sono raccolte anche su Trapani (appartenente al distretto di Corte di Appello di Palermo) attraverso contatti telefonici con una tutrice volontaria e una rappresentante di comunità, e con Scicli della provincia di Ragusa, attraverso contatti telefonici con la rappresentante della struttura Casa delle Culture, che nell'ambito del progetto Mediterranean Hope realizzato dalla Federazione Italiana delle Chiese Evangeliche, ospita minorenni stranieri provenienti dall'ex centro di pronto soccorso (CPS) di Pozzallo, recentemente trasformato in hotspot, sul quale si sono avute informazioni sia attraverso contatti telefonici con l'assessorato alle politiche sociali del comune, a cui è stato inviato il materiale sul progetto SafeGuard, sia attraverso un'intervista con una volontaria dell'associazione Borderline Sicilia. Il protocollo metodologico ha privilegiato l'approccio dialogico e interattivo con i vari attori con cui si è interloquito, cercando di evidenziare gli aspetti salienti della tutela e come essi vadano a inserirsi nel sistema di protezione del minorenne straniero non accompagnato e nel suo processo di inserimento nella società di accoglienza.

RISULTATI DELLA RICERCA, PUNTI DI FORZA E CRITICITÀ RILEVATI

L'analisi territoriale ha cercato di mettere in risalto gli aspetti significativi, in particolare le criticità e i punti di forza, riguardanti le procedure e le prassi legate alla tutela dei minorenni non accompagnati in 6 capoluoghi di provincia siciliani. Le caratteristiche del territorio mappato, in particolare la comprensione nel suo interno di tutti i distretti di Corte di Appello, ha permesso di poter rilevare alcune specificità inerenti i ruoli dei tribunali nei vari contesti locali e le modalità di raccordo delle diverse istituzioni giudiziarie minori per ciò che concerne la presa in carico e la tutela dei MSNA.

La suddivisione del processo di analisi in quattro dimensioni specifiche inerenti gli **aspetti procedurali, gli aspetti psicosociali, la mediazione culturale e il raccordo di servizi e attori**, ha consentito di collegare in ciascun territorio analizzato determinati problemi inerenti l'accoglienza e tutela dei MSNA con i già citati Standard. Questo approccio, se da un lato ha reso possibile analizzare gli Standard sulla tutela nella pratica, in ciascun contesto territoriale reale, dall'altro lato ha permesso di distinguere per ogni dimensione di analisi alcune problematicità specifiche che si collegano in modo pressoché costante a determinati Standard sulla tutela. In particolare, fermo restando che nella realtà tutti gli Standard sono collegabili a tutte le dimensioni, così come tutte le dimensioni e tutti gli Standard sono sovrapponibili e collegabili tra loro, si può tuttavia, a fini puramente analitici, utilizzare il seguente schema di collegamenti ricorrenti tra determinate dimensioni e determinati Standard sulla tutela:

DIMENSIONE GIURIDICO-PROCEDURALE	DIMENSIONE PSICO-SOCIALE	DIMENSIONE MEDIAZIONE CULTURALE	DIMENSIONE DEL RACCORDO TRA SERVIZI
Standard 1 Superiore interesse	Standard 3 Protezione	Standard 5 Tutore intermediario	Standard 10 Competenza e conoscenza
Standard 2 Partecipazione	Standard 6 Soluzione Durevole	Standard 7 Rispetto e Dignità	
Standard 4 Difesa dei Diritti		Standard 8 Fiducia	
		Standard 9 Accessibilità e vicinanza	

GRIGLIA DI RIFERIMENTO UTILIZZATA PER CONFRONTARE LE DIMENSIONI ANALITICHE E GLI STANDARD SULLA TUTELA

Prendendo lo schema sopra illustrato come punto di riferimento, si riporteranno in sintesi gli elementi più significativi emersi dall'analisi territoriale rispetto alla tutela dei minorenni non accompagnati nel territorio siciliano. Si comincerà riesaminando le quattro dimensioni e gli Standard a esse connessi in relazione a tutto il territorio mappato, per concludere con alcune proposte da prendere in considerazione nella fase di elaborazione di un modello di tutela che possa essere applicato sia a livello territoriale che nazionale.

Dimensione giuridico-procedurale

Dall'analisi di questa dimensione è emerso quanto determinate procedure, in particolare la nomina più o meno tempestiva del tutore, il permesso di soggiorno, l'accertamento dell'età del minorenne, i passaggi della tutela da un circondario ad un altro quando i minorenni vengono trasferiti in altre comunità, sono particolarmente rilevanti per la valutazione degli Standard sulla tutela relativi al soddisfacimento dell'interesse superiore del MSNA (Standard 1), alla partecipazione del minorenne nelle scelte che lo riguardano (Standard 2) e alla difesa dei suoi diritti in quanto minorenne e migrante (Standard 4).

È stato rilevato come, in tutti i contesti oggetto dell'analisi, la ricorrente prolungata permanenza nelle strutture di prima o primissima accoglienza, sebbene costituisca una innegabile criticità in questa fase di aumento dei flussi di arrivo di minorenni non accompagnati in Sicilia, è anche vero che ha comportato gioco-forza l'erogazione di un numero maggiore di servizi, da ultimo anche con l'emanazione del DPR n. 600 del 13 Agosto 2014 sugli Standard per l'accoglienza in Sicilia dei minorenni stranieri non accompagnati, il quale ha introdotto l'attivazione di strutture di primissima accoglienza ad alta specializzazione in grado di offrire servizi tra cui l'alfabetizzazione, l'assistenza legale, i servizi psico-pedagogici e sanitari, la mediazione culturale. Inoltre, laddove sono stati attivati gli hotspot⁴⁰, come a Pozzallo in provincia di Ragusa, si è registrato un più efficace impegno da parte della prefettura a collaborare con altri centri di accoglienza per collocare i minorenni non accompagnati in strutture adeguate in tempi brevi.

Nei capoluoghi di provincia dove il tutore viene nominato tempestivamente durante la prima accoglienza, i tutori riescono a stabilire sin da subito un rapporto con i ragazzi in modo da capire quali sono le tipologie di seconda accoglienza più adatte. Questa situazione è stata rilevata in particolare a Messina e a Siracusa, dove si cerca di valutare la scelta dell'alloggio sulla base delle esigenze e della personalità dei ragazzi, e dove si cerca di scegliere i percorsi di regolarizzazione tramite richiesta di asilo o di permesso di soggiorno per minore età sulla base delle loro storie e dei loro racconti. Se è vero che le procedure di rilascio del permesso di soggiorno e di richiesta di asilo vengono decise con la partecipazione dei ragazzi anche in quei contesti, come Catania e Caltanissetta, dove il contatto con il tutore avviene durante la seconda accoglienza, **è solo laddove si ha la nomina di un tutore che non è coinvolto direttamente nella gestione della struttura che i ragazzi possono partecipare effettivamente alla scelta dell'alloggio che li ospiterà.**

⁴⁰ Nel 2015 la Commissione Europea ha disposto l'istituzione di centri di primissima accoglienza nelle zone più congestionate dagli arrivi migratori. I centri procedono all'identificazione, alla registrazione e alla ricollocazione delle persone migranti anche individuando i casi di protezione internazionale; si veda: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_it.pdf ultimo accesso agosto 2016

Anche per quanto riguarda l'aspetto relativo **all'accertamento dell'età**, la nomina del tutore nel corso della prima accoglienza e l'incontro tra il tutore e il minorenni **in presenza di un mediatore culturale della stessa lingua**, costituisce un vantaggio per la difesa del diritto del minore ad essere tutelato e a ricevere tutte le informazioni relative ai percorsi di inserimento per minore età o per richiedere protezione internazionale. Ancora una volta, si rileva che ciò avviene anche in città come Catania e Palermo.

Tuttavia nel primo caso i tempi lunghi di nomina del tutore e le difficoltà poste dalla questura per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età, determinano ritardi nel processo di regolarizzazione e inserimento, o persino situazioni in cui i ragazzi arrivano alla maggiore età senza aver ottenuto documenti. Mentre nel caso di Palermo, al problematico processo relativo al rilascio del permesso di soggiorno per minore età da parte delle autorità di polizia e alle criticità legate ai percorsi di inserimento dopo i 18 anni, si aggiunge la mancanza di ruoli di garanzia che siano estranei e terzi rispetto ai meccanismi di gestione delle strutture. In questo caso infatti la difesa dei diritti dei minorenni è condizionata dal permanere di un attuale o potenziale conflitto di interessi nei ruoli duplici svolti dai servizi sociali del comune e dai responsabili di comunità in quanto delegati alla tutela dei MSNA. Una situazione simile è presente ad Agrigento, dove i ritardi nella nomina del tutore e la delega di tutela ai responsabili di comunità nel periodo di attesa di apertura della sua nomina, determinano una situazione di mancata difesa dei diritti dei minorenni, acuita dal fatto che all'interno della struttura spesso non viene resa disponibile un'adeguata rappresentanza legale.

In tutti i contesti territoriali analizzati **le procedure di revoca della tutela** quando i ragazzi vengono trasferiti in altro circondario si realizzano con tempistiche molto estese, mentre risultano semplificate laddove i giudici tutelari richiedono l'indicazione del nuovo tutore nella richiesta di revoca, il che suggerisce la necessità di un maggiore lavoro di rete dei tutori tra un territorio e un altro e una maggiore omogeneità di approcci da parte dei giudici tutelari nei diversi circondari e distretti. In sintesi, l'analisi territoriale ha rilevato le seguenti criticità e punti di forza:

PUNTI DI FORZA	CRITICITÀ
La nomina tempestiva del tutore come figura terza ancora in prima e primissima accoglienza, determina una maggiore considerazione del superiore interesse dei minorenni nella scelta dei percorsi di regolarizzazione, una maggiore partecipazione alle scelte da parte dei ragazzi su questioni riguardanti l'alloggio e i progetti di inserimento e una maggiore difesa dei diritti in relazione alla fase critica dell'accertamento dell'età.	In molti contesti la nomina del tutore avviene in ritardo e spesso non avviene affatto. Ciò determina un vuoto nella difesa dei diritti, soprattutto nella fase di identificazione e dell'accertamento dell'età, nonché nei casi di richiesta di protezione internazionale.
Sono emerse buone prassi di rilascio dei permessi di soggiorno per minore età in alcune questure mentre in altre i tutori stessi sono riusciti a sviluppare dei canali preferenziali per sveltire le procedure di rilascio dei documenti.	La mancanza di tutori tende ad essere affrontata con deleghe da parte del tribunale ordinario ai sindaci, ai servizi sociali e ai responsabili di comunità, determinando conflitti o sovrapposizione di interesse nella gestione della tutela dei minorenni non accompagnati.
In alcuni contesti il tribunale per minorenni ha stabilito buone prassi di raccordo con gli altri attori sociali e istituzionali per far sì che i ragazzi che raggiungono la maggiore età vengano ascoltati per ottenere i prosieguo amministrativi dei progetti di inserimento, che poi potranno consentire la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per motivi di studio e lavoro.	Si evidenzia una disomogeneità di approcci da parte dei tribunali ordinari riguardo alle procedure di revoca della tutela nei casi di trasferimento in circondari.

Dimensione psico-sociale

Questa dimensione ha messo in evidenza aspetti dell'accoglienza relativi alla tipologia dell'alloggio, e dunque alle **condizioni di vita, alla sicurezza (Standard 3)**, con particolare attenzione posta verso le condizioni della **salute psico-fisica, i progetti educativi e formativi** ed eventuali **collocamenti in famiglia come soluzione durevole** (Standard 6) dell'accoglienza dei minorenni non accompagnati. L'osservazione ha rilevato il verificarsi frequente di situazioni di stress psicologico dei ragazzi dovuti a vissuti negativi sia durante il viaggio che durante la permanenza in comunità, causati anche da conflitti all'interno di quest'ultima. Nel corso delle interviste sono stati riferiti episodi di **abuso sessuale, di prostituzione minorile**, sia maschile sia femminile, e fenomeni di tratta. Queste testimonianze hanno evidenziato come fenomeni di questo tipo mettano a dura prova il lavoro e il ruolo del tutore, in quanto spesso quest'ultimo non trova un adeguato supporto da parte dei servizi e delle istituzioni deputate alla protezione, che in molti casi risultano non connesse e collegate all'attività dei tutori. A fronte di situazioni decisamente critiche emerse nelle zone in cui la funzione del tutore risulta debole o addirittura inesistente si sono evidenziati casi nei quali la presenza e l'indipendenza del tutore ha consentito di affrontare queste evenienze problematiche con determinazione e sollecitudine. Catania, Ragusa e Caltanissetta presentano situazioni un po' diverse. Nei primi due casi esistono realtà del privato sociale più o meno consolidate che portano avanti progetti di protezione delle vittime di tratta ex Art. 18 del Testo Unico e servizi attivi per il supporto psicosociale dei minorenni, oltre che un tribunale per minorenni sensibile a queste situazioni di vulnerabilità. Nel caso di Caltanissetta invece, si incontrano più difficoltà dovute alla carenza di servizi e progetti specifici per vittime di tratta e alla scarsa presenza di tutori adeguatamente formati e preparati. In tutti i territori analizzati il **passaggio alla maggiore età costituisce un problema** in quanto spesso i progetti educativi e formativi vengono attivati tardi o non vengono mai avviati, mentre il collocamento in famiglia come soluzione potenzialmente ottimale e durevole viene raramente applicato in tutti i contesti oggetto dell'analisi. Inoltre si sono evidenziati approcci diversi dei tribunali per minorenni sui **proseguimenti amministrativi** al compimento del diciottesimo anno di età. Anche in questo caso le prassi e l'efficacia si differenziano nei diversi territori analizzati. **Un maggiore supporto da parte dei tribunali per minorenni e dei servizi socio-educativi** insieme a una sensibilizzazione maggiore tesa a sostenere l'inserimento e l'integrazione dei ragazzi renderebbero il lavoro del tutore più semplice ed efficace, specialmente in questa delicata fase di transizione dalla minore alla maggiore età. In sintesi, si rilevano le seguenti criticità e punti di forza:

PUNTI DI FORZA	CRITICITÀ
<p>La presenza di alcuni progetti sanitari e psicosociali da parte di organizzazioni indipendenti a cui i tutori possono far riferimento, costituisce una risorsa importante per i minorenni non accompagnati.</p>	<p>Nei casi di minorenni non accompagnati particolarmente vulnerabili e di vittime di tratta e abusi e/o sfruttamento sessuale non si sono trovate risposte di inserimento in strutture adeguate, e spesso questi casi si concludono nella fuga dei ragazzi, in particolar modo delle ragazze inserite in circuiti di sfruttamento della prostituzione, mentre in alcuni territori i responsabili delle strutture e i tutori non riescono ad affrontare in modo fattivo casi di ragazzi dediti all'alcol e coinvolti in fenomeni prostitutivi.</p>
<p>Laddove esiste un tutore volontario indipendente e terzo rispetto ad altri interessi, i casi di vulnerabilità e gli abusi dei ragazzi sono stati affrontati con determinazione e sollecitudine.</p>	<p>La formazione rivolta ai ragazzi è nella maggior parte dei casi carente e/o inadeguata dal punto di vista qualitativo che dal punto di vista della continuità formativa.</p>
<p>In alcuni territori si sono sperimentati progetti di inserimento in famiglia, come alternativa ai proseguimenti amministrativi, attraverso reti informali di conoscenze in diverse regioni di Italia, mentre d'altro canto le istituzioni incoraggiano spesso i tutori a favorire i ricongiungimenti con familiari all'estero come soluzione durevole.</p>	<p>Il passaggio alla maggiore età costituisce una fase critica nell'esperienza del giovane migrante, in quanto l'approccio delle istituzioni, in particolare dei tribunali per minorenni e dei servizi sociali, è in molti casi di carattere burocratico, non basato sull'ascolto e sul racconto della personale situazione dei ragazzi che non hanno ancora concluso il loro progetto di inserimento sociale. Gli inserimenti in famiglia rimangono un nodo in quanto non esiste una cultura operativa che sia diretta verso questo tipo di interventi e i tribunali adottano approcci diversi, con sovrapposizioni di funzioni spesso confuse tra il tribunale ordinario e quello minorile.</p>

Dimensione della mediazione culturale

La dimensione della mediazione culturale ha affrontato sia gli aspetti del mediatore culturale, come figura professionale che facilita il lavoro di ascolto del tutore, sia gli aspetti inerenti più propriamente **il ruolo del tutore come intermediario tra il minorenni e i diversi servizi (Standard 5) e come interlocutore privilegiato del minorenni, che stabilisce una relazione la cui natura dovrebbe rispecchiare gli Standard 7 (Rispetto e dignità), 8 (Fiducia) e 9 (accessibilità e vicinanza).**

Per quanto riguarda il primo aspetto è emerso quanto **la mediazione culturale**, anche nell'accezione più semplice dell'interpretariato, costituisca ancora una criticità, in quanto la figura del mediatore/interprete non è una funzione inserita stabilmente nelle comunità e negli altri servizi. In alcuni territori si è rilevato che la mediazione culturale viene resa disponibile da progetti specifici e servizi attivati dal mondo associativo a cui i tutori si possono appoggiare. In altri territori dove non si realizza questa collaborazione, la mediazione culturale rappresenta un significativo problema nella comunicazione tra tutori e minorenni, oltre che tra minorenni e gli altri servizi del territorio. Questa situazione si verifica specialmente nei capoluoghi più piccoli.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, dall'analisi territoriale è emerso che nella costruzione di una relazione tutore-minorenni basata sui summenzionati Standard sulla tutela, i principali ostacoli sono rappresentati da **un'interpretazione del ruolo del tutore ancora limitata da una visione burocratica e legalistica, non considerando questa funzione come determinante nel creare un senso di fiducia** nel minorenni verso il sistema di protezione e accoglienza che si rivela fondamentale nel favorire la connessione con progetti e servizi. Da un lato si rileva una sorta di contrapposizione di ruoli tra strutture di accoglienza e tutori, dove questi ultimi cercano di svolgere una funzione di controllo sulle prime, che a loro volta tendono a non attribuire adeguata importanza alla funzione del tutore. Dall'altro lato, anche presso le altre istituzioni, come i servizi sociali, non sempre la figura del tutore gode di un adeguato riconoscimento nel suo ruolo di intermediazione tra i servizi e il minorenni. In diversi casi è stata rilevata questa disconnessione anche in relazione a funzioni semplici come quelle relative al passaggio di informazioni. In relazione alla costruzione di **un rapporto personale basato sulla fiducia, il rispetto e la dignità** si nota che, laddove esiste una rete di tutori indipendenti il contesto risulta più favorevole per la realizzazione di un rapporto improntato sugli Standard 7, 8 e 9. Tuttavia, si è anche rilevata la mancanza di una formazione adeguata che possa fornire delle linee guida uniformi rispetto alla relazione tutore-minorenni. Come si è potuto constatare in alcuni casi questa relazione può acquisire un carattere quasi privatistico, con rapporti eccessivamente personalizzati, non mediati da quella che invece alcuni tutori considerano la "giusta distanza". Naturalmente questi aspetti sono strettamente legati anche alle competenze e alle capacità dei tutori e quindi alle possibilità formative e di supervisione che verranno trattate nella sezione successiva. Per quanto riguarda infine **la vicinanza e accessibilità del tutore**, questo aspetto del rapporto è ostacolato da una **oggettiva distanza che molto spesso esiste tra la struttura dove si trova il minorenni e il domicilio del tutore**. In sintesi, le seguenti criticità e punti di forza si sono rilevati in merito alla dimensione della mediazione culturale:

PUNTI DI FORZA	CRITICITÀ
<p>In alcune realtà territoriali si sono sviluppate collaborazioni con il mondo associativo, che mette a disposizione dei tutori utili servizi di mediazione culturale.</p> <p>.....</p> <p>Anche dove non ci sono le condizioni per stabilire un rapporto di prossimità tra tutore e minorenni (basato sulla fiducia, il rispetto e la dignità,) in alcuni territori, i servizi sociali a cui viene delegata la funzione di tutela riescono a usufruire dei progetti di mediazione culturale finanziati dall'amministrazione comunale nell'ambito dei piani di zona.</p>	<p>La figura del mediatore culturale non è ancora presente in modo strutturale, e ciò rende più difficile il lavoro di ascolto e le funzioni del tutore.</p> <p>.....</p> <p>Il ruolo del tutore come figura intermediaria tra il minorenni e i servizi viene ostacolato dal mancato riconoscimento del suo ruolo come principale interlocutore del minorenni da parte delle istituzioni, oltre che da una sorta di "antagonismo" tra strutture di accoglienza e tutore.</p> <p>.....</p> <p>Gli standard relativi alla fiducia, al rispetto, alla dignità e la vicinanza sono ostacolati da una interpretazione ancora "burocratica" del ruolo del tutore e talvolta dalle distanze geografiche tra la residenza del minorenni e quella del tutore.</p>

Dimensione del raccordo tra servizi e attori

Nell'ambito dell'analisi questa dimensione è stata collegata a quegli aspetti della tutela che rimandano sia al **contesto della rete di attori e istituzioni** che lavorano intorno all'accoglienza e protezione dei MSNA, sia alla figura del **tutore come soggetto che deve disporre di competenze e conoscenze (Standard 10)** adeguate per ottenere un riconoscimento da parte degli altri attori. Da questo punto di vista i dati qualitativi ottenuti nei diversi contesti sono stati particolarmente utili per comprendere come le istanze del progetto SafeGuard potessero essere recepite dai diversi attori operanti nei territori analizzati.

In generale, in molte realtà territoriali viene rilevata l'urgente necessità di un maggiore lavoro di rete tra tutori sia nell'ambito di un unico contesto territoriale che tra un territorio e un altro, così come veniva auspicato un maggiore raccordo tra i diversi attori e servizi, al fine di migliorare tutti gli aspetti della tutela di cui si è parlato nei paragrafi precedenti.

Il progetto SafeGuard come strumento atto a migliorare la qualità della tutela attraverso interventi formativi mirati è stato accolto positivamente. In particolare a Palermo, dove ancora non esiste la figura del tutore volontario e la tutela viene presa in carico dall'ente locale, si è mostrato un grande interesse alla tematica e in particolare alla possibilità di costituire, in collaborazione con l'ufficio del Garante metropolitano per l'infanzia, un elenco di tutori volontari. Significativo il fatto che parallelamente alla proposta formativa del progetto, il Garante metropolitano abbia impostato un protocollo territoriale sulla tutela che coinvolge tutte le istituzioni competenti. Si tratta di un'esperienza pilota che può assumere un ruolo modellistico a livello nazionale.

In altri contesti, forse anche per la difficoltà nel realizzare un lavoro di rete e per far fronte alla costante situazione di emergenza, sono stati rilevati atteggiamenti personalistici rispetto all'assunzione del ruolo di tutore, dove quest'ultimo lavora in modo pressoché autonomo e disconnesso rispetto agli altri attori, rendendo così difficile la costruzione di un modello operativo condiviso e integrato.

In generale si è rilevato come la formazione del tutore risulti carente e come in molti contesti i tutori si siano formati "sul campo" in modo autonomo, mentre in altri, si stiano realizzando incontri formativi in modo più costante anche con il supporto istituzionale. Sia i tutori che gli altri attori intervistati concordano sull'opportunità di una formazione basata sulla multidisciplinarietà, capace di prendere in considerazione aspetti non solo legati al ruolo burocratico del tutore, ma comprenda dimensioni psicosociali e culturali che tanta parte giocano nella funzione di prossimità che il tutore è chiamato a svolgere.

Diverse sono state le opinioni espresse rispetto all'inquadramento della figura del **tutore come volontario o come professionista**. È emersa unanimità sul fatto che i tutori dovrebbero essere messi nelle condizioni di lavorare senza dover affrontare personalmente gli oneri delle spese legate agli spostamenti e al disbrigo dei documenti, ottenendo dunque una copertura finanziaria dei costi vivi. Inoltre non tutti si sono mostrati favorevoli a trasformare il tutore in un professionista stipendiato in quanto, oltre a non essere previsto dalla norma, ciò ostacolerebbe, quanto meno nei contesti in esame che sono caratterizzati da alti tassi di disoccupazione, una concezione della tutela come "missione" e "servizio". In questo caso è importante sottolineare come il "superiore interesse del minorenne" in quanto principio cardine di un approccio fondato sui diritti venga spesso considerato in modo residuale nei diversi sistemi di accoglienza e protezione. Allo stesso tempo è utile ricordare come il tutore debba rappresentare un ruolo "terzo" rispetto ad altre istanze proprio per garantire la considerazione e l'applicazione di questo principio.

Per quanto riguarda la creazione di un'autorità di tutela indipendente che possa svolgere una funzione di supervisione e supporto per tutti i tutori, molti hanno riconosciuto nel Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, ad oggi non esistente nel territorio siciliano, un'istituzione che potrebbe svolgere questo ruolo, mentre altri hanno osservato che, all'interno del tribunale ordinario, ci dovrebbe essere un ufficio preposto come punto di riferimento per la tutela dei MSNA. Altri intervistati hanno proposto un'autorità più specifica rispetto al giudice tutelare che possa svolgere la funzione di nomina del tutore in modo tempestivo, al fine di poter assegnare un tutore ai minorenni non accompagnati già nella fase dello sbarco e dell'identificazione.

S a f e G u a r d

In sintesi le seguenti criticità e punti di forza sono stati rilevati sulla questione del raccordo tra i servizi e della figura del tutore come attore indipendente e competente:

PUNTI DI FORZA	CRITICITÀ
<p>In alcuni contesti è cominciato un lavoro di coordinamento tra i tutori con il supporto delle istituzioni, e sono stati attivati incontri formativi che mirano a coinvolgere diverse figure professionali nello svolgimento del ruolo di tutore e a creare un maggiore dialogo tra diverse istituzioni e diversi attori e i tutori stessi.</p>	<p>Il lavoro del tutore viene ostacolato dagli oneri finanziari cui va incontro e dalla mancanza di regole che possano consentire il giusto rimborso per le spese affrontate.</p>
<p>Esiste un certo consenso sul tutore come figura complessa che necessita di una formazione multidisciplinare e continua</p>	<p>La professionalizzazione della figura del tutore non viene sempre percepita come possibile rispetto alla volontarietà e alla gratuità del ruolo del tutore.</p>
<p>Si considera positivamente l'istituzione di un'autorità di supervisione esterna per i tutori, che agisca come supporto e punto di riferimento per tutti i tutori.</p>	<p>Permane una tendenza all'isolamento del tutore nello svolgimento del suo lavoro e, anche laddove si è venuta a creare una rete di tutori, si evidenzia il rischio di una concezione autoreferenziale del gruppo che impedisce un'adeguata integrazione rispetto alle altre realtà presenti.</p>
	<p>La formazione dei tutori è ancora carente, poco qualificata e scarsamente omogenea dal punto di vista dei criteri metodologici e contenutistici applicati.</p>

PROPOSTE PER UN MODELLO DI TUTELA IN SICILIA

Sulla base della ricognizione svolta si elencano di seguito alcune raccomandazioni che intendono contribuire al processo di affermazione dell'istituto della tutela in ambito regionale:

- >> I tribunali dovrebbero applicare **un approccio uniforme verso le procedure di nomina** del tutore in modo da permettere una nomina tempestiva di tutori indipendenti, volontari e operanti in rete
 - >> **I tutori dovrebbero lavorare insieme ai servizi sociali e con la partecipazione dei minorenni** nella scelta della struttura di seconda accoglienza più adatta, in particolare nei casi più critici di abuso, sfruttamento e tratta e per garantire in modo sostenibile un ambiente sicuro
 - >> I tutori, insieme ai servizi sociali, i responsabili di comunità, i servizi educativi e i ragazzi, dovrebbero sin dalla presa in carico, elaborare e promuovere **progetti educativi individuali (PEI) che possano essere prorogati fino ai 21 anni**
 - >> La relazione tutore-minorenne dovrebbe considerare in modo sistematico aspetti psicologici, culturali ed emotivi e **non essere interpretata in modo esclusivamente burocratico**
 - >> Fermo restando che il lavoro del tutore si configura come 'missione civile' o servizio volontario, il sistema di accoglienza e protezione dei MSNA dovrebbe includere una voce di **spesa per coprire i costi del lavoro dei tutori** in modo che essi non pesino su questi ultimi
 - >> **La formazione dei tutori deve essere multidisciplinare e permanente,** coordinata da un'autorità di tutela esterna per garantirne il sostegno e la supervisione
-

CONSIDERAZIONI, APPROFONDIMENTI E PROPOSTE SULL'ISTITUTO DELLA TUTELA: PRIORITÀ E METODOLOGIA

A cura di **Onorina Gardella**

Il lavoro di conoscenza e valutazione esterna del Progetto SafeGuard condotto nei mesi passati ha reso possibile un punto di vista ulteriore rispetto all'iniziativa permettendoci, a partire da una prospettiva di carattere psicosociale, di organizzare in **10 proposte di approfondimento qualificanti e generali**, una riflessione ulteriore sulla tutela, in particolare sulla tutela volontaria, compiuta accompagnando il Progetto SafeGuard.

Avvalendosi dei risultati derivanti dalle attività di ricerca e osservazione realizzate nel corso del progetto, nonché della partecipazione all'attività formativa, compresa l'analisi delle valutazioni fornite dagli aspiranti tutori che hanno partecipato ai corsi di formazione SafeGuard, è stato possibile riconoscere elementi chiave, tra cui alcune priorità e alcuni principi metodologici, nell'ambito di un progetto complessivo che mira a rafforzare e a diffondere la tutela volontaria come strumento fondamentale per la protezione

e l'inclusione dei minorenni stranieri non accompagnati (MSNA).

Ci sembra quindi importante tentare di evidenziare e promuovere aspetti centrali della tutela che rischiano altrimenti di rimanere nell'ombra nel tentativo di sollecitare saperi e competenze incorporati nella pratica dell'azione. Si tratta di aspetti spesso trascurati in ragione della logica fondata sull'emergenza la quale impedisce di pensare a ciò che si fa, e a come lo si fa producendo così un allontanamento significativo dalle finalità di base che dovrebbero orientare qualsiasi iniziativa che coinvolge l'infanzia.

Come emerge chiaramente dalle attività di SafeGuard, occorrono regole e standard più specifici in merito alla qualifica, la supervisione e il monitoraggio dei tutori – siano essi professionisti, funzionari o volontari – e criteri capaci di orientare efficacemente la relazione

con il minorenni di cui si devono occupare. Anche a questo scopo appare utile specificare meglio alcuni dei concetti chiave di cui il tutore deve farsi promotore.

Il motivo principale per il quale ci sembra necessario compiere un lavoro di approfondimento e chiarificazione consiste nella necessità, che rileviamo come priorità, di **intercettare persone che hanno la motivazione necessaria per assumere il ruolo di tutore volontario** attraverso campagne di sensibilizzazione sulle funzioni protettive della tutela e sul ruolo dei tutori volontari contribuendo così ad informare percorsi di formazione qualificati e credibili. Infatti, dati la crescente presenza di minorenni soli e non accompagnati, il costante aumento tra loro dei richiedenti protezione internazionale e soprattutto considerando quanti fra questi minorenni stranieri sono divenuti irreperibili e quindi esposti drammaticamente al contatto con le reti criminali e con il rischio di incorrere in tutte le forme di violenza, abuso e sfruttamento incluso la tratta, si è individuata la tutela volontaria come lo strumento più efficace per la loro protezione e la loro inclusione che si propone come il mezzo principale per proteggerli.

Anche se il percorso legislativo e attuativo dell' istituto della tutela non è ancora completo, la tutela volontaria si rivela infatti come l'elemento chiave attraverso cui garantire realmente protezione sia per ottenere maggior fiducia da parte dei minorenni, sia perché può dare, se vengono rispettati i limiti e i parametri che la qualificano, più strumenti al tutore per agire in modo efficace nel promuovere il superiore interesse dei ragazzi. La tutela volontaria è il punto nel quale la motivazione dei potenziali tutori, comuni cittadini interessati al prendersi cura dei minorenni e dei loro diritti, ma anche a percorsi di cittadinanza attiva, può incontrarsi con la necessità di rispondere in modo inclusivo al problema di tanti minorenni stranieri soli e non accompagnati.

Superare la logica dell'emergenza e dell'impotenza: dalle istanze di controllo all'accoglienza e all'inclusione

Il bombardamento mediatico al quale siamo sottoposti riguardo il fenomeno migratorio tende a:

- >> favorire una percezione dei minorenni stranieri soli come **in pericolo** ma anche, a meno che non si tratti di bambini piccoli, come **un pericolo** per la società;
- >> a presentare l'immigrazione come se fosse un'emergenza;
- >> a far sentire il comune cittadino in una condizione di solitudine e di impotenza in particolare di fronte alla sofferenza dei minorenni soli.

In realtà i minorenni privi di adulti di riferimento, non solo **sono vulnerabili**, ma, in assenza di adulti che si occupino di loro, **si percepiscono come tali** e questo li spinge e li sostiene nella strada verso il ricongiungimento, ma li espone anche costantemente ad ogni sorta **di rischio**. Il loro viaggio quindi non si conclude finché essi non hanno raggiunto quelle persone che loro stessi o la loro famiglia ritenevano dovessero essere la meta da raggiungere o finché non credono di potersi affidare a qualcuno.

È necessario quindi rendersi conto non solo che per molti minorenni, provenienti specialmente da paesi da cui originano molte persone richiedenti protezione internazionale e che hanno parenti in altri stati europei, il viaggio non è finito, ma anche che dentro le dinamiche della migrazione i minorenni stranieri, giustamente definiti nella più recente letteratura di settore come "persone minorenni in movimento", "children on the move", come dire ancora in viaggio, sono la parte più esposta perché hanno costitutivamente bisogno di adulti cui affidarsi, in particolare genitori, parenti o almeno membri della loro comunità.

Realizzare procedure di tutela che ne tengano conto è indispensabile per poter **facilitare un trasferimento legale** ed evitare spostamenti irregolari, ma anche per **contrastare l'azione delle reti criminali** prevenendo le condizioni di solitudine, di esclusione sociale e di emarginazione che sono il più grave fattore di esposizione dei minorenni al rischio. L'aumento costante e notevole del numero dei MSNA viene trattato spesso come **emergenza all'interno di quella che viene considerata l'emergenza del fenomeno migratorio** tout court e in quanto tale spesso viene quindi percepito con allarme **non per la situazione cui sono costretti molti bambini e ragazzi stranieri soli o lontani dalla famiglia, ma per la popolazione locale**. È come se il minore straniero non accompagnato dovesse essere di per sé, in quanto privo di genitori o di adulti legalmente responsabili, oggetto di particolari attenzioni da parte delle autorità pubbliche, in quanto l'incapacità giuridica tipica dello status del minore unita alla mancanza di una rappresentanza legale lo pone nella condizione di non poter esercitare quei diritti di cui è portatore e che gli sono stati riconosciuti

dalle leggi nazionali e internazionali e dunque in una condizione di particolare **vulnerabilità ma anche di sospetto**. Il MSNA pare debba essere particolarmente controllato, non solo aiutato, e proprio per questo la tutela si muove tra controllo e rappresentanza legale da un lato e assistenza e cura dall'altro.

Purtroppo l'approccio in funzione dei bisogni e quindi dei diritti dei minorenni, a causa di un confuso impianto legislativo e spesso di una mentalità arretrata e chiusa, si sovrappone (o viene sovrapposto) con l'approccio in funzione **della sicurezza non dei minorenni, ma dai minorenni**, intendendo che il minore solo costituisca un pericolo sociale. La tutela dei minorenni si trova proprio nello spazio di questa contrapposizione **tra istanze relative all'accoglienza e istanze relative al controllo**, come se i minorenni stranieri non accompagnati si trovassero ora in una condizione analoga e per certi aspetti simile a quella in cui si trovavano gli stessi minorenni italiani privi di famiglia o di una famiglia adeguata in Italia prima degli anni '80.

È prioritario quindi superare la logica dell'emergenza e adeguare l'istituto della tutela alle caratteristiche di un fenomeno strutturale com'è quello della presenza di migliaia di minorenni stranieri non accompagnati: è doveroso nei loro confronti ed è necessario per alleviare le tensioni che un processo migratorio non governato produce nel tessuto sociale, riconoscendo che tanti giovani che vogliono inserirsi possono essere una risorsa e non solo un problema e che tanti altri, che intendono migrare verso altri paesi europei, hanno bisogno di essere sostenuti nell'attuazione del loro progetto. La proposta e la diffusione della tutela volontaria rientra in questa priorità e ne è uno strumento efficace.

Il primo approfondimento è comprendere le caratteristiche del contesto culturale, emotivo e cognitivo in cui si inseriscono la conoscenza e la proposta dell'istituto della tutela: come sono conosciuti il fenomeno dei MSNA, la loro situazione e le possibilità e gli strumenti per proteggerli nell'ambito della legge e con lo strumento della legge provando ad interrogare il punto di vista di chi viene costantemente bombardato da notizie e informazioni sulla condizione dei migranti e dei rifugiati, in particolare dei minorenni, senza avere ancora svolto un ruolo attivo nel campo della tutela.

Innanzitutto **la popolazione viene spinta in una condizione auto-percettiva di solitudine, d'impotenza e di oppressione:** i cittadini sentono di essere soli e per questo impossibilitati ad agire mentre la loro sensibilità viene offesa da foto, filmati e numeri che danno il senso dell'enormità di una tragedia senza risultare peraltro comprensibili alla maggioranza delle persone.

Sono esposti ad un dolore che non sanno trattare e con cui non possono convivere se non anestetizzando la propria sensibilità: ciò produce innanzitutto indifferenza, poi superficialità, razzismo e pregiudizio. I media forniscono informazioni, anche se non conoscenze, su episodi di violenza e su fenomeni di cinico sfruttamento della condizione di bisogno dei migranti nonché più raramente su azioni di generosità nei confronti di alcuni soggetti più deboli all'interno del fenomeno migratorio, che vengono per questo percepiti come innocui: prevalentemente bambini.

Pur in questo quadro in cui si fronteggiano le due solitudini, quella dei minorenni stranieri soli o non accompagnati e quella della popolazione che ritiene molto difficile mettere in atto un'azione costruttiva, non sono assenti la voglia di dare, i sentimenti e i principi di solidarietà umana e anche di carità cristiana. La parte più consapevole della popolazione ritiene che i diritti delle persone migranti e rifugiate, in particolare dei minorenni, debbano essere affidati non solo alla generosità ma a un senso di giustizia, alla legge che tutela i deboli e le relazioni civili e non si affida all'iniziativa individuale.

Molti cittadini ritengono che sia ingiusto anche per loro stessi subire una condizione di passività e d'impotenza di fronte a tanto dolore e che ciò inficia **il valore civile delle relazioni sulle quali si basa la vita sociale**. Considerano quindi da un lato che sarebbe giusto riconoscere i bisogni e i diritti dei minorenni stranieri a maggior ragione se soli, dando loro quegli aiuti e quei servizi che lo Stato fornisce a tutti gli altri minorenni e dall'altro che sia un loro diritto come cittadini potersi attivare in comportamenti ed azioni civili, degni dello stato di diritto e all'altezza della sensibilità e della cultura. Sono disposti a modificare in parte i loro equilibri, introdurre dei cambiamenti anche nell'equilibrio della loro vita. Ma non da soli.

L'istituto della tutela quindi è in profonda sintonia con quello delle persone che riconoscono non solo i bisogni, ma i diritti dei minorenni stranieri non accompagnati e che cercano uno strumento per dare corpo al loro desiderio di protezione nei confronti dei minorenni e al loro diritto di partecipazione civile, di cittadinanza attiva. La dimensione di gruppo che contraddistingue la tutela volontaria, con

la metodologia del lavoro di rete che la rende possibile, sono ciò che consente di avvicinare l'istituto della tutela a molti cittadini, potenziali tutori volontari.

Essi adeguatamente informati e formati, nonché sostenuti ed accompagnati, sono disposti, anzi interessati, ad assumersi la responsabilità personale e giuridica di accompagnare un minore per proteggerlo, affiancandolo nel complesso percorso tra leggi e soggetti, istituzioni e servizi, senza doversi fare carico completamente della sua vita, stabilendo una relazione diretta con lui, rendendolo via via consapevole dei suoi diritti e soggetto, non solo destinatario, del suo personale progetto di vita.

La priorità quindi è quella diffondere l'istituto della tutela nella sua forma volontaria

- >> **intercettando la motivazione** dei potenziali tutori volontari,
- >> **aumentandone rapidamente il numero** e incontrando sul piano operativo il concreto bisogno di tutori dato l'aumento incalzante di minorenni soli, spesso irreperibili che hanno bisogno e diritto alla tutela e
- >> **prevenendo violenza e crimini** nei confronti della persona nonché l'immenso costo che ne deriva per gli individui, le società e gli stati nei paesi di origine, transito e destinazione
- >> proponendo **un'idea della tutela accogliente ed inclusiva.**

In questo contesto appare con maggior evidenza la rilevanza di un progetto, come quello in analisi, che mira a definire meglio la tutela volontaria per poterla rafforzare e diffondere. Uno dei contributi del **Progetto SafeGuard** è quello di essersi misurato anche specificatamente con la realtà siciliana particolarmente rilevante per le dimensioni del fenomeno migratorio, la quantità degli sbarchi, per le diverse modalità con cui viene affidata e attuata la tutela e per le condizioni complesse e urgenti, della prima accoglienza in un territorio impegnativo com'è quello siciliano. Il progetto infatti dimostra che è necessario **pianificare in una logica di sistema** in cui i soggetti istituzionali e professionali lavorino in modo connesso, non solo in generale per affrontare i problemi legati all'immigrazione, ma in particolare per dare una risposta al **bisogno di più tutori, qualificati, indipendenti e imparziali**, che proteggano i minorenni stranieri non accompagnati e contribuiscano a diffondere un'idea della tutela accogliente ed inclusiva.

La relazione e la connessione: le due direttrici della tutela

Ne deriva il secondo approfondimento che è quello che individua due direttrici secondo le quali si attua e si sviluppa la tutela volontaria: la prima nella relazione tra minorenne e tutore, la seconda nella connessione tra il tutore e gli altri soggetti che si rapportano direttamente o indirettamente con il minorenne.

Il tutore, adeguatamente preparato, formato e sostenuto, lavora innanzitutto proprio per costruire una relazione con il minorenne in cui questo ritenga di potersi fidare, affidare e confidare. Fornisce chiari e inequivocabili messaggi, verbali e non verbali, perciò anche concreti in termini di accessibilità e vicinanza, di volersi e sapersi assumere la responsabilità di ascoltare, comprendere e rappresentare il minorenne nelle diverse situazioni in cui attualmente si trova di tipo residenziale, formativo, sanitario e giuridico legale per promuoverne e curarne la salute e la sicurezza prima di tutto e poi il benessere e l'inclusione sociale. Si pone in una disposizione amicale di accompagnamento senza sottrarsi al ruolo dell'adulto. Non ne forza il diritto alla riservatezza, ma si dispone ad ascoltare la storia del minorenne per costruire il progetto educativo e di tutela individualizzato che guarda al futuro, in modo solidamente appoggiato sul passato.

Trova quindi la giusta distanza tra aspetti e modalità professionali, personali, costruendo una relazione basata sul rispetto, sulla dignità e sulla fiducia. Il tutore però non agisce in solitudine bensì trova la sua forza come tutore proprio nell'assumere un ruolo centrale di **connessione tra il ragazzo e tutti gli altri attori, i servizi e le istituzioni** e funziona come uno snodo nella **comunicazione** o meglio nella mediazione tra il minorenne e i soggetti che si occupano di lui. La prima conferma dell'importanza di questo principio si manifesta pienamente nei risultati conclusivi delle analisi condotte dall'iniziativa attraverso le quali appare come il grado di cooperazione fra i soggetti coinvolti risulti proporzionale alla capacità inclusiva del sistema e, quindi, all'assenza di discriminazione. Il lavoro connettivo del tutore è quello che permette ai minorenni

non accompagnati di accedere ai diritti, servizi e strutture, ai quali accedono gli altri minorenni. Serve a prevenire l'esclusione di questo specifico gruppo di persone sia da servizi e programmi di protezione e sia da quelli del welfare disponibili per tutti i minorenni nazionali.

Fino ad ora l'istituto della tutela riferito ai minorenni non accompagnati non è mai stato considerato nel contesto nell'ottica di "un approccio sistemico". Ciò che invece qui, come nel progetto si intende evidenziare è il tutore volontario come **soggetto chiave della tutela proprio per la sua funzione di raccordo istituzionale**. Un indicatore fondamentale del funzionamento del sistema della tutela nel suo complesso e della sua importanza è ad esempio proprio quello della possibilità di contatto immediato e continuativo tra il tutore e il minorenne subito dopo la nomina che deve peraltro essere tempestiva in modo che la relazione tra minorenne e tutore possa cominciare ed esistere. Infatti la procedura di nomina del tutore riesce a garantire che il tutore sia accessibile e riesca a svolgere il suo ruolo di protezione solo se il sistema funziona nel suo complesso e rende il contatto tra tutore e minorenne utile in tempi adeguatamente brevi. Il tutore si adoperava quindi in un **ruolo di mediazione**.

Non ci riferiamo alla mediazione linguistico culturale, anch'essa importante sotto altri aspetti e che riguarda la presenza e l'aiuto da parte del mediatore come figura professionale nella relazione tra minorenne, tutore e gli altri soggetti che si occupano di lui, ma proprio a una dimensione della tutela. Essa è uno degli aspetti e delle funzioni più importanti del ruolo del tutore che, come figura chiave nel lavoro di raccordo tra istituzioni e servizi, mette in comunicazione le persone, le procedure e i progetti in funzione del minorenne, diventando il suo rappresentante. Secondo il modello di tutela promosso dagli Standard, egli si inserisce nel sistema della tutela come colui che per essere il legale rappresentante del minorenne, ne promuove i diritti e funge da mediatore tra il ragazzo e il contesto circostante. È con questo obiettivo che il tutore diventa intermediario tra il minorenne, con cui riesce a stabilire una relazione di fiducia e del quale è interlocutore privilegiato, e i soggetti delle istituzioni, dei servizi, delle strutture.

Il primo aspetto della mediazione è che il tutore deve essere accessibile per il minorenne, vicino fisicamente e psicologicamente, deve trattarlo con rispetto riconoscendo la sua dignità, come affermato negli Standard: è nel suo ruolo creare un senso di fiducia nel minorenne verso il sistema di protezione e accoglienza. Il secondo aspetto della mediazione riguarda il ruolo chiave del tutore, affianco al minorenne, nella funzione di raccordo di tutto il sistema con i soggetti e le istituzioni che lavorano per la cura, la formazione, la salute, la crescita di tutti i minorenni e l'accoglienza e la protezione dei minorenni stranieri non accompagnati. Tutti questi soggetti definiscono e determinano **lo spazio della tutela** che è innanzitutto lo spazio della protezione e dell'educazione nel quale i minorenni possono ricominciare a fidarsi, riprendere il loro percorso di crescita e di formazione e intraprendere quello d'inclusione sociale. Il tutore nella sua azione di connessione e di raccordo è il soggetto che si prende cura dello spazio della tutela.

Il compito di connettere realtà di solito scollegate e non comunicanti è particolarmente impegnativo e delicato perché comporta di riuscire ad avviare quei **riconoscimenti reciproci di ruoli e funzioni** che costituiscono la base per lavorare in una logica di collaborazione. Affinché il tutore acquisisca le competenze e le conoscenze (Standard 10) utili a favorire la formazione della rete e del sistema della tutela è necessario, come vedremo, fornire percorsi formativi che comprendano occasioni di condivisione, basati su una logica di collaborazione e di raccordo del sistema, con una metodologia che punta alla qualificazione e all'armonizzazione degli interventi. Il tutore volontario può essere la chiave **per qualificare e armonizzare l'istituto della tutela** nel suo complesso. Per questo i percorsi formativi di un ruolo così complesso e delicato, come vedremo, sono determinanti e debbono e possono funzionare in parte come garanzia di adeguatezza sia del tutore che dell'azione di tutela.

La centralità della persona: il minorenne come soggetto della tutela

Il terzo approfondimento è quello sulla centralità del minorenne come soggetto della tutela.

Agendo come connettore tra i soggetti dello spazio della tutela, quindi, il tutore promuove i suoi diritti e il suo interesse nell'ambito dei processi decisionali che lo riguardano. Il primo elemento qualificante dal punto di vista metodologico è quello di assumere **una visione olistica del minorenne che osservi e tenga conto dell'interesse della sua persona e della sua situazione**. Il tutore deve considerare e proporre una visione del minorenne

- >> che si sviluppa nello spazio dei tanti contesti cui il minore appartiene e in cui il minore vive
- >> che parta dalla storia personale del minore avendo presente una dimensione temporale vasta e approfondita.

L'approccio proposto considera quindi il passato, il presente e il futuro della persona per superare le inefficaci risposte basate sul **"qui e ora"**, caratteristiche di un sistema e da una logica dettati dalla **pretesa emergenza**, quindi inevitabilmente appesantito dalla frettezza degli stereotipi e delle generalizzazioni che rendono ottusa qualsiasi analisi e inefficace qualsiasi progetto.

Il progetto anzi per essere individualizzato ed efficace nel tempo deve assumere una prospettiva olistica sia del minore che della sua situazione. Il tutore quindi non solo deve evitare una visione frammentata del minore, ma anche deve adoperarsi affinché la sua situazione non venga amministrata in maniera frammentata tra i diversi autorità e enti gestori dei servizi. Inoltre una visione complessiva è utile sia per offrire al minore continuità nei vari contesti per quanto riguarda i servizi di prevenzione, cura e protezione, sia perché osservando e riconoscendo il minore nei vari contesti, oltre che i problemi, possono svelarsi le sue competenze e capacità cioè quelle risorse personali che rafforzano la persona e il progetto. A questo scopo è particolarmente rilevante che il tutore sia competente sui processi migratori che costituiscono il contesto specifico che bisogna saper leggere per comprendere la persona migrante o rifugiata e costruire una relazione efficace. Lo stesso per il contesto del soccorso, dell'accoglienza, dell'inclusione. Vi si possono riconoscere gravi e dolorosi problemi, ma anche risorse che si sono manifestate prima e durante la migrazione che debbono essere tenute in conto dal tutore nelle fase attuale. Altrettanto importante affinché le risorse del minore si attivino è che il tutore gli riporti le informazioni e gli sviluppi in un linguaggio che possa comprendere.

Quindi è centrale nell'efficacia della tutela mettere sempre al centro i ragazzi con le loro storie e il loro diritto ad usufruire di progetti individualizzati, ma l'efficacia maggiore si ottiene proprio se nei progetti individualizzati si tiene conto della opinione e delle aspirazioni dei ragazzi, del loro diritto ad essere ed ad essere considerati soggetti del loro progetto personale: l'elemento qualificante principale perciò **è mettere la persona del minore al centro del progetto di cui è destinatario**. I risultati principali di questa scelta metodologica sono due:

- >> la fiducia del minore nel tutore e nell'istituto della tutela
- >> la percorribilità e l'efficacia del progetto.

Osservando i percorsi attuativi della tutela come appaiono dai risultati della ricerca SafeGuard nel testo indicato, l'attiva partecipazione dei ragazzi "non sembra per il momento costituire un elemento fondante della tutela e occorrono ulteriori misure affinché diventi un principio trasversale". Sottolineiamo anzi che il percorso di definizione e qualificazione che sta compiendo l'istituto della tutela sotto questo aspetto si qualifica chiaramente come parte del percorso di riconoscimento dei diritti e della soggettività dei soggetti deboli che è riconoscibile in modo chiaro anche a livello legislativo a partire dagli anni '70. Il minore non è un "caso da gestire" e il tutore ne presidia e protegge la soggettività. È importante sottolineare come in questo senso, il lavoro di formazione dei tutori e la costruzione del sistema della tutela, oltre che contribuire a diffondere un'idea inclusiva del minore straniero non accompagnato, può contribuire a **riprendere il percorso culturale, politico e quindi legislativo che ha portato via via al riconoscimento del minore, di tutti i minorenni, e dei suoi diritti** in Italia e nel contesto internazionale. Sono loro che sanno, come può saperlo un ragazzo, quindi non in modo globale e scientifico, ma concreto e reale, perché sono dovuti partire, cosa hanno dovuto lasciarsi alle spalle, a quale prezzo e con quali speranze. Il loro punto di vista è indispensabile e farne l'elemento cardine del progetto non è un atto di generosità, ma un'esigenza scientifica, morale e legislativa imprescindibile.

Assumere la prospettiva dei minorenni nel progetto di tutela è parte integrante dell'assunzione di responsabilità della tutela volontaria con il valore metodologico che ne consegue, sul quale ritorneremo. Il tutore rappresenta il punto di vista del ragazzo in modo che egli o ella non sia oggettivato. I minorenni stranieri non accompagnati debbono poter contribuire, tramite il tutore, a determinare il progetto di tutela e sostenerli nel percorso di consapevolezza dei propri bisogni e diritti è compito del tutore. Il loro coinvolgimento attivo nel progetto lo rafforza, sostiene l'azione di tutela, la promozione e la difesa dei diritti. Il tutore quindi mentre si muove tra persone, istituzioni, professioni, leggi e normative complesse, tra campi diversi di competenza sulla persona e sul sociale, si ancora saldamente alla relazione con i ragazzi e

le ragazze che sono i suoi alleati oltre che i destinatari della sua azione di tutela, così com'egli è il soggetto chiave della tutela e l'alleato dell'azione riformatrice che ne sostiene e rilancia l'istituto e l'impianto culturale, politico e legislativo.

Corrispondenza tra i bisogni e i diritti del minore e la motivazione e i limiti del tutore

Il quarto approfondimento, particolarmente riguardo la tutela volontaria, è quello sulla corrispondenza tra i bisogni e i diritti del minore da un lato e la motivazione e i limiti del tutore dall'altro.

Esso indica il **coincidere di alcuni interessi fondamentali tra minore e tutore volontario** confermando quindi la figura del tutore volontario proprio come rappresentante del minore nel sistema della tutela e pertanto anche come figura chiave nello stesso sistema. Esso è avvalorato dall'analisi delle valutazioni fornite dagli aspiranti tutori a conclusione dei percorsi formativi attuati nell'ambito del Progetto SafeGuard, ponendo attenzione ai punti che essi evidenziano come qualificanti e determinanti per la tutela.

Riguarda alcune caratteristiche che delimitano e qualificano il progetto sulla tutela volontaria, tra le quali le più evidenti sono:

- >> la centralità del superiore interesse del minore
- >> la necessità della tempestività della nomina del tutore
- >> la possibilità di un primo contatto immediato tra minore e tutore
- >> il numero di tutele per tutore che deve essere esiguo
- >> l'accessibilità e la vicinanza del tutore
- >> il rifiuto della categorizzazione applicata ai minorenni come strumento di conoscenza dei loro bisogni e della loro persona

Anzitutto è specifico della motivazione del tutore volontario, comune cittadino motivato da un desiderio di cura e protezione verso i minorenni e da un senso di giustizia, di legalità e di cittadinanza, considerare l'interesse del minore come centrale. Quindi anche ogni differenziazione dei minorenni in categorie che potrebbero limitarne la conoscenza e la comprensione, ma soprattutto limitare o pregiudicare il rispetto dei loro diritti è estranea alla logica del tutore volontario: egli o ella **ha una comprensione razionale, ma anche emotiva della situazione del minore solo**, disorientato, esposto continuamente alla paura e al rischio che lo porta a superare difese di tipo razionalistico. Inoltre i tutori e gli aspiranti tutori volontari quando indicano i limiti all'interno dei quali sono disposti ad assumere la responsabilità della tutela, si riferiscono proprio alla possibilità di assumere la tutela tempestivamente in modo da poter stabilire velocemente un contatto con il minore e instaurare la relazione con lui o lei in tempi che la rendano efficace e permettano al tutore di rendersi utile realmente e non in modo formale. Essi sono consapevoli che dovrebbero essere attivi fin dai primi momenti di presenza del minore sul territorio nazionale sapendo che sono proprio questi i momenti in cui i minorenni soli o non accompagnati che giungono nel nostro paese sono maggiormente esposti a rischi di diversa natura.

Riguardo il numero di tutele per tutore, i tutori volontari indicano con chiarezza che sono disposti ad assumerle solo se si tratta di pochissime tutele contemporanee, perché in numero maggiore non potrebbero né essere efficaci nella loro azione di tutela non riuscendo ad occuparsene con la dovuta cura, né sentirsi utili, che è una parte rilevante della loro motivazione, né vivere la relazione con i minorenni che pur non essendo un elemento determinante è comunque una componente della loro scelta. L'accessibilità e la vicinanza, che sono anche conseguenze dell'esiguo numero di tutele per tutore, vengono viste dai tutori come strumenti indispensabili per poter svolgere il loro ruolo. L'eccessiva distanza fisica e mentale del tutore dalla tutela e dai minorenni che la rende vuota e inefficace e che purtroppo caratterizza la tutela quando ne viene affidato un numero eccessivo a tutori istituzionali o professionali, è contraddittoria con la tutela volontaria che invece per sua natura risulta più protettiva proprio perché i tutori in questo caso sentono che gli viene affidata non solo la tutela, ma proprio il minore.

Naturalmente questi tratti molto positivi che contraddistinguono la motivazione del tutore volontario **vanno sostenuti con la qualità della formazione per i tutori stessi, nonché con la qualificazione e l'armonizzazione della tutela rispetto sia le procedure che le esperienze.** La scelta del tutore, al di là della formazione, deve essere scevra da ogni possibile conflitto d'interesse con quello del minore stesso proprio per prevenire un'assunzione della tutela formale ma non sostanziale che lascia il minore nella solitudine e nell'abbandono.

Infine consideriamo che in questo confluire di interessi tra minore solo o non accompagnato e tutore volontario **vi è una corrispondenza tra il diritto del minore alla tutela e il diritto del tutore ad assumerla come cittadino attivo e responsabile.** Questo è il motivo per cui l'istituto della tutela per le sue funzioni e il suo ruolo, per le sue finalità inclusive e il suo impegno di cittadinanza attiva **ha intrinsecamente un carattere volontario.**

La terzietà del tutore volontario: garanzia di rispetto del superiore interesse del minore

Il quinto approfondimento è quello che riconosce nella terzietà del tutore volontario una garanzia di rispetto del superiore interesse del minore.

Come abbiamo visto la tutela volontaria che si incentra nella relazione personale con il minore, è volta solo ad una reale e possibile azione di protezione e costituisce per il tutore l'opportunità di concretizzare, in un atto reale, verso una persona in "carne ed ossa", un modo di vivere, una forma sociale, un sistema di valori relazionali, sociali, civili migliori d'inclusione e di cittadinanza attiva.

Il tutore volontario assume la tutela solo per attuare il suo bisogno e il suo diritto di essere cittadino attivo e per il desiderio di prendersi cura del minore e dei minori: non per altri interessi personali o professionali che potrebbero interferire con quelli del minore che gli viene affidato. Proprio perché **deve essere assolutamente evitato un conflitto di interessi** con quello supremo del minore, la proposta di assunzione della tutela volontaria non deve rivolgersi ai professionisti o comunque a persone che già lavorano professionalmente nel campo della tutela, dell'accoglienza. Il minore ha diritto ad usare la relazione con il tutore e lo spazio della tutela per poter eventualmente richiedere un maggior rispetto dei suoi diritti e sta al tutore, in quanto suo rappresentante, adulto, valutare, rielaborare con il minore, vagliare e tenere conto del suo reclamo nella misura e nelle forme più idonee a tutelare il minore ma anche le relazioni e i raccordi con gli altri soggetti. Le organizzazioni o gli individui i cui interessi contrastano o possono potenzialmente contrastare con quelli del minore non accompagnato non devono essere ammissibili ad assumere il ruolo di rappresentanti legali del minore.

Quindi la proposta di tutela volontaria non va rivolta a responsabili delle strutture, a funzionari che devono valutare le strutture stesse, a professionisti che lavorano in ambito giudiziario e quant'altri che per la loro posizione potrebbero dare la precedenza ad interessi che esulano da quelli del minore, rispondono a principi di deroga, di emergenza ed eccezionalità o in generale confliggono con i diritti del minore e le finalità della legge. Ritroviamo questo elemento di garanzia anche negli standard o principi della tutela come terzietà, imparzialità e indipendenza del tutore.

In fase di reclutamento, di selezione, di formazione e di monitoraggio è importante osservare la motivazione dei tutori e aspiranti tutori che dovrebbero essere mossi esclusivamente da un senso di responsabilità etico-professionale. Per questo sono stati espressi dubbi, ad esempio, circa i casi in cui il tutore è un avvocato che potrebbe diventare il difensore del minore. In generale i tutori devono già avere una condizione di vita stabile che gli permetta di dare stabilità alla relazione con il minore, di contribuire a costruire con la sua azione il sistema della tutela e di entrare nella logica della formazione permanente. Uno dei valori principali della tutela volontaria è proprio quello di **essere cautelativa rispetto al possibile conflitto d'interessi tra tutore e minore** in cui certamente il minore, sia in quanto minore, poi in quanto straniero ed infine in quanto non accompagnato, risulta il soggetto più debole.

L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza referente dei tutori volontari

Il sesto approfondimento è relativo alla necessità e della possibilità di identificare un'istituzione alla quale i tutori possano fare riferimento.

In Italia questo importante ruolo può certamente essere svolto dalle **Autorità Garanti nazionali, regionali e metropolitane per l'Infanzia e l'Adolescenza e in Europa da analoghe istituzioni e autorità**. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza istituzione indipendente e imparziale, in quanto garante dei diritti di ciascun minore, **è il naturale riferimento per il tutore nella sua funzione di rappresentante e garante del superiore interesse del minore**. Per il suo ruolo infatti, come autorità indipendente armonica con il principio di terzietà del tutore, potrebbe funzionare come un'autorità di **supervisione esterna**, avere un ruolo di supporto e di sostegno per tutti i tutori dei quali potrebbe anche rendere più tempestiva la nomina attraverso l'istituzione e l'utilizzo degli **albi dei tutori** e adeguati percorsi di selezione, formazione e monitoraggio. Inoltre, poiché un ostacolo alla piena efficacia dell'istituto della tutela è dovuto anche alle difficoltà aggiunte che si frappongono tra i tutori e lo svolgimento del loro ruolo derivate dalla mancanza di consapevolezza dell'importanza delle funzioni del tutore tra i diversi soggetti che intervengono nello spazio della tutela stessa, i tutori, in particolare i tutori volontari, hanno bisogno di un'autorità che li riconosca, che li sostenga e che gli corrisponda.

In funzione della cura e della protezione dei minorenni, quindi del rafforzamento e della diffusione della tutela volontaria che si è rivelata la forma più efficace di tutela, si può e si deve sviluppare un **riconoscimento reciproco** tra Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e tutori volontari. Infatti al garante per l'infanzia e l'adolescenza viene riconosciuta la funzione di riferimento per la tutela e per i tutori e a sua volta questa istituzione può funzionare come autorità *super partes* che riconosce i tutori e li sostiene nel loro ruolo di rappresentanti del superiore interesse del minore.

Per questo motivo il Garante è centrale per la conoscenza e la diffusione della tutela volontaria e del tutore volontario presso le altre agenzie e gli altri soggetti che trattano con i MSNA valorizzandone

- >> **sia il ruolo chiave tra sistema di cura e welfare dell'infanzia e sistemi di asilo e accoglienza**
- >> **sia l'approccio basato sui diritti umani e sui diritti dell'infanzia**
- >> **sia l'indipendenza da conflitti** o sovrapposizione di interessi con quello superiore del minore.

In questa direzione l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è determinante nel dare corpo alla proposta **"Verso un sistema di tutela per minorenni stranieri non accompagnati"**⁴¹ secondo le finalità e i principi che ancor più chiaramente si sono delineati nella pratica dell'attuazione della tutela successivamente. Il garante è importante come figura e ruolo a livello nazionale, ma sono altrettanto importanti anche gli uffici del garante a livello regionale e locale proprio perché i tutori hanno bisogno in questa fase di faticosa e complessa affermazione della tutela volontaria di un riferimento che li sostenga da vicino e che sia accessibile come essi devono poter essere vicini e accessibili per i minorenni. Il garante a livello regionale può fornire ai tutori anche supporto pratico, metodi e strumenti così come assistenza e consigli tecnici nello svolgimento della loro funzione. I tutori devono potersi avvalere di servizi specialistici qualificati e gratuiti, quali l'interpretariato, la mediazione culturale, così come l'assistenza legale e il counselling psicosociale. Anche questa è stata rilevata come condizione importante per l'assunzione della tutela dagli aspiranti tutori volontari.

⁴¹ Autorità Garante Nazionale per l'infanzia e l'Adolescenza, *Verso un Sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati*, Documento di proposta, 2015.

L'approccio olistico alla tutela: interdisciplinarietà del percorso formativo

Il settimo approfondimento, che è anche un principio metodologico della formazione, è quello sulla interdisciplinarietà della tutela e del percorso formativo che ha un'impostazione olistica corrispondente a quella che la tutela deve avere riguardo il minorenni.

Il tutore volontario può essere la chiave per cominciare a qualificare e armonizzare l'istituto della tutela nel suo complesso pertanto i percorsi formativi ad un ruolo così complesso e delicato, che possono funzionare anche come garanzia di adeguatezza sia del tutore che dell'azione di tutela, debbono fornire una gestalt completa, una visione d'insieme del minorenni e del sistema di tutela.

Il tutore per poter attivarsi nella sua funzione di mediazione e raccordo nel sistema della tutela deve disporre di competenza complessiva sul minorenni, sulle ragioni e le condizioni della sua migrazione, sull'istituto della tutela dal punto di vista normativo, legislativo e attuativo. Una formazione frammentaria trasmetterebbe un'idea frammentaria del minorenni e del progetto di tutela che lo renderebbe inadeguato, poco credibile e in definitiva inefficace. Come il tutore deve imparare a prendersi **cura dello spazio della tutela** lavorando nella relazione con il minorenni e nella connessione con gli altri soggetti professionali e istituzionali, così è necessario **curare lo spazio della formazione** sui tre piani delle conoscenze, delle competenze e come vedremo dell'esperienza.

Bisogna fornire ai tutori conoscenze di tipo **psicologico e relazionale** che sostengano la costruzione della relazione con il soggetto in crescita nella **differenza di ruolo tra adulto e minorenni** tenendo conto però della specifica situazione del minorenni migrante o rifugiato anche dal punto di vista legale.

È necessario che il tutore conosca e rifletta sul **fenomeno migratorio**, le cause e le motivazioni della migrazione, le aspirazioni del minorenni e le aspettative dei famigliari; il mandato familiare, i sentimenti del riscatto, della nostalgia, il trauma e la violenza insita in tutte le storie di migrazione a maggior ragione in quelle che implicano la separazione oltre che dal paese d'origine, dai famigliari o prima del viaggio o durante il viaggio. Le dinamiche e la logica del viaggio della migrazione. SafeGuard ha attuato un progetto di formazione particolarmente organizzato e completo dal punto di vista di una **visione olistica sia del minorenni che della tutela** e del riferimento a molte discipline perché ha articolato le conoscenze nei quattro ambiti legati agli standard sulla tutela: l'ambito legale e procedurale; le questioni psico-sociali e di protezione; la mediazione culturale; la rete dei sistemi territoriali e dei servizi e attori principali e la loro connessione cioè quella del raccordo nel sistema della tutela che è una delle due direttrici nelle quali lavora il tutore.

In generale proprio dalla ricerca svolta con il Progetto SafeGuard risulta che gli aspiranti tutori sono più spesso competenti in campo psicosociale e che bisogna fornire loro un percorso formativo in diverse discipline sviluppando le loro conoscenze in campo giuridico legale, sulle politiche e la legislazione sulla migrazione e sull'asilo nonché specificatamente sui diritti dei minorenni poiché le conoscenze da parte dei tutori appaiono ancora limitate in questo ambito. È anche vero che tra i tutori volontari non sono pochi per ora coloro che arrivano ad assumere la tutela partendo anche da un interesse maturato in campo professionale in quanto avvocati. In questo caso quindi sono proprio le loro conoscenze in campo psicosociale che vanno arricchite. In generale l'approccio basato sui diritti deve essere completato con una serie di strumenti conoscitivi e interpretativi utili ad affrontare la dimensione migratoria e a mettere al centro ogni minorenni con la sua storia. Riguardo le competenze che il tutore deve poter sviluppare nel percorso formativo, considerando il suo ruolo di figura chiave, centrale nel sistema della tutela, nel raccordo tra le agenzie istituzionali, cooperative, professionali che entrano in contatto diretto o indiretto con il minorenni, è importante fornire ai tutori, già durante la formazione, **l'occasione di vedere e sperimentare il confronto e la collaborazione tra i diversi soggetti e istituzioni diverse che concorrono alla tutela.**

Quindi la formazione innanzitutto deve attingere a molte discipline, poi è importante che le diverse conoscenze vengano fornite non astrattamente nel susseguirsi d'interventi e lezioni scollegate fra loro, ma nella compresenza collaborativa tra vari soggetti docenti. È molto importante che vengano forniti percorsi di formazione congiunta. Non è tanto utile interrogare docenti che espongono in modo teorico i contenuti della loro disciplina in campo giuridico o psicosociale o migratorio o istituzionale, quanto

S a f e G u a r d

avere l'occasione di partecipare all'interazione collaborativa tra soggetti che sono coinvolti attivamente nei percorsi della tutela per il loro ruolo concreto nelle istituzioni o nelle strutture di accoglienza o nei vari servizi per la formazione, la salute, la tutela stessa. In questo caso è preferibile parlare di **interdisciplinarietà piuttosto che di multidisciplinarietà**. Questo termine ci conduce verso **un'esperienza di intreccio e di collaborazione** che richiama anche nel linguaggio ciò che l'intercultura indica come il mescolarsi, il meticciamiento, la rinuncia alla purezza in funzione dell'integrazione e dell'inclusione.

La mediazione tra culture **istituzionali e professionali**, saperi, obiettivi e persone già in fase di formazione contribuisce ad ottenere due risultati:

- >> sensibilizza i diversi e tanti soggetti intorno alla necessità di creare e curare uno spazio della tutela per la difesa, la protezione, la salvaguardia del minore
- >> è propedeutica al lavoro di mediazione che il tutore deve prepararsi a compiere nell'ambito del suo ruolo

Seguendo questa metodologia i corsi SafeGuard si sono efficaci perché hanno impostato un lavoro di connessione già durante il lavoro stesso di formazione degli aspiranti tutori che costituisce quindi la base per il coinvolgimento di soggetti significativi nel successivo lavoro di mediazione che il tutore svolgerà. Sia la ricerca, della quale gli aspiranti tutori sono stati resi partecipi, che la formazione sono state occasioni di condivisione basate su una logica di collaborazione con una metodologia che ha puntato alla qualificazione e all'armonizzazione degli interventi. Con questa metodologia i tutori accedono ad una logica di raccordo del sistema e sviluppano le competenze adeguate al loro ruolo di mediatori. È già nel percorso formativo che quindi che devono essere impostati e avviati quei riconoscimenti reciproci di ruoli e funzioni che costituiscono la base per lavorare in una logica di sistema.

Sapere, saper fare e saper essere del tutore: esperienze nel percorso formativo

L'ottavo approfondimento, anch'esso significativo sul piano metodologico per la formazione, è quello sull'esperienza nel percorso formativo, selettivo ed autoselettivo del tutore, in particolare del tutore volontario.

Nella formazione, nella selezione e nell'autoselezione è determinante quale esperienza compiono l'aspirante tutore e il tutore riguardo il sostegno e l'accompagnamento, la centralità e il valore della persona. Vi sono almeno due passaggi significativi che debbono essere tenuti in considerazione. Il primo è che quando il tutore compie un'esperienza formativa in cui si sente sostenuto, accompagnato e rispettato nel suo valore personale, vengono poste le premesse affinché egli riproponga concretamente nella relazione con il minore gli stessi valori e la stessa metodologia. Il sostegno e l'accompagnamento del tutore nel percorso formativo sono il primo fattore che **augmenta la componente di fiducia nel sistema di tutela** sia da parte dei tutori che, indirettamente ma sicuramente, anche da parte dei minorenni.

È necessario quindi nella formazione mettere a punto mappe concettuali che orientino il tutore, immagini che aiutino a ricordare e a comunicare, in generale percorsi didattici sostenuti da strumenti e materiali tecnico espositivo adeguati a fronteggiare lo spaesamento inevitabile in ogni percorso d'apprendimento anche con aspiranti tutori culturalmente attrezzati e sensibili. Questo può dare un esempio concreto di cosa significa sostenere e accompagnare i ragazzi nei loro percorsi di tutela, rispettandoli. L'esperienza di accompagnamento che i tutori vivono durante il loro percorso formativo li sosterrà nel lavoro di accompagnamento che svolgeranno con i minorenni. La formazione deve essere esperienziale innanzitutto in questo senso: essa è già un percorso di apprendimento verso la possibilità del prendersi cura. È bene che essa abbia un carattere interattivo, ad esempio attraverso il lavoro di gruppo, per rinforzare nel tutore la competenza nella collaborazione e nel lavoro di rete che sarà una indispensabile a svolgere la funzione di connessione nel sistema della tutela. Soprattutto però diventa rilevante, in quest'ottica esperienziale, l'apprendimento che il tutore interiorizza rispetto alla **centralità della persona**: la centralità del tutore nel percorso di formazione è la base sulla quale il tutore difenderà e affermerà la centralità della persona del minore nel percorso della tutela. Si apprende innanzitutto dai messaggi non verbali e laddove gli aspiranti tutori sono o fossero trattati come meri ricettori passivi della formazione, l'apprendimento interiorizzato sul quale impostare, anche inconsapevolmente la relazione con

i minorenni, sarebbe quello dell'oggettivizzazione passiva, non quello della centralità della loro persona e del valore della loro soggettività. È necessario quindi che il percorso di formazione dia corpo e dignità alla motivazione dei tutori, alla loro storia, alle loro competenze e al loro senso critico.

C'è molta differenza **tra fare il tutore ed essere tutore**. In questa differenza si deve muovere la formazione:

- >> partendo dal **rispetto per la concretezza dell'azione dei tutori** che già svolgono questo ruolo in ambito professionale,
- >> valorizzando la **distanza critica e riflessiva sull'istituto della tutela**, sulla frammentarietà e le crepe del suo impianto legislativo, sulle difformità e le mancanze nella sua attuazione,
- >> ma soprattutto mantenendo al centro le sue finalità basate sui diritti dei minorenni e la scelta dell'inclusione sociale come progetto per i ragazzi e come progetto complessivo intorno alla tutela.

Gli aspiranti tutori **non devono aderire alla proposta di tutela, ma partecipare attivamente alla costruzione del progetto di tutela** perché questa è la partecipazione attiva che gli viene richiesta e che a loro volta richiederanno ai minorenni. Questo è il passaggio formativo qualificante che permette di ottenere un risultato in termini di reale disponibilità da parte di **comuni cittadini interessati ai minorenni, ai loro diritti e quindi al sistema deputato a proteggerli: essi devono potersi riconoscere e sentirsi riconosciuti** nel percorso formativo con la loro personale motivazione, la loro emotività, ma anche la loro intelligenza critica, attivi fin da subito nell'individuazione degli ostacoli, dei limiti, degli strumenti possibili e nella scelta dei percorsi attuativi.

Ogni tutore volontario deve attivarsi in prima persona nel suo percorso formativo per imparare a valorizzare la partecipazione dei minorenni alla costruzione del loro progetto personale e degli altri soggetti nella costruzione del progetto di tutela. Quindi la formazione dei tutori si rivolge ad un'utenza di livello culturale aperto e appropriato, con una motivazione personale forte, anche di tipo civile, con un interesse durevole ed una condizione stabile, che abbia sviluppato competenze e sensibilità nei confronti dei minorenni e delle questioni sociali e **ne valorizza da subito tutte risorse utilizzandole già nel percorso formativo**.

Progetti che durano nel tempo: il progetto individuale per il minorenne e il progetto di formazione per i tutori

Il nono approfondimento è quello sulla durevolezza: il progetto, sia quello individuale incentrato sui bisogni e i diritti del singolo minorenne, PEI, sia quello della formazione dei tutori sia quello della tutela incentrato sui diritti dei MSNA e sul bisogno sociale d'inclusione, deve poter durare nel tempo: dev'essere un progetto durevole.

È significativo che la capacità di comprensione dei bisogni e dei diritti dei minorenni, affinché maturino fiducia nei tutori e nell'istituto della tutela, proceda di pari passo con la comprensione di come bisogna sostenere gli operatori e i tutori in particolare nella relazione con i ragazzi aiutandoli a comprenderli nella loro situazione. Si tratta di due attività cognitive parallele e corrispondenti l'una all'altra: come i minorenni sviluppano disponibilità e fiducia nella tutela che gli consente di partecipare attivamente alla costruzione dei progetti individuali che per ciò stesso diventano durevoli, così i tutori sviluppano la disponibilità al monitoraggio ovvero a percorsi di formazione permanente che costituiscono di per sé occasioni di verifica in itinere dei progetti e di valutazione dei tutori. Un progetto individualizzato diventa durevole perché tiene conto del progetto che i ragazzi stessi hanno già portato con sé. A questo scopo i ragazzi sono una risorsa e non una delle tante risorse, bensì insieme al tutore, ai tutori, la risorsa principe, perché sono essi i soggetti competenti sui loro bisogni, la loro storia, le loro aspirazioni e la loro condizione: condizione personale e familiare, ma anche condizione sociale loro e dei loro connazionali, del loro ambiente economico politico ambientale di provenienza.

Il singolo minorenne è centrale rispetto al progetto individualizzato e tutti i minorenni soli e non accompagnati sono centrali per comprendere la condizione dei minorenni migranti, richiedenti asilo, particolarmente se soli. Molti degli strumenti prodotti da Defence for Children e usati in SafeGuard materiali, testi, tracce per l'analisi, sono state elaborate proprio nella relazione con i minorenni considerati competenti e perciò utili nel lavoro di riflessione e produzione sulla tutela. Ogni persona e ogni gruppo è

competente sulla sua storia e sul suo progetto. Se gli viene riconosciuta questa competenza, il progetto diventa durevole e la fiducia nel sistema aumenta. Questo vale con i minorenni, ma vale anche con i tutori: quando il tutore o il gruppo dei tutori si sente riconosciuto nella sua competenza e centralità, la sua fiducia nel sistema aumenta, è più probabile che accetti di assumere la tutela e richiede **che la formazione diventi formazione continua perché la riconosce come uno strumento di sostegno e come possibilità di accedere ad altri strumenti**. Si tratta di un punto molto importante perché la formazione oltre ad essere qualificata sia per i tutori istituzionali che professionali che volontari, dovrebbe essere anche continuativa permettendo che si attui anche una funzione di **controllo e valutazione**.

Di fatto è il tutore volontario che accetta che il suo operato sia controllato e valutato nell'ambito della formazione permanente perché ne apprezza la capacità di supporto. Anche questo elemento risulta dall'analisi delle valutazioni degli aspiranti tutori che auspicano:

- >> la prosecuzione della formazione, la sua continuità
- >> la periodicità dell'attività di supervisione.

I tutori volontari desiderano anche la costituzione del gruppo informale della tutela, composto da tutori e altri volontari senza un ruolo formale nonché dai ragazzi sia come strumento di sostegno alla relazione con i minorenni sia come spazio di confronto delle esperienze tra tutori, quindi come spazio di autoformazione. È proprio perché gli aspiranti tutori volontari usufruiscono della formazione come un percorso che li rende consapevoli e competenti che la formazione si rivela oltre che selettiva anche autoselettiva: perché essi possono valutare, nel confronto con i formatori e gli altri tutori di non competenze o sufficienti risorse e/o condizioni per assumere e sostenere la responsabilità della tutela. Il follow-up sui PEI e sul lavoro di formazione diventa l'elemento comune per verificare e valorizzare la durata nel tempo del lavoro del tutore e dell'efficacia della tutela. Quindi la tutela volontaria può garantire meglio l'indipendenza e l'imparzialità dei tutori perché:

- >> percorsi formativi di qualità risultano efficaci nel reclutamento e nella formazione di tutori adeguati;
- >> tutori volontari possono essere e sentirsi sostenuti da un'istituzione di riferimento nella quale riconoscersi come quella del Garante;
- >> la formazione permanente consente un'azione di monitoraggio e di valutazione.

Prevenire gli errori più frequenti nella relazione tra minorenne, tutore e gli altri soggetti della tutela

Attraverso il decimo e ultimo approfondimento vengono proposte una serie di criticità che non raramente emergono nel realizzarsi della complessa funzione del tutore, mentre stabilisce il suo rapporto con il ragazzo e con il sistema più generale di accoglienza e protezione.

Nel lavoro di formazione e di supervisione alla relazione tra minorenni e tutori bisogna porre attenzione ad alcuni passaggi relazionali che sono particolarmente delicati in tutte le relazioni di tipo educativo tra giovani e adulti. Nell'ambito della tutela essi possono costituire motivo di errore anche a causa dei tanti ostacoli concreti posti dal contesto, innanzitutto l'urgenza, ma ancor più **lo stato di pretesa emergenza che porta alla diffusa pratica della deroga rispetto al dettato e alle finalità della legge**. Inoltre richiede competenza ed equilibrio la relazione con minorenni la cui formazione si è svolta, durante il viaggio spesso molto lungo o anche precedentemente, in situazioni molto difficili e destabilizzanti. Spesso sono preadolescenti o adolescenti che, costretti dalle circostanze ad una maturazione precoce, non hanno potuto vivere un processo di crescita e di sviluppo complessivo e armonioso e sotto un'apparenza di forza e maturità mantengono ampie zone di fragilità e bisogni infantili. Poi la condizione di precarietà, d'incertezza, di attesa che stanno attraversando quando finalmente avviene l'incontro con il tutore grava la relazione stessa di sentimenti e aspettative cui non è semplice far fronte. Infine la relazione della tutela come abbiamo visto si inserisce in un quadro impegnativo per il tutore anche per il ruolo di connessione che egli deve svolgere nel raccordo con altri soggetti che svolgono funzioni importanti nello spazio con il minorenne a contatto diretto con lui o indirettamente. Indichiamo i rischi di errore più frequenti.

Il primo è quello che il tutore usi inconsapevolmente l'attenzione agli aspetti pratici per rimandare di

porre l'attenzione a quelli emotivi e culturali che possono metterlo in difficoltà. Il rischio in questo caso è quello di trascurare i ragazzi e la relazione con loro senza rispettarne i diritti e la volontà perché "bisogna essere concreti" come se la dignità e il rispetto della persona fossero lussi cui dedicarsi in contesti meno drammatici.

Il secondo è speculare al primo, più frequente per gli operatori volontari o comunque con una forte motivazione personale, soprattutto donne, ed è quello di perdere la distanza critica, non tanto dal ragazzo, quanto dal proprio modus operandi con la conseguenza **di lasciarsi trasportare dalla proiezione dei propri bisogni emotivi, attribuendoli ai ragazzi.** È bene quindi porre l'accento su quanto è necessario rispettare spazi di alterità nella relazione tutore minorenne che permettano ai minorenni di **non oltrepassare quei confini personali che li fanno sentire protetti** e che spesso sono stati durante il viaggio l'unica difesa più o meno sufficiente dalla violenza e dal dolore. La maggioranza dei minorenni stranieri non accompagnati è costituita da giovani maschi vicini alla maggiore età che necessitano di relazionarsi di solito con maniere un po' sbrigative, meno delicate, sia per esigenze di riconoscimento della propria identità maschile di adolescenti o giovani adulti (come essi si percepiscono) sia per non sollecitare la mancanza dell'amore femminile, materno soprattutto, che porterebbe ora, in questo contesto duro e pericoloso, un'inutile sofferenza. In generale, anche con le ragazze o con i bambini stessi, si deve essere sempre molto cauti nell'**evitare di infrangere prematuramente con comportamenti troppo teneri la corazza che essi hanno dovuto erigere per resistere alla nostalgia, alla solitudine, a volte al dolore del lutto.**

Il terzo rischio di errore frequente è quello legato alla giusta disparità di ruolo adulto-minorenne insita nella relazione tutore-minorenne per la quale abbiamo parlato di rapporto di tipo genitoriale e per la quale il tutore potrebbe, anche senza rendersene conto, **immaginarsi come genitore del tutelato.** In effetti questa espressione è ambigua e va ben chiarita, anche se brevemente, poiché il desiderio e, diciamo pure, il bisogno del tutore di prendersi cura di un giovane solo, nasce giustamente, anzi fortunatamente, dal sentimento di generatività che ciascun adulto sano ed equilibrato prova verso i giovani, anche se non ha avuto figli ad esempio, che è fatto di responsabilità, tenerezza, consapevolezza della differenza di maturità, fragilità ed esperienza. Sotto questo aspetto il rischio è duplice: **da un lato il rischio è quello di infantilizzare la relazione con il minorenne** come se si trattasse di bambini e questa è una dinamica che abbiamo visto all'opera in alcuni momenti della formazione e alla quale si pone rimedio se la si porta alla luce subito.

Però è una dinamica cui va posta molta attenzione anche successivamente perché può **colludere pericolosamente con la dinamica istituzionale che tende ad infantilizzare, se non a medicalizzare, tutti gli utenti, che tende a rendere i MSNA destinatari passivi, inattivi, del progetto** e dell'azione degli operatori e dei servizi ad essi dedicati. In questo caso, molto frequente, si creano pericolosi periodi di vuoto, di attesa, di non far niente, che possono apparire pieni di pigrizia, ma sono pieni in realtà di ansia, preoccupazione per il proprio futuro di cui i giovani si sentono espropriati e che essi dissimulano di solito sotto quei fastidiosi atteggiamenti tipici dell'adolescente che passano però appena noi cambiamo registro e gli permettiamo ad esempio di lavorare e guadagnare per sé e per la famiglia lontana.

Il quarto rischio di errore relazionale è quello legato all'illusione dell'onnipotenza: è come se il tutore, tra tante deroghe che pericolosamente vigono nel contesto dell'accoglienza, operasse una deroga temporanea (come tutte le deroghe) a vantaggio della propria libertà d'azione.

"È talmente urgente intervenire che piuttosto che aspettare gli altri, procedo da solo".

In questo caso appare in tutta la sua rilevanza **il ruolo del tutore come mediatore** tra tutti i soggetti che compongono lo spazio della tutela:

- >> sia perché il tutore non è un genitore ma svolge **un ruolo di accompagnamento finalizzato** del ragazzo,
- >> sia perché anche il genitore si avvale di professionisti, specialisti, medici, insegnanti, psicologi quando necessario, avvocati in questo caso, ne interpreta e armonizza le indicazioni e le prescrizioni, **ma non li sostituisce nelle loro competenze,**
- >> sia perché **il tutore non si occupa "solo" del minorenne, ma della tutela** intesa come tutela di quel minorenne e come istituto della tutela in cui la relazione, e ancor più il raccordo progettuale, con gli altri soggetti delle istituzioni, dei servizi, delle strutture o anche delle famiglie affidatarie **è fondamentale per la tutela di tutti i minorenni** nel rispetto del dettato e della finalità della legge.

In definitiva il tutore non può vedere la tutela e il minorenni come se fosse l'unico soggetto educativo, né può vedere solo una parte del progetto e della vita del minorenni in modo scollegato dagli altri soggetti educativi: questo in definitiva è ciò che accade quando la tutela viene trattata con una logica burocratica e frammentaria che perde di vista il minorenni (letteralmente perché i ragazzi e le ragazze infatti spesso fuggono). Il tutore non può colludere, anche solo per errore, con un visione frammentaria del minorenni. **Deve sempre cercare di condividerne la visione complessiva con gli altri soggetti dello spazio della tutela** (accoglienza e inclusione): l'educatore, l'assistente sociale, il medico, l'avvocato, il giudice, il professore, il mediatore ecc. Inoltre evitare di cadere nell'illusione dell'onnipotenza è funzionale all'equilibrio e alla salute mentale del minorenni ma anche del tutore.

Il quinto rischio di errore, sul quale SafeGuard si è soffermato nei percorsi formativi con i tutori, è quello **relativo al diritto dei minorenni "all'opacità"**. Nel percorso di regolarizzazione o di richiesta asilo è fondamentale che il tutore sia collaborativo con il minorenni nel ricostruire, comunicare ed anche proprio riappropriarsi della storia che lo ha portato a migrare o fuggire ("migrare è sempre un po' come fuggire" dicono i ragazzi in verità ...). È indispensabile per le esigenze di tipo giuridico legale, ma è importante anche per gli aspetti psicologici e relazionali. Anzi lo spazio della tutela è quello in cui **il tutore si fa carico di una dimensione storico temporale nella comprensione del ragazzo**, ne ascolta e soprattutto ne accoglie e comprende la storia unica e personale, compresa la storia del viaggio che comincia nel momento in cui viene presa la decisione di partire. Ancor più: il tutore è soggetto chiave della tutela proprio perché **costruisce la relazione di fiducia** in cui il minorenni sente di potersi fidare per segnalare ad esempio questioni importanti del suo presente. Ciò contribuisce a limitare l'infantilizzazione del minorenni che deve avere la possibilità di reclamare se i suoi diritti vengono disattesi. In siffatta relazione il minorenni è disposto a raccontarsi costruendo quella **narrazione della sua storia** che dovrà poi produrre per l'esame della richiesta d'asilo. **Però non tutti i minorenni e non sempre sono disposti né a raccontarsi con il tutore** né ad aprirsi in una relazione personale, specie in un momento tanto delicato della loro vita e la disponibilità/ capacità del tutore ad ascoltare non deve mai diventare forzatura del diritto all'opacità del minorenni. Innanzitutto mai il tutore deve cadere nella tentazione di sottovalutare gli aspetti pratici, materiali dei bisogni del ragazzo perché è sui bisogni primari che si misura subito l'affidabilità di un adulto, quindi la massima attenzione va posta in primo luogo alla cura fisica e pratica, ivi compreso l'aspetto dell'apprendimento della lingua, del percorso professionale ed altri contigui. Poi, se vi è la certezza del rispetto dei diritti primari, l'attenzione può dirigersi su aspetti più profondi, psicologici ed anche spirituali. La migliore situazione e metodologia è quella che consente di agire contemporaneamente sui due piani nel rispetto dell'interezza della persona. A questo punto della relazione, quando il tutore ritiene che sia il momento di porsi su un piano relazionale più profondo, proprio perché il tutore è disposto a mettersi in gioco nella relazione, deve anche essere disposto a fermarsi: **capire il minorenni, ragazzo o ragazza, a volte significa non chiedere e non sapere, perché i minorenni hanno diritto a non dire**, a tenere parti di sé non trasparenti.

Il sesto errore frequente è quello di sottovalutare l'importanza della rete della tutela.

Per prevenire questo rischio è fondamentale che il tutore non si senta solo nello svolgimento del suo compito delicato e impegnativo e che non venga spinto dal senso di solitudine a sottovalutare le risorse e gli aiuti che può trovare nella collaborazione. Durante i percorsi formativi iniziali, come è avvenuto nei corsi di formazione nell'ambito di SafeGuard, è determinante sia fornire occasioni di confronto con diversi professionisti e figure del lavoro di accoglienza e inclusione per mostrare ai tutori l'utilità del confronto e l'importanza delle diverse ottiche professionali sia curare la dimensione del lavoro di gruppo tra i tutori in tanti momenti esperienziali.

Grazie a questa impostazione è nata nei percorsi formativi l'idea della **prosecuzione del gruppo dei tutori e della rete della tutela tra i tutori** e altri soggetti impegnati nell'accoglienza e nella cura dei minorenni **con l'obiettivo del sostegno reciproco, del confronto, della supervisione e della formazione permanente** e anche di una maggior collaborazione con le istituzioni. Si è compreso che la cittadinanza attiva pertiene anche alla questione formativa.

La costituzione e la cura del gruppo dei tutori quindi si rivela propedeutica alla scelta della formazione continua legata al mantenimento di una sufficiente distanza critica dal proprio lavoro, cioè alla capacità di auto-osservarsi, anche con l'aiuto del gruppo, nella relazione con il minorenni, con gli altri tutori e con gli altri soggetti dello spazio che compone la tutela.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

RAPPORTI SAFEGUARD:

La bibliografia completa è disponibile all'interno della versione integrale dei rapporti

Pàmias, Júlia, Safeguard – Safer with the guardian, National Report Italy, 2016, disponibile su: www.defenceforchildren.it/publicazioni.

Testai, Patrizia, Safeguard – Safer with the guardian, Regional Report Sicily, 2016, disponibile su: www.defenceforchildren.it/publicazioni.

Wenke, Daja, SafeGuard – Safer with the guardian, European Report, 2016, disponibile su: www.defenceforchildren.it/publicazioni.

Gardella Onorina, SafeGuard – Safer with the guardian, Considerazioni, approfondimenti e proposte sull'istituto della tutela: priorità e metodologia, 2016, disponibile su: www.defenceforchildren.it/publicazioni.



CONTATTI:

Associazione i Girasoli

Corso Vittorio Emanuele 214

Mazzarino (CL) - Italy

Tel. +39 09344387078

e-mail: kooperativa@tiscali.it

www.associazioneigirasoli.org

Defence for Children International Italia

Via Bellucci 4-6, 16124 Genova - Italy

Tel. +39 010 0899050

e-mail: info@defenceforchildren.it

www.defenceforchildren.it

Nidos

Maliebaan 99, 3581 CH Utrecht

3507 LA Utrecht

Tel. +31 030 2391200

www.nidos.nl



