

# Promuovere l'applicazione degli Standard di riferimento per i tutori di minorenni non accompagnati in Europa

Rapporto di valutazione - Italia

Gabriella Gallizia  
Annalisa Furia



Con il patrocinio di

Con il co-finanziamento di

# **Promuovere l'applicazione degli Standard di riferimento per i tutori di minorenni non accompagnati in Europa**

Rapporto di valutazione Italia

**Gabriella Gallizia**  
Coordinatrice progetto

**Annalisa Furia**  
Ricercatrice

**Julia Pàmias Prohias**  
Assistente progetto

**Chiara Mazziotti e Martina Finessi**  
Supporto alla ricerca e traduzione

**Lanciné Camara e Solomon Measho Mogos**  
Advisor del progetto

Defence for Children International Italia

## NOUVELLE VIE

Quand on se voit enfant  
mais on se sent adulte.  
Quand il faut s'arracher des dents de son histoire.  
Quand le besoin de fuir devient un instinct vital.  
Quand la tristesse est la seule et l'unique  
compagnie,  
par ce que l'ennui la seule et l'unique foi.  
Quand il manque le sourire, le jeu, la curiosité  
Et personne pour partager nos joies.  
Quand on perd la confiance, l'amour, le respect  
et pour nos droits, passer d'acteur à objet.  
Quand la terre est celle qui brûle,  
le soleil celui qui tremble.  
Quand on a rien, même pour exister.  
A l'ouragan et à la foudre, résister  
A la peur et à l'ignorance, subsister  
Pour le pain et le lait, combattre  
Quand nos larmes inondent nos rêves  
et nos rêves sèchent nos larmes.  
Quand le cœur blessé perd son ombre  
et l'âme égarée perd ses racines.  
Quand l'espoir est petit comme un îlot,  
le désespoir grand comme un océan.  
Quand le monde se présente âpre et vil.  
La patrie c'est-à-dire nostalgie ou fosses  
communes.  
Le voyage c'est-à-dire courage et péril.  
Le futur c'est-à-dire mystère et fantasme.  
Alors on cherche un phare dans l'obscurité,  
une main dans la tourmente,  
pour remettre notre train  
sur les rails d'une nouvelle vie.

## NUOVA VITA

Quando ci si vede bambino  
ma ci si sente adulto.  
Quando bisogna strapparsi dai denti della  
propria storia.  
Quando il bisogno di fuggire diventa un istinto  
vitale.  
Quando la tristezza è l'unica e sola compagnia,  
perché la noia è la sola e unica fede.  
Quando manca il sorriso, il gioco, la curiosità  
e non c'è nessuno per condividere le nostre gioie  
Quando si perde la fiducia, l'amore, il rispetto  
e con i nostri diritti, passare da attore a oggetto.  
Quando la terra è colei che brucia,  
il sole è colui che trema.  
Quando non si ha niente, neanche per esistere.  
All'uragano e al fulmine, resistere  
Alla paura e all'ignoranza, sopravvivere  
Per il pane e il latte, combattere  
Quando le nostre lacrime inondano i nostri  
sogni  
e i nostri sogni asciugano le nostre lacrime.  
Quando il cuore ferito perde la sua ombra  
e l'anima smarrita perde le sue radici.  
Quando la speranza è piccola come un isolotto,  
lo sconforto grande come un oceano.  
Quando il mondo si presenta aspro e vile.  
La patria vale a dire nostalgia o fosse comuni.  
Il viaggio vale a dire coraggio e pericolo.  
Il futuro vale a dire mistero e fantasma.  
Allora si cerca un faro nell'oscurità,  
una mano nella tormenta,  
per rimettere il nostro treno  
sui binari di una nuova vita.

LANCINÉ CAMARA\*

---

*\*Lanciné Camara è un giovane rifugiato della Costa d'Avorio. Vive in Italia dal 2011 dove è arrivato come minorenne non accompagnato. Dal 2012 collabora con Defence for Children Italia nell'ambito di alcuni progetti rivolti all'infanzia.*

---

## INDICE

Glossario e abbreviazioni .....	4
Ringraziamenti.....	5
1. Introduzione .....	6
2. Background .....	8
Standard di riferimento come orientamento e obiettivo per i tutori .....	9
Standard di riferimento come ispirazione e obiettivo per le autorità statali .....	9
Sviluppi futuri.....	9
3. La metodologia a livello nazionale .....	10
4. Sintesi degli Standard di riferimento per tutori di minorenni non accompagnati .....	12
5. Sviluppi relativi alla tutela e alla migrazione dall'ultimo rapporto nazionale .....	13
Un ostacolo persistente: dati e statistiche sui minorenni non accompagnati .....	13
Tavola 1 - separated non-asylum-seeking children.....	13
Tavola 2 - richieste di asilo effettuate da minorenni non accompagnati .....	14
Dati e statistiche sui minorenni sottoposti a tutela.....	14
Il quadro legislativo per la protezione dei minorenni: problemi strutturali e crisi economica .....	14
Cambiamenti nella legislazione sull'immigrazione e sviluppi recenti.....	15
Procedure di collocamento e presa in carico: l'emergenza nord africa .....	16
Nuove regole per il permesso di soggiorno .....	17
6. Una breve descrizione del sistema nazionale dell'istituto di tutela .....	19
I garanti regionali e l'autorità nazionale per l'infanzia e l'adolescenza .....	19
La nomina del tutore e i modelli di tutela.....	20
Responsabilità e doveri legali del tutore .....	21
Formazione e metodologia di lavoro dei tutori .....	22
Numero dei casi e retribuzione.....	22
Monitoraggio e responsabilità .....	22
7. Valutazione degli Standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati .....	23
Standard 1 .....	25
Standard 2 .....	29
Standard 3 .....	32
Standard 4 .....	34
Standard 5 .....	36
Standard 6 .....	39
Standard 7 .....	41
Standard 8 .....	43
Standard 9 .....	44
Standard 10 .....	46
Raccomandazioni per l'implementazione degli standard di riferimento a livello nazionale.....	47
Raccomandazioni per l'implementazione degli standard di riferimento elaborate nella prima fase del progetto closing a protection gap.....	51
Bibliografia .....	52

## GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ASL	Azienda Sanitaria Locale
CMS	Comitato Minori Stranieri
CRC	Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo
DG IMMIGRAZIONE	Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
UE	Unione Europea
GATE	Guardians Against Trafficking and Exploitation, progetto co-finanziato dal Programma dell'Unione Europea Prevenzione e Lotta contro la Crimininalità. <a href="http://www.gate-eu.org">www.gate-eu.org</a>
IMPACT	Improving and Monitoring Protection System Against Child Trafficking and Exploitation, progetto co-finanziato dal Programma dell'Unione Europea Prevenzione e Lotta contro la Crimininalità. <a href="http://www.impact-eu.org">www.impact-eu.org</a>
MNA	Minorenne non accompagnato
ONG	Organizzazione non Governativa
SAT	Strutture di Accoglienza Temporanea
SCEP	Separated Children in Europe Programme. <a href="http://www.scepnetwork.org">www.scepnetwork.org</a>
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
STP	Straniero Temporaneamente Presente
UN	Nazioni Unite
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia

## RINGRAZIAMENTI

Defence for Children Italia ritiene che la qualificazione dell'istituto della tutela rappresenti un elemento chiave nel processo di emancipazione dei diritti dei minorenni non accompagnati, affinché i loro diritti, i loro bisogni e le loro aspirazioni vengano chiaramente identificati e pienamente rispettati.

Una tutela appropriata, oltre a fornire un supporto per l'integrazione nel nuovo contesto in cui i minorenni stranieri si trovano, può contribuire a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di protezione a livello nazionale ed europeo. In questa prospettiva gli Standard si costituiscono come uno strumento pratico e basato sui diritti dell'infanzia pensato per ispirare, guidare e valutare il lavoro quotidiano dei tutori, ma anche come possibile orientamento per la pianificazione di politiche e riforme e l'elaborazione di strategie in questo ambito.

Attraverso questo lavoro e ad altre azioni a esso connesse l'intenzione è quella di promuovere gli Standard, il loro utilizzo e la loro diffusione tra i tutori, i referenti politici e gli operatori che a vario titolo lavorano nell'ambito della protezione e della presa in carico dei minorenni migranti nel nostro paese.

Il nostro lavoro cerca costantemente di porre al centro la persona, in questo caso di minore età, per imparare da essa per coglierne bisogni, le esigenze e le aspettative reali.

Un ringraziamento particolare è rivolto a Lanciné Camara e Solomon Measho Mogos che hanno collaborato attivamente al progetto attraverso i loro consigli e le loro suggestioni. Vorremmo anche ringraziare tutti i ragazzi che hanno deciso di partecipare all'iniziativa, condividendo con noi le loro esperienze, i loro desideri e i loro bisogni.

Ringraziamo anche il Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia per aver concesso il patrocinio gratuito all'iniziativa, così come l'Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e Adolescenza per la preziosa e costante collaborazione. Si ringrazia anche il Programma Daphne III della Commissione Europea per il supporto finanziario al progetto.

La nostra gratitudine va infine a Chiara Mazziotti, Martina Finessi e Julia Pàmias Prohias per la loro significativa partecipazione alle varie attività previste dal progetto, ai partner di progetto per la loro collaborazione e in particolare alle colleghe dell'Irish Refugee Council per l'editing linguistico della versione inglese del rapporto.

Speriamo che questo progetto possa alimentare il dibattito, promuovere cambiamenti positivi diretti a migliorare la condizione dell'infanzia e contribuire utilmente alla riforma dell'istituto della tutela nel nostro paese.

## 1. INTRODUZIONE

---

*“Il Rapporto internazionale Closing a Protection Gap fornisce standard fondamentali che devono ispirare le politiche a livello nazionale ed europeo al fine di migliorare la protezione dei minori non accompagnati nel nostro continente. In esso si sottolinea la necessità di armonizzare la qualità del sistema di tutela in tutta Europa e all'interno dei paesi dove ancora persistono enormi differenze. Gli obiettivi proposti ai tutori e ai policy makers sono ambiziosi, ma non impossibili da raggiungere. Si tratta di applicare sistematicamente questi standard in tutte le politiche rivolte ai minori non accompagnati e usarli in modo olistico per garantire la sicurezza del ragazzo, un adeguato livello di assistenza e la promozione delle opportunità per il suo sviluppo.”*

*Dalla prefazione al rapporto “Closing a Protection Gap: core standards for guardians of separated children in Europe” del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg.*

---

*“Ora promuoveremo gli standard ovunque ci sia la necessità. Tuttavia occorre fare di più. Dobbiamo arrivare allo sviluppo di direttive europee tese a qualificare i tutori”. Membro del Parlamento Europeo al lancio degli Standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati, novembre 2011, Bruxelles.*

---

Queste dichiarazioni evidenziano la necessità di ampliare i processi di sensibilizzazione, l'attuazione e l'ambito di applicazione degli standard di riferimento per tutori di minori non accompagnati in Europa, individuati nella prima fase del progetto 'Closing a protection gap for separated children in Europe'.

Il progetto “Closing a protection gap 2.0: Promuovere l'applicazione degli Standard di riferimento per i tutori di minorenni non accompagnati nelle pratiche, nelle politiche e nella legislazione” è gestito da nove organizzazioni partner<sup>1</sup> nei rispettivi paesi, da dicembre 2012 per la durata di 24 mesi.

L'obiettivo della seconda fase di questo progetto è quello di contribuire a migliorare ulteriormente il sistema di tutela nei diversi paesi coinvolti e in Europa promuovendo l'applicazione degli Standard identificati nelle pratiche, nelle politiche e nella legislazione affinché tutti i minorenni non accompagnati possano ottenere la protezione alla quale hanno diritto.

Gli obiettivi specifici del progetto includono:

1. Aumentare la conoscenza e la diffusione degli Standard di riferimento adattandoli al contesto di ogni paese europeo che partecipa al progetto;
2. Promuovere l'attuazione degli Standard di riferimento nelle pratiche e nelle politiche nazionali;
3. Sviluppare uno strumento europeo che promuova l'armonizzazione dei sistemi di tutela ispirati dagli Standard di riferimento;
4. Diffondere gli Standard di riferimento europei per i tutori dei minorenni non accompagnati in altri nove paesi europei, oltre a quelli già coinvolti direttamente dall'iniziativa.
5. I rapporti nazionali riflettono l'analisi in merito all'attuazione di ogni singolo Standard di riferimento nei paesi coinvolti nell'iniziativa nell'intento di evidenziare criticità e buone pratiche per qualificare ulteriormente il lavoro già svolto.

---

<sup>1</sup> I partner del progetto sono: Defence for Children-ECPAT the Netherlands (coordinatore), Asylkoordination Österreich, Bureau d'accueil et de défense des jeunes (service droit des jeunes), HFC “Hope For Children” UNCRF Policy Center, Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.v., Irish Refugee Council Ltd., Defence for Children International Italia, Conselho Português para os Refugiados, Slovenska filantropija.

Gli incontri e i laboratori con i ragazzi e i tutori, così come il supporto e l'orientamento di ragazzi ormai maggiorenni che hanno vissuto esperienze migratorie e che hanno partecipato all'iniziativa in qualità di "consiglieri", hanno costituito un'importante fonte di informazione per i rapporti nazionali. Ogni partner ha coinvolto nei laboratori almeno cinque minorenni sottoposti a tutela, la cui partecipazione è stata essenziale per l'analisi dell'applicazione degli Standard di riferimento. I ragazzi sono stati sollecitati a partecipare attivamente alle sessioni e le loro opinioni e i loro orientamenti riguardo all'attuazione degli Standard sono stati integrati nell'analisi realizzata.

Durante una sessione seminariale rivolta ai tutori, i partner dell'iniziativa hanno analizzato la situazione relativa al proprio specifico contesto cercando di identificare possibili strumenti pratici tesi all'applicazione degli Standard di riferimento.

Nel corso di un meeting di tutti i partner del progetto, che si è svolto a Nicosia, Cipro dal 26 al 28 giugno 2013, si sono discussi i risultati preliminari dei rapporti nazionali e sono state stabilite una serie di linee guida per continuare il lavoro a livello nazionale.

## 2. BACKGROUND

A dicembre 2009 è cominciato il primo progetto “Closing a protection gap for separated children in Europe”, co-finanziato dal Programma Europeo Daphne III, in risposta alle differenze nel sistema di tutela per minorenni stranieri non accompagnati (MNA) nei diversi paesi europei<sup>2</sup>.

I MNA<sup>3</sup> presenti in Europa sono circa 100.000. Essi hanno diritto a un tutore che protegga i loro diritti e agisca nel loro superiore interesse. Questi ragazzi non solo devono vivere senza i loro genitori in un contesto che non conoscono ma, in alcuni paesi, corrono il rischio di essere perseguiti penalmente a causa della mancanza di permesso di soggiorno o di subire fenomeni di tratta e sfruttamento<sup>4</sup>. I MNA corrono il rischio di incorrere in gravi pericoli sia nel loro paese di origine, sia durante il viaggio, sia nel paese di destinazione. Il tipo di protezione e di cura che essi ricevono attraverso il tutore dipende dalla legislazione del paese nel quale, spesso casualmente, arrivano e può essere differente in relazione al fatto che sia stata o meno inoltrata una richiesta di protezione internazionale.

Le differenze nei livelli di protezione che i MNA sperimentano nei diversi contesti nazionali europei sono ampie e non accettabili dal punto di vista dei principi e delle norme imposte dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata da tutti gli Stati membri. Un sistema di tutela adeguato è essenziale per identificare una soluzione duratura e sostenibile per i minorenni stranieri non accompagnati, sia che si tratti dell'integrazione nel paese in cui si trovano, del trasferimento in un altro paese o del rimpatrio nel paese di origine.

La prima fase del progetto “Closing a protection gap” mirava a contribuire ad aumentare il livello di protezione dei MNA, attraverso la definizione del ruolo, delle competenze e dei requisiti del tutore. L'obiettivo generale è stato quello di migliorare la situazione dei MNA colmando il vuoto che caratterizza il sistema di protezione europeo, attraverso lo sviluppo di standard di riferimento che fossero basati sulla visione dei ragazzi stessi e in relazione ai loro diritti così come stabiliti dalla Convenzione ONU per i diritti del fanciullo. I MNA hanno diritto alla nomina di un tutore qualunque sia il paese europeo nel quale sono arrivati. Il progetto si basa sull'assunto che il livello di protezione dei MNA possa aumentare solo nel quando i tutori dispongano del supporto istituzionale, dei requisiti sufficienti e del mandato che li metta nelle condizioni di operare per il superiore interesse del minorenne.

Dal 2009 al 2011, i partner del progetto hanno sviluppato gli “Standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati”, sulla base di interviste e laboratori con 127 ragazzi, 68 tutori e 39 altri attori (genitori affidatari, avvocati, operatori sociali) e in riferimento alle norme e ai principi della Convenzione ONU sui i diritti del fanciullo (CRC), al Commento Generale n.6 (trattamento di minori non accompagnati fuori del loro paese di origine), al Commento Generale n.12 (il diritto del minore ad essere ascoltato) del Comitato sui Diritti del fanciullo e alla Dichiarazione di buone Prassi per i minori non accompagnati dello SCEP<sup>5</sup>. Gli Standard di riferimento per tutori sono stati informati inoltre da altre diverse elaborazioni sull'argomento<sup>6</sup>. Negli otto paesi oggetto della ricerca sono stati

---

2 In questo rapporto il termine minorenne non accompagnato è usato come descritto nello Statement of Good Practice of the Separated Children in Europe Programme, per definire una persona al di sotto dei 18 anni, che si trova al di fuori del proprio paese di origine e separato da entrambi i genitori o da coloro che ne erano i responsabili legali.

3 Nel 2011 più di 12.000 minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono entrati in Europa (Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014), European Commission, COM(2010)213). Il numero di minori migranti è molto probabilmente più alto, perché non tutti i minori richiedono asilo, vedi: Ruxton, 2003 Separated Children and EU Asylum and Immigration Policy. Secondo il Programma Europeo per minori stranieri non accompagnati, ci sono circa 100.000 minori stranieri non accompagnati in Europa, si veda: Ruxton, 2000 Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action. Comparare statistiche e raccogliere dati rimane una sfida, si veda: European Migration Network, Unaccompanied Minors-an EU comparative study, May 2010, p. 74, disponibile su: [www.emn.fi/files/288/o\\_EMN\\_Synthesis\\_Report\\_Unaccompanied\\_Minors\\_Publication\\_\(Septio\)\\_1\\_1.pdf](http://www.emn.fi/files/288/o_EMN_Synthesis_Report_Unaccompanied_Minors_Publication_(Septio)_1_1.pdf)

4 Si veda anche: United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 6, on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin (2005), CRC/GC/2005/6, paragraph 3.

5 Disponibile su: [www.separated-children-europe-programme.org](http://www.separated-children-europe-programme.org)

6 Si veda per esempio: Quality4Children di Out-of-Home Child Care in Europe Disponibile su: [www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&language=en](http://www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&language=en)

costituiti dei comitati consultivi nazionali, composti da esperti, che hanno supportato il processo e fornito orientamenti per lo sviluppo dell'iniziativa.

Gli Standard di riferimento e gli indicatori sono stati elaborati tenendo in considerazione la prospettiva dei ragazzi e dei tutori e sono concepiti per rappresentare uno strumento pratico a disposizione del tutore oltre che e un orientamento per le autorità nazionali affinché esse favoriscano la creazione di un contesto in cui gli standard possano essere applicati. I primi sei Standard di riferimento si concentrano sul ruolo e sulle responsabilità del tutore. Gli Standard n. 7, 8 e 9 si focalizzano sulla relazione tra il tutore e il ragazzo. Lo Standard n. 10 affronta le competenze e conoscenze del tutore.

### **Standard di riferimento come orientamento e obiettivo per i tutori**

Gli Standard di riferimento si configurano come uno strumento pratico per i tutori. In questo senso possono essere intesi come un riferimento utile nella definizione delle loro funzioni quotidiane ma anche come obiettivi da perseguire e raggiungere. Le difficoltà e le sfide che il tutore deve affrontare sono molte a causa delle carenze presenti negli attuali sistemi di tutela in vigore nei paesi. Tuttavia si ritiene che i tutori possano utilizzare gli Standard come linea guida in qualunque sistema di protezione e quadro legislativo. L'intento di questi standard, anche qualora non potessero essere immediatamente soddisfatti, è quello di costituire un utile e fondato quadro teorico-pratico, a partire da principi e norme derivati dal corpus dei diritti umani e dalle convenzioni ratificate dagli stati, che possa costituire in qualsiasi contesto normativo un riferimento valido. I criteri possono quindi essere utilizzati dai tutori anche come strumento di verifica, ridefinizione e monitoraggio del proprio lavoro. In questa prospettiva il tutore può svolgere un importante funzione come vettore di cambiamento e riforma del proprio contesto.

### **Standard di riferimento come ispirazione e obiettivo per le autorità statali**

Ogni persona minorenni ha il diritto di godere dei diritti sanciti nella CRC, sia esso richiedente asilo, i rifugiato o semplice migrante e qualunque sia la sua nazionalità e il suo status (o la mancanza di uno status<sup>7</sup>). Per questo motivo gli Stati devono prendere tutte le misure necessarie per l'identificazione immediata dei minorenni non accompagnati<sup>8</sup>.

### **Sviluppi futuri**

I rapporti nazionali sono la base per l'elaborazione di uno strumento pratico rivolto agli operatori per promuovere l'attuazione degli Standard di riferimento. A livello nazionale ed europeo, sulla base delle evidenze scaturite dalle analisi nazionali, verranno discusse possibili riforme legislative attraverso incontri con esperti, attori chiave e referenti politici. Le consultazioni con i membri del Parlamento Europeo e del Consiglio d'Europa intendono condurre allo sviluppo e all'elaborazione di un documento di riferimento per tutti gli Stati Membri. La diffusione dei risultati dell'iniziativa sarà inoltre attuata attraverso la presentazione da parte delle agenzie partner del progetto degli standard in ulteriori nove paesi europei. Tutti gli strumenti e le informazioni saranno disponibili sul sito dedicato al progetto<sup>9</sup>.

---

7 Si veda: United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 6, on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin (2005), CRC/GC/2005/6, paragraph 12.

8 Si veda anche: United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 6, on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin (2005), CRC/GC/2005/6, paragraph 13.

9 [www.corestandardsforguardians.com](http://www.corestandardsforguardians.com)

### 3. LA METODOLOGIA A LIVELLO NAZIONALE

I principali risultati contenuti nel rapporto nazionale derivano da un'attività di ricerca finalizzata ad analizzare gli sviluppi legislativi e programmatici più recenti relativi agli ambiti della migrazione e della tutela. Parallelamente è stato attivato un processo consultivo con ragazzi migranti, tutori e altri attori chiave del sistema. La ricerca si è basata inoltre su informazioni e risultati di altre recenti iniziative di studio già concluse (GATE – Guardians Against Trafficking and Exploitation<sup>10</sup>) o in corso (IMPACT – Improving and Monitoring Protection System Against Child Trafficking and Exploitation<sup>11</sup>) attuate da Defence for Children Italia in relazione al sistema di tutela e protezione.

Il processo di consultazione nazionale si è avvalso del prezioso supporto di due ragazzi migranti ormai maggiorenni, originari rispettivamente della Costa d'Avorio e dell'Eritrea, che sono stati individuati in base ai contatti stabiliti durante altre precedenti iniziative e sono stati coinvolti dopo alcuni incontri preliminari. Essi hanno partecipato al progetto in qualità di Advisor, condividendo la loro esperienza ma soprattutto offrendo spunti e suggerimenti utili al processo di analisi. La loro partecipazione ai laboratori condotti con i ragazzi e i tutori ha rappresentato un elemento fondamentale per favorire lo scambio e il confronto nelle diverse fasi dell'iniziativa.

Il laboratorio con i ragazzi migranti si è svolto in un contesto che ospita MNA richiedenti asilo. Per consentire ai ragazzi di sentirsi a proprio agio ed esprimersi liberamente sulle questioni proposte, il programma della sessione è stato realizzato con una modalità aperta e non rigidamente strutturata. All'evento hanno partecipato sei ragazzi, dei quali cinque minorenni e uno da poco maggiorenne, originari di Afghanistan, Pakistan, Ghana e Costa d'Avorio. La presenza dei due Advisor che hanno vissuto una simile esperienza di vita è risultata essere un elemento determinante nell'assicurare il coinvolgimento attivo e la partecipazione alla discussione da parte dei ragazzi.

Il seminario dedicato ai tutori è stato organizzato presso la sede di Defence for Children Italia a Genova. Hanno partecipato all'evento, oltre allo staff dell'associazione, alcuni tutori (tre avvocati di Genova e un tutore di Napoli), quattro operatori sociali, due rappresentanti dell'autorità locale, due rappresentanti dell'autorità giudiziaria, un rappresentante delle forze dell'ordine, un rappresentante del LAPOSS (Laboratorio di progettazione, sperimentazione ed analisi di politiche pubbliche e servizi – Università di Catania), che organizza da alcuni anni un progetto per i tutori volontari in Sicilia, e il rappresentante dell'Autorità Garante nazionale per l'Infanzia e l'adolescenza. Va sottolineato che, considerando la tutela e il ruolo del tutore come elementi chiave nella protezione dei minorenni non accompagnati, l'ufficio del Garante Nazionale si sta impegnando per promuovere una riforma di questo istituto in modo che esso possa risultare sempre più rispondente alle istanze di protezione e prevenzione poste dal contesto attuale.

Il processo di consultazione è stato propedeutico ad alcuni incontri e scambi preliminari con attori rilevanti a livello locale e nazionale con lo scopo di presentare e diffondere gli obiettivi dell'iniziativa e assicurare la partecipazione e il coinvolgimento nelle attività previste dal progetto. In particolare sono stati organizzati incontri preliminari con il Garante Nazionale per l'infanzia e l'Adolescenza e con il Dipartimento di Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia.

Il rapporto contiene le informazioni rilevanti raccolte durante l'attività di ricerca e derivanti dagli scambi e dagli incontri menzionati.

---

<sup>10</sup> Per maggiori dettagli sul progetto GATE, co-finanziato dal Programma di Prevenzione e Lotta contro il Crimine dell'Unione Europea, si veda: [www.gate-eu.org](http://www.gate-eu.org).

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli sul progetto IMPACT, co-finanziato dal Programma di Prevenzione e Lotta contro il Crimine dell'Unione Europea, si veda: [www.impact-eu.org](http://www.impact-eu.org).

## 4. SINTESI DEGLI STANDARD DI RIFERIMENTO PER TUTORI DI MINORENNI NON ACCOMPAGNATI

### Il ruolo e le responsabilità dei tutori di minorenni non accompagnati

**Standard 1:** Il tutore vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minore e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo.

Il tutore è in grado di determinare quale sia il superiore interesse del ragazzo, attraverso verifiche e costanti e regolari, coinvolge tutti gli attori chiave e si assicura che la valutazione sia basata sull'opinione del ragazzo stesso e le circostanze individuali

**Standard 2:** Il tutore si assicura che il minore partecipi attivamente ad ogni decisione che lo riguarda.

Il tutore fornisce al ragazzo tutte le informazioni che riguardano i suoi diritti usando un linguaggio comprensibile; verifica che siano state comprese e memorizzate, ascolta il ragazzo con attenzione, si assicura che le decisioni siano condivise ed è in grado di gestire le aspettative.

**Standard 3:** Il tutore protegge la sicurezza del minore.

Il tutore considera prioritaria la sicurezza del ragazzo, è in grado di distinguere eventuali segnali di tratta e sfruttamento e si attiva per segnalare immediatamente alle autorità competenti in caso vi siano rischi o pericoli; si assicura che vengano presi idonei provvedimenti, mette il ragazzo in condizione di parlare con lui/lei di eventuali problematiche, viola la riservatezza se riscontrasse casi di estremo pericolo il ragazzo; è disponibile ad essere monitorato.

**Standard 4:** Il tutore agisce come difensore dei diritti del minore.

Il tutore è un controllore assertivo, impegnato e coraggioso dei diritti del ragazzo, è emotivamente stabile, si oppone alle decisioni che vengono prese laddove non sia stato considerato il superiore interesse del ragazzo; si adopera affinché ogni procedimento che riguarda il ragazzo sia trasparente e conforme ai suoi diritti.

**Standard 5:** Il tutore è il punto di riferimento per il minore e agisce come intermediario con tutti gli altri attori coinvolti.

Il tutore mantiene i contatti con tutti gli attori rilevanti, è informato su tutte le decisioni che hanno un impatto sul ragazzo partecipando, quando possibile, agli incontri chiave; assiste nello stabilire contatti con la comunità del ragazzo e nello sviluppo di relazioni personali che possano risultare rilevanti a fornire un senso di appartenenza.

**Standard 6:** Il tutore assicura la tempestiva identificazione e adozione di una soluzione durevole e adeguata basata sul superiore interesse del minore.

Il tutore verifica che le decisioni siano basate sulla considerazione del superiore interesse del ragazzo, dal ricongiungimento familiare all'integrazione nel paese ospitante al rientro nel paese di origine; prepara il ragazzo alla maggiore età e ai cambiamenti connessi al passaggio all'età adulta.

## I tutori e i minorenni non accompagnati

### **Standard 7: Il tutore tratta il minore con rispetto e dignità.**

Il tutore tiene un comportamento adeguato, aperto e privo di pregiudizi, rispettando l'identità, la riservatezza e le differenze culturali del ragazzo, supporta il ragazzo nello sviluppo di relazioni con pari, adotta un approccio flessibile e individualizzato rispetto ai bisogni del ragazzo.

### **Standard 8: Il tutore costruisce con il minore una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità.**

Il tutore è onesto e corretto, mantiene la riservatezza a meno che non vi siano gravi rischi per il ragazzo; presta attenzione alla comunicazione verbale e non verbale; è empatico e offre il suo supporto morale; chiarisce che, anche nel caso in cui il ragazzo si allontani per un periodo, è sempre bene accetto dal tutore.

### **Standard 9: Il tutore è "accessibile" per il minore.**

Il tutore può essere facilmente contattato, abita sufficientemente vicino al ragazzo in modo da poter rispondere in maniera sollecita in caso di necessità o difficoltà, incontra e sente il ragazzo con regolarità, anche solo per mantenere la relazione, comunica in maniera adeguata rispetto all'età e alla maturità del ragazzo, se necessario ricorre al supporto di interpreti o mediatori culturali.

## Le competenze del tutore

### **Standard 10: Il tutore ha conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate.**

Il tutore è proattivo nell'identificare le proprie necessità di apprendimento, è in grado di gestire il numero dei ragazzi affidati e le risorse disponibili, è trasparente, utilizza una metodologia di lavoro prefissata, conosce i propri limiti personali e professionali cercando supporto quando necessario; è disponibile alla supervisione e al monitoraggio.

## 5. SVILUPPI RELATIVI ALLA TUTELA E ALLA MIGRAZIONE DALL'ULTIMO RAPPORTO NAZIONALE

### Un ostacolo persistente: dati e statistiche sui minorenni non accompagnati

La frammentazione, la mancanza di coordinamento e di una metodologia comune tra i diversi organismi nazionali incaricati della raccolta di dati e dell'elaborazione di statistiche sui diversi gruppi di minorenni (richiedenti asilo, non-richiedenti asilo, vittime di tratta e sfruttamento, minorenni non accompagnati con cittadinanza UE) è ancora uno dei maggiori ostacoli alla protezione e cura dell'infanzia e adolescenza in Italia.

Nonostante siano stati fatti passi avanti per migliorare il sistema nazionale di raccolta dati sui minorenni stranieri non richiedenti asilo, a cura della Direzione Generale sull'Immigrazione e le Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (da qui in poi DG Immigrazione<sup>12</sup>), il Comitato ONU sui Diritti del Fanciullo ha recentemente ribadito la sua preoccupazione per il numero limitato di dati disponibili sui minorenni rifugiati e richiedenti asilo (Comitato sui Diritti del Fanciullo, 2011). Inoltre, i dati disponibili non sono completamente attendibili perché non includono i MNA con cittadinanza europea e quelli che non entrano in contatto con le istituzioni. In questo contesto, è estremamente preoccupante, benché molto difficile da quantificare, il fenomeno dei minorenni migranti "in transito" nel paese, principalmente in provenienza dall'Afghanistan, che desiderano raggiungere altri paesi membri europei e che decidono di non accedere al sistema nazionale di protezione per paura che l'essere identificati in Italia possa compromettere il loro progetto migratorio (UNHCR, 2012; Defence for Children Italia, 2012).

Riguardo alle tendenze recenti, in conseguenza della crisi nel Nord Africa nel 2011, si è verificato un incremento sostanziale nel numero di MNA giunti a Lampedusa, in Sicilia, Puglia e Calabria, dopo aver attraversato il Mar Mediterraneo. Più specificamente, rispetto a una media di 2000 MNA in ingresso nel paese ogni anno, nel 2011 sono arrivati in Italia 4209 MNA, per la maggior parte da Tunisia e Libia, mentre nel 2012 il loro numero si è ridotto a 1999 (Save the Children, 2013). Come mostra la tabella 1, prima della cosiddetta "Emergenza Nord Africa", il numero di MNA nel paese era sostanzialmente sceso dopo un picco nel 2008 dovuto all'attuazione di politiche sull'immigrazione più dure nel 2009, mentre nel 2013 si evidenzia una significativa crescita del dato.

**Tavola 1 - Minorenni non accompagnati non-richiedenti asilo**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 fino a 31.7.13
7.548	7.797	6.587	4.438	7.112	7.370	7.402

Fonte: Rapporto Nazionale sui minori non accompagnati, Direzione Generale sull'Immigrazione e le Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Secondo gli ultimi dati disponibili, il numero dei minorenni entrati in Italia tra il 1 Gennaio 2013 e l'8 Luglio 2013 (1257), è duplicato rispetto al numero registrato nel 2012 per lo stesso periodo (628) (Save the Children, 2013). La DG Immigrazione riporta la presenza di 7402 MNA non-richiedenti asilo. Di questi, 1452 (19,61%) ha lasciato l'Italia con destinazione sconosciuta. Per quelli rimasti nel paese, l'80,3% ha tra 16 e 17 anni, la maggioranza proviene da Bangladesh (24,3%), Egitto (19%), Albania (12,7%) e Afghanistan (8%)<sup>13</sup>, e il 93,9 % di essi è maschio. Mentre il numero dei minorenni irreperibili è rimasto negli anni quasi costante, in riferimento alla nazionalità, si è notato un incremento delle provenienze dal Bangladesh (6,6%) e dall'Albania (circa 6% nel 2011).

<sup>12</sup> Attualmente, la Direzione Generale pubblica ogni due mesi un rapporto sul numero di minori stranieri non accompagnati non-richiedenti asilo, a cui si accede qui: [www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Pages/Minori\\_stranieri\\_non\\_accompagnati.aspx](http://www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/Minori_stranieri_non_accompagnati.aspx)

<sup>13</sup> Rapporto nazionale sui minori non accompagnati, Direzione Generale sull'Immigrazione e le Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, disponibile qui: [www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-07-2013.pdf](http://www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-07-2013.pdf) (ultimo accesso: Settembre 2013).

In merito ai minorenni richiedenti asilo, il Ministero dell'Interno ha recentemente reso note delle statistiche complessive sulle richieste di asilo effettuate dal 1990 al 2011 che però, purtroppo, non contengono dati suddivisi per età<sup>14</sup>. Alcuni dati si evincono tuttavia da altre fonti:

**Tavola 2 - Richieste di asilo effettuate da minorenni non accompagnati**

2008	2009	2010	2011
573	409	306	827

Fonte: ASGI 2011: dati 2008-2010, UNHCR 2012: dati 2011

Occorre sottolineare che il picco raggiunto nel 2011 è dovuto principalmente agli effetti dell'”Emergenza Nord Africa” poiché il numero totale delle richieste di asilo era in diminuzione fino al 2009 (l'anno in cui sono state attuate delle politiche sull'immigrazione più dure, si veda paragrafo precedente). Va evidenziato come il numero complessivo rimanga inferiore alla media presente negli altri paesi europei (Jolles 2010).

### **Dati e statistiche sui minorenni sottoposti a tutela**

Non esiste un sistema nazionale di raccolta dati sul numero di tutori in Italia e neppure sul numero dei MNA per i quali è stato nominato un tutore. I dati vengono infatti raccolti a livello locale e regionale da vari enti e attraverso metodologie diversificate.

Alcune informazioni sono contenute nel rapporto ANCI (2012) secondo cui la percentuale di minorenni per i quali è stato nominato un tutore nella seconda accoglienza<sup>15</sup> è aumentata negli ultimi due anni dal 36,21% nel 2008, al 65,14% nel 2009 e al 65,36% nel 2010.

### **Il quadro legislativo per la protezione dei minorenni: problemi strutturali e crisi economica**

Il quadro legislativo italiano per la protezione dei MNA si basa sulle norme che si applicano ai minorenni italiani e su numerose convenzioni internazionali ed europee che sono state incorporate nella legislazione nazionale (si veda Defence for Children Italia 2011, 2012). In particolare, l'Italia ha ratificato la Convenzione sui Diritti del Fanciullo (CRC) (Legge 176/1991), i due Protocolli opzionali alla Convenzione (Legge 46/2002); con la ratifica, la CRC è diventata parte integrante della legislazione nazionale (per maggiori dettagli si veda Moro 2008). Più recentemente, il 28 febbraio 2012, l'Italia ha firmato il terzo Protocollo opzionale sulla procedura di presentazione di comunicazioni e il 1 ottobre 2012 il Parlamento Italiano ha approvato la ratifica della “Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale” firmata il 7 novembre 2007, che introduce nel Codice Penale una serie di reati collegati all'abuso sessuale di minorenni (Legge 172/2012).

Nonostante la presenza di un quadro giuridico che dovrebbe garantire a tutti i minorenni gli stessi diritti sul territorio nazionale, il livello di protezione e cura garantito ai MNA dipende molto dalla regione/comune in cui essi vengono ospitati. La Legge 328/2000, infatti, ha introdotto un modello “decentralizzato” secondo il quale ogni regione è responsabile di programmare, coordinare e monitorare gli interventi sociali, in linea con i Livelli essenziali delle prestazioni sociali stabiliti a livello nazionale, mentre le autorità locali sono responsabili di fornire i servizi attraverso enti pubblici o del privato sociale. Inoltre, la riforma federalista dello Stato, iniziata con la modifica del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale 3/2001), il ritardo nel fissare i Livelli Essenziali delle prestazioni<sup>16</sup>, il processo continuo e complesso di riforma federale dello Stato, inclusa la

<sup>14</sup> Si veda Quaderno Statistico per gli anni 1990-2011 disponibile su [www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551\\_statistiche\\_asilo.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf) (ultimo accesso: luglio 2013)

<sup>15</sup> Anche se non esiste per legge una chiara distinzione in pratica l'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati in Italia viene suddivisa in due fasi: la prima e la seconda accoglienza (Giovannetti 2009). La prima fase è provvisoria e può durare da trenta giorni fino a cento venti giorni al massimo, e il suo scopo consiste nel fornire un riparo immediato e adeguato. La seconda fase, che dura fino al raggiungimento della maggiore età invece ha come obiettivo l'integrazione attraverso l'attuazione di un programma educativo e professionale a lungo termine e la realizzazione di attività socio-educative, ricreative a sportive.

<sup>16</sup> Il processo di definizione dei Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone è iniziato recentemente ed è ora sotto la responsabilità di un gruppo di lavoro guidato dal Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza.

problematica attuazione del “federalismo fiscale” (Legge 42/2009) e la drastica riduzione dei fondi trasferiti alle regioni e alle autorità locali, in parte anche dovuta alle misure finanziarie emergenziali adottate per combattere la crisi economica<sup>17</sup>, hanno costantemente contribuito a creare un sistema complesso e frammentato, aumentando altresì le differenze nel livello di fornitura dei servizi tra le diverse regioni ed enti locali (Gruppo CRC 2012, 2013).

### **Cambiamenti nella legislazione sull’immigrazione e sviluppi recenti**

Il quadro normativo in materia di immigrazione e asilo è frammentato in una serie di leggi, decreti governativi, direttive ministeriali e circolari senza un preciso coordinamento (si veda Defence for Children Italia 2011, 2012). Inoltre, le recenti modifiche alla legge sull’immigrazione dimostrano la crescente prevalenza di un approccio di carattere discriminatorio. Il quadro normativo sull’immigrazione è stato recentemente modificato nell’agosto 2009, quando il Parlamento italiano ha varato una legge sulla “sicurezza” (Legge 94/2009) che ha comportato una generale restrizione dei diritti delle persone migranti. In particolare, alcune disposizioni hanno avuto un impatto negativo sui MNA, tra cui misure più restrittive per ottenere la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età (si veda paragrafo sul permesso di soggiorno) e la criminalizzazione dell’ingresso e della permanenza illegali in Italia senza prevedere una specifica ed esplicita esenzione per le persone migranti di minore età (Maccanico 2009, Miazzi e Perin 2009, Perino 2009). Questo proposito è opportuno segnalare tuttavia importanti sentenze della Corte di Giustizia e della Corte Costituzionale che hanno escluso la possibilità di incarcerazione di un minore per reati legati alla mancanza del permesso di soggiorno.

Inoltre, nonostante le disposizioni nazionali e internazionali sulla protezione delle persone rifugiate e minorenni, nel maggio 2009 l’Italia ha attuato una politica di “respingimenti”, iniziando a intercettare le barche di migranti e a rimandarle forzatamente in Libia, da cui provenivano, senza verificare se a bordo fossero presenti rifugiati, richiedenti asilo, donne incinte, minorenni non accompagnati o vittime di tratta. Nel febbraio 2012, nella causa Hirsi Jamaa e Altri contro Italia, la Corte Europea per i Diritti Umani si è pronunciata a sfavore dell’Italia per queste espulsioni sommarie e collettive che hanno esposto le persone a trattamenti inumani e degradanti in Libia o nel loro paese di origine (Human Rights Watch 2013).

Recentemente Human Rights Watch ha riferito di pratiche in contrasto con il Regolamento di Dublino e con le disposizioni europee, e per le quali è in corso una procedura di infrazione contro l’Italia. Sono state riferite serie violazioni commesse dalle autorità portuali dell’Adriatico, che non avrebbero considerato la questione della minore età, avrebbero negato l’accesso alle informazioni riguardo ai diritti e che non sempre avrebbero ammesso minorenni sul territorio per effettuare una valutazione del loro superiore interesse, prima di rimandarli in Grecia (Human Rights Watch 2013, MEDU 2013). ASGI, sulla base delle testimonianze raccolte durante un’indagine di MEDU<sup>18</sup>, ha presentato un ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, elencando le numerose violazioni del diritto interno e comunitario<sup>19</sup>.

Recentemente diverse ONG e organizzazioni della società civile hanno denunciato le pratiche attuate (dal febbraio 2013) da parte dei servizi sociali locali e/o dalle autorità giudiziarie di diverse città italiane che promuovono, in nome della lotta contro la tratta e lo sfruttamento, il ri-accertamento dell’età di gruppi di persone di nazionalità bengalese e pakistana già identificati come minorenni e già ospitati presso strutture di accoglienza. Nonostante l’obiettivo dichiarato di queste procedure, è stato ampiamente documentato e riferito<sup>20</sup> che gli esami per il ri-accertamento dell’età sono

---

A partire da marzo 2012 sono state realizzate diverse iniziative promosse da organizzazioni del terzo settore con il coinvolgimento di esperti, studiosi e professionisti per definire i Livelli Essenziali. Dal febbraio 2013, alcune di queste iniziative si stanno svolgendo nel gruppo di lavoro guidato dal Garante Nazionale. Per maggiori dettagli, si veda Gruppo CRC 2013.

17 Si veda in particolare la legge 11/2011 “Misure finanziarie con la crisi economica”, testo disponibile qui: [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011-07-15;11!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011-07-15;11!vig=) (ultimo accesso: luglio 2013). Per maggiori dettagli, si veda Gruppo CRC 2012.

18 Si veda “PORTI INSICURI, Le riammissioni dai porti italiani alla Grecia e le violazioni dei diritti fondamentali dei migranti”, Medici per i Diritti Umani MEDU, novembre 2013.

19 Si veda [www.asgi.it/public/parser\\_download/save/1\\_00014\\_medu\\_asgicomunicati.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_00014_medu_asgicomunicati.pdf) (ultimo accesso: gennaio 2014).

20 Per maggiori informazioni, si veda, tra gli altri: ASGI, “I giovani migranti sono vittime del sistema di traffico e sfruttamento e non vanno criminalizzati”, 5 aprile 2013, [www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2731&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2731&l=it); La Repubblica, “Business immigrati, un flop i blitz nei centri per i minori” 7 aprile 2013, [http://roma.repubblica.it/cronaca/2013/04/07/news/business\\_immigrati\\_un\\_flop\\_i\\_](http://roma.repubblica.it/cronaca/2013/04/07/news/business_immigrati_un_flop_i_)

stati condotti in strutture sanitarie inadeguate (nel caso di Roma in un ospedale militare), senza considerare la relatività dei risultati - dovuti al fatto che la maggior parte dei minorenni erano vicini al compimento della maggiore età - senza rispettare le salvaguardie e le garanzie previste dalla CRC e da diverse altre norme nazionali. Molto preoccupante e indicativo è infine il fatto che già due dei ragazzi sottoposti al ri-accertamento dell'età abbiano cercato di togliersi la vita<sup>21</sup>.

In questi anni, per quanto riguarda la legislazione sull'asilo, sono stati riferiti diversi problemi tra cui le lungaggini della procedura, la mancanza di informazioni adeguate per le persone minorenni e l'attuazione del "Regolamento Dublino II" (Regolamento del Consiglio 343/2003 del 18 febbraio 2003) (ASGI 2011, UNHCR 2012). A questo proposito, come è stato ampiamente riconosciuto nel dibattito che si è sviluppato sulla materia a livello nazionale ed europeo in questi ultimi anni, sono stati riscontrati numerosi problemi relativi alla protezione. In particolare, uno dei maggiori problemi riguardava il fatto che l'attuazione del secondo paragrafo dell'articolo 6<sup>22</sup> fosse legato ai risultati del processo di accertamento dell'età, che può avere risultati diversi nei vari paesi a causa dell'assenza di una procedura armonizzata a livello europeo. Vi sono stati casi di minorenni rimandati in Stati membri dove erano stati precedentemente identificati come adulti, oppure dove avevano inoltrato richiesta di asilo, senza considerare il loro superiore interesse e la loro opinione (UNHCR 2012). Il 12 giugno 2013 è stato adottato il nuovo "Regolamento Dublino III"<sup>23</sup> che modifica alcune delle disposizioni previste per la determinazione dello Stato membro UE competente all'esame della domanda di protezione internazionale e le modalità e tempistiche per la determinazione.

### **Procedure di collocamento e presa in carico: L'Emergenza Nord Africa**

Il Codice Civile Italiano prevede che se un minorenne si trova in una condizione di grave pericolo per la propria integrità fisica e psichica le autorità, tramite gli organi deputati alla protezione dell'infanzia, lo debbano collocare in luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione (art. 403 Codice Civile). Le procedure di collocamento tuttavia variano a seconda dei contesti in cui il minorenne si trova. In alcuni casi sono i servizi sociali ad avere un ruolo determinante in questo ambito, mentre in altri casi è la polizia che identifica il collocamento e provvede ad informare i servizi sociali (UNHCR 2012). La presenza sul territorio italiano di MNA non richiedenti asilo deve essere riportata ai servizi sociali dell'autorità locale, al Tribunale per i Minorenni e al Giudice Tutelare di competenza territoriale, così come alla DG Immigrazione, responsabile inter alia di rintracciare eventuali famigliari e sovrintendere all'accoglienza. I MNA richiedenti asilo devono essere immediatamente segnalati al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR<sup>24</sup>), in modo da consentire un'adeguata presa in carico e l'accesso ai servizi di accoglienza dedicati. Nonostante gli sforzi promossi a livello nazionale (si veda Defence for Children Italia 2011, 2012), la qualità dei servizi diretti ai MNA varia notevolmente sia a causa della disomogeneità

---

blitz\_nei\_centri\_per\_i\_minori-56100365/; ASGI, "Il Comune di Roma riprende le prassi illegittime di accertamento dell'età dei minori di origine bengalese", 17 maggio 2013, [www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2727&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2727&l=it); ASGI, "Minori stranieri di nuovo nel CIE di Ponte Galeria a Roma", 20 maggio 2013 [www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2723&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2723&l=it); Lodovico Benso e Silvano Milanib, "Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica", ASGI, 2013 [www.asgi.it/public/parser\\_download/save/1\\_2013\\_accertamento\\_eta\\_materiali.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_2013_accertamento_eta_materiali.pdf); ASGI, "Liberi i due minori stranieri trattenuti nel CIE di Ponte Galeria", 11 giugno 2013, [www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2765&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2765&l=it); (ultimo accesso: luglio 2013):

21 Per maggiori informazioni, si veda: ASGI, "Minori bengalesi sottoposti a nuova visita medica dal comune di Roma: un ragazzo tenta il suicidio", 14 giugno 2013, [www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2771&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2771&l=it)

22 L'articolo 6 afferma: "Se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente per l'esame della domanda di asilo lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, purché ciò sia nel miglior interesse del minore. In mancanza di un familiare, è competente per l'esame della domanda lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo". Il testo del Regolamento è disponibile qui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:IT:HTML> (ultimo accesso giugno 2013).

23 Il 12 giugno 2013 il Parlamento Europeo ha approvato nuove regole per aumentare l'efficacia, gli standard e il livello di cooperazione del Sistema Comune Europeo di Asilo, tra le quali la revisione del Regolamento di Dublino (604/2013). Per maggiori e più dettagliate informazioni sulle nuove regole, si veda: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm) (ultimo accesso: luglio 2013).

24 Lo SPRAR è costituito dalla rete degli enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Obiettivo dello SPRAR è la promozione di un sistema di "accoglienza integrata" per richiedenti asilo e rifugiati, che include un collocamento adeguato, informazioni, supporto legale, interpretariato/mediazione culturale, salute, servizi educativi, misure di integrazione socio-economica. All'interno del sistema vengono attuati progetti dedicati a MNA per rispondere ai loro specifici bisogni di accoglienza, supporto e integrazione. Maggiori informazioni sono disponibili su [www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it) (ultimo accesso: novembre 2011)

distribuzione sul territorio nazionale, sia per mancanza di fondi disponibili a livello locale. Inoltre, le carenze della politica nazionale in questo settore unite a insufficienti allocazioni finanziarie, alla mancanza di adeguate competenze, di un coordinamento efficace e di un sistema di monitoraggio a livello locale e nazionale, impediscono l'attuazione di un sistema di protezione efficace (Giovannetti 2009, Rozzi 2008, EMN 2009, Candia et al 2009, Defence for Children Italia 2011, Bender - Bethke 2010, Defence for Children Italia 2012). Un altro dato critico in termini di protezione riguarda il fatto che le misure di adozione e affido, che dovrebbero essere utilizzate in modo prioritario in caso di minorenni deprivati della famiglia (Legge 184/1983), non siano adeguatamente promosse e supportate in maniera omogenea su tutto il territorio. A ciò si aggiunge l'assenza di forme differenti e più flessibili di accoglienza (es. soluzioni abitative alternative, centri bassa soglia, ...) e il limitato numero di posti disponibili per minorenni richiedenti asilo presso lo SPRAR (Defence for Children Italia 2012, ASGI 2011). A questo proposito, recentemente, il Ministero dell'Interno ha annunciato di voler aumentare i posti disponibili presso lo SPRAR da 3000 a 16000 nei prossimi tre anni<sup>25</sup>.

La cosiddetta "Emergenza Nordafricana" ha evidenziato la mancanza di un'adeguata programmazione e la tendenza all'applicazione di un approccio "emergenziale" al fenomeno migratorio non in grado di capitalizzare e rinforzare il sistema e che, al contrario, ha mostrato criticità e carenze nei servizi e nei processi di accoglienza per i MNA.

A seguito dello stato di emergenza umanitaria dichiarata nel febbraio 2011, poi prorogato fino alla fine del 2012 è stata adottata dal Direttore Generale per l'Immigrazione e le Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali una nuova procedura per l'accoglienza e la presa in carico dei MNA, che indicava il Ministero del Welfare e delle Politiche Sociali "Soggetto attuatore" per l'assistenza nei confronti dei MNA a livello nazionale. Le 24 Strutture di Accoglienza Temporanea, SAT, sono state identificate e costituite a livello nazionale attraverso accordi specifici, per far fronte all'alto numero di minorenni da accogliere e nell'attesa di trovare una soluzione a lungo termine più adeguata. Per i minorenni richiedenti asilo, la competenza dell'accoglienza rimaneva in carico allo SPRAR (con responsabilità finanziaria del dipartimento regionale della Protezione Civile competente) ma la responsabilità sarebbe ricaduta sul Ministero del Welfare e delle Politiche Sociali in caso di indisponibilità di posti. Nel caso di un'eventuale tardiva richiesta di asilo da parte di un minore e in caso di non disponibilità dei posti presso lo SPRAR, la decisione spettava all'autorità locale, dietro indicazioni del Dipartimento della Protezione Civile che poteva riconfermare il collocamento oppure trasferire il minore in una struttura più adatta (Save the Children Italia - Garante dell'Infanzia e Adolescenza della Regione Lazio). Secondo numerose ONG in questo periodo alcuni minorenni sono stati accolti in queste strutture emergenziali solo dopo essere stati collocati per un periodo in centri per immigrati adulti, in alcuni casi la permanenza in queste SAT è stata estremamente lunga e in condizioni inadeguate. Alcune delle criticità riscontrate erano da imputare inoltre all'inesperienza dei gestori delle strutture - 15 su 24 non aveva mai avuto precedente esperienza di accoglienza di MNA - la mancanza di informazioni adeguate, di orientamento legale, di adozione di misure di protezione (denuncia alle autorità, nomina del tutore, procedura per la richiesta del permesso di soggiorno...) e di definizione di programmi educativi (ASGI 2011, Save the Children Italia 2011, Terre des Hommes 2012). Più preoccupante è stata, invece, la scarsa preparazione degli operatori in materia di tratta e protezione internazionale rilevata.

### **Nuove regole per il permesso di soggiorno**

La procedura di richiesta del permesso di soggiorno, essendo strumento che consente la regolarizzazione del ragazzo, dovrebbe essere presentata con una certa celerità per consentire un'immediata emissione del documento. Tuttavia è stato riscontrato che nel 2010 il 26%<sup>26</sup> dei MNA non richiedenti asilo ospitati in seconda accoglienza non hanno ricevuto un permesso di soggiorno (ANCI 2012). Inoltre le pratiche variano molto e generalmente vengono attivate con un certo ritardo, a volte addirittura dopo la nomina del tutore (UNHCR 2012), la quale può avvenire anche dopo molti mesi, causando nel ragazzo un senso di frustrazione e malessere. Come già evidenziato, la legge sull'immigrazione è stata recentemente modificata con l'introduzione

<sup>25</sup> Notizia disponibile su [www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=7390](http://www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=7390) (ultimo accesso ottobre 2013).

<sup>26</sup> Sebbene questa percentuale sia molto alta, rappresenta comunque un miglioramento se paragonata agli anni precedenti quando era il 59,2% (2006) e il 57,2% (2008) (ANCI 2012).

di criteri più restrittivi per quanto concerne la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età (Legge 94/2009), prevedendola solo per i minorenni presenti sul territorio nazionale da non meno di tre anni e che abbiano seguito un progetto di integrazione sociale e civile per un tempo minimo di due anni. Tuttavia, in seguito alle proteste promosse da parte di ONG e organizzazioni della società civile, nonché alle impugnazioni dei provvedimenti derivati dall'applicazione delle nuove disposizioni, l'impatto dei nuovi criteri sulle possibilità di tutela dei diritti dei minorenni e sulle loro prospettive di integrazione è stato parzialmente arginato con l'approvazione della Legge 129/2011. In base alle modifiche apportate alle relative disposizioni (art. 32, par. 1 e ibis del Testo Unico sull'Immigrazione) e all'interpretazione fornita dalla circolare del Ministero degli Interni del 16 novembre 2011, i MNA che non hanno i requisiti sopra menzionati (3 anni di residenza e 2 anni di progetto di integrazione) possono ottenere comunque la conversione alla maggiore età se affidati a una struttura di accoglienza per minorenni (art. 2 Legge 184/1983), e/o sottoposti a tutela, previo parere positivo della DG Immigrazione. Nel caso di minori che convivono con la propria famiglia o con una famiglia affidataria (art. 4 Legge 184/1983), il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio, accesso al lavoro, per esigenze sanitarie o di cura quando il minorenne raggiunge la maggiore età. Nel caso in cui la conversione non sia applicabile e il MNA sia ancora finanziariamente dipendente dalla famiglia affidataria, il permesso di soggiorno può essere esteso per la durata del permesso dei genitori affidatari stessi (Direttiva Ministero dell'Interno n. 17272/7 del 28 marzo 2008).

Nonostante i vari emendamenti, in considerazione del fatto che la maggioranza dei ragazzi migranti che arrivano in Italia siano tra il 16 e i 17 anni di età (80,3% nel 2013), risulta comunque chiaro che le nuove disposizioni previste dalla legge 94/2009 siano state introdotte per limitare la possibilità di integrazione di molti MNA al raggiungimento della maggiore età. Va inoltre sottolineato come la tempistica per l'emissione del parere, la cui richiesta va inoltrata ai servizi sociali tre mesi prima del raggiungimento della maggiore età insieme alla richiesta di rinnovo, e i criteri per la decisione (la documentazione che provi il percorso di integrazione) rimangano ancora aleatori e possano ostacolare il rinnovo del documento (Caritas/Migrantes 2012<sup>27</sup>). Il dibattito che si è sviluppato in questi anni sulla questione ha mostrato i limiti di queste disposizioni le quali non risultano essere in linea con gli standard nazionali e internazionali sulla protezione dell'infanzia, compromettono e disperdono le risorse economiche e professionali investite per l'accoglienza e la protezione dei MNA e che, nonostante la dichiarata intenzione di aumentare il livello di "sicurezza", creano per le persone minorenni una condizione di insicurezza, rischio e incertezza. E' importante menzionare inoltre che la legge 129/2011 non è conforme agli standard nazionali e internazionali. Il parere positivo, infatti, dovrebbe essere emesso dalla DG Immigrazione all'inizio del percorso di integrazione a seguito di un'analisi familiare e della decisione di non attuare la misura di ritorno volontario assistito, e non quando il minorenne è prossimo alla maggiore età (ASGI 2011).

---

<sup>27</sup> Secondo gli ultimi dati disponibili fino al 26/7/2012 sono state emesse 651 opinioni positive in merito ai minorenni provenienti da Bangladesh (179), Albania (122), Egypt (78), Kosovo (75) e Tunisia (61) che hanno provato un progetto di integrazione scolastica (350) e in vari settori lavorativi (301) (Caritas- Migrantes 2013).

## 6. UNA BREVE DESCRIZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DELL'ISTITUTO DI TUTELA

Le attuali norme sulla tutela, risalenti al 1942<sup>28</sup>, possono essere considerate obsolete se messe a confronto con la ben diversa situazione attuale dei minorenni non accompagnati (GATE 2012-Pubblico Tutore dei minori - Regione Veneto 2009). Ulteriori difficoltà derivano, inoltre, dalla frammentazione delle competenze e dall'attuazione eterogenea delle disposizioni attuali e questo inevitabilmente determina un livello di protezione e supporto per i minorenni che varia molto a seconda del contesto locale e regionale, così come in base alle competenze personali, alle intenzioni e al tempo disponibile dei singoli tutori. Per queste ragioni, in questo ambito così come in altri (immigrazione, welfare ecc...), alla luce dei fatti è difficile nella sostanza considerare la presenza di un "sistema nazionale".

### I Garanti regionali e l'Autorità Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

Mentre a livello regionale sono state approvate nel tempo alcune disposizioni per la nomina dei Garanti regionali per l'Infanzia e Adolescenza<sup>29</sup>, fino a poco tempo fa non esisteva in Italia un organismo indipendente specificamente dedicato alla promozione dei diritti dell'infanzia. Gli organismi regionali, detti Garanti o Pubblici Tutori a seconda delle regioni, hanno il compito di monitorare, proteggere e promuovere sul loro territorio i diritti dei minorenni sulla base della Convenzione Onu sui Diritti del Fanciullo e di garantire che il superiore interesse del minore sia tenuto in considerazione come priorità in tutte le attività che li coinvolgono. Alcuni Garanti sono impegnati nell'attuazione di progetti per la formazione, selezione, valutazione e supporto di volontari interessati a diventare tutori.

Nel 2011 con la legge n. 112 è stata istituita la figura dell'Autorità Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, nominata dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica<sup>30</sup> e la cui posizione è incompatibile con altre cariche pubbliche e private. Alcune delle funzioni dell'Autorità Garante riguardano il monitoraggio sull'applicazione della CRC e degli altri standard di protezione dell'infanzia, l'ascolto dei minorenni anche attraverso la consultazione di organizzazioni che ne promuovono e difendono i diritti, la diffusione della conoscenza e della cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la segnalazione alle Autorità competenti di casi di violazione dei diritti dei minorenni ed eventuali misure da adottare, la verifica che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso ai diritti, la formulazione di pareri sul Piano Nazionale Infanzia e sul Rapporto Nazionale del Comitato CRC, la realizzazione di studi e ricerche, la richiesta di dati alle istituzioni pubbliche, la formulazione di pareri sui disegni di legge del Governo e sulle proposte normative delle Camere riguardanti i minorenni, la segnalazione al Governo, alle Regioni e agli Enti locali interessati di tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'Autorità Nazionale presiede inoltre la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, composta dai Garanti regionali e delle province autonome che ha l'obiettivo di aumentare il livello di coordinamento, l'adozione di politiche comuni e lo scambio di dati e informazioni (Gruppo CRC 2012). L'Autorità Nazionale è parte dell'ENOC (European Network of Ombudspersons for Children) e coopera a seconda delle questioni con Comitati, Ministeri e altri organismi che operano a livello nazionale. L'articolo 6 della legge istitutiva prevede anche la possibilità per qualsiasi privato cittadino di segnalare una possibile situazione di violazione dei diritti di un minorenne.

<sup>28</sup> Le attuali norme sulla tutela risalgono infatti al 1942. Sono state concepite in un contesto storico diverso rispetto a quello che riguarda i minorenni stranieri non accompagnati in cui il tutore veniva nominato prevalentemente per assicurare l'amministrazione delle proprietà di minorenni titolari di ingenti patrimoni rimasti orfani. Da qui l'attenzione del Codice Civile ai beni e le proprietà dei minorenni. (Pubblico Tutore dei minori - Regione Veneto 2009, Defence for Children Italia 2011).

<sup>29</sup> Attualmente su 20 regioni italiane solo le seguenti hanno approvato una legge regionale che istituisce il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza: Veneto (L.R. 42/1998); Lazio (L.R. 38/2002); Molise (L.R. 32/2006); Campania (L.R. 17/2006); Calabria (L.R. 28/2004); Emilia Romagna (L.R. 9/2005); Liguria (L.R. 9/2007); Lombardia (L.R. 6/2009); Umbria (L.R. 18/2009); Toscana (L.R. 26/2010); Piemonte (L.R. 31/2009); Friuli Venezia Giulia (L.R. 49/1993); Marche (L.R. 18/2002); Puglia (Art. 30, L.R. 19/2006); and Sardegna (L.R. 8/2011).

<sup>30</sup> Il 20 novembre 2011, Vincenzo Spadafora, precedente presidente del Comitato Italiano per l'Unicef è stato nominato quale primo Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in Italia anche se il regolamento che ha reso operativa tale Autorità, è stato approvato solo a settembre 2012. (Gruppo CRC 2013).

## La nomina del tutore e i modelli di tutela

In base al Codice Civile la tutela è un istituto giuridico il cui scopo è garantire la protezione della persona e degli interessi economici del minore quando entrambi i genitori sono deceduti o quando per altre ragioni non possano adempiere pienamente alle loro responsabilità genitoriali (art. 343 Codice Civile). Il tutore viene nominato dal Giudice Tutelare appartenente alla giurisdizione dove risiede il minore previa notifica delle autorità locali, dei membri delle strutture di accoglienza, delle forze di polizia, e/o dei membri della famiglia. Il Tribunale per i Minorenni è responsabile della nomina del tutore solo in caso di sospetto di abbandono di minorenni o nel corso della procedura di adottabilità (art. 10, par. 3, e artt. 11 e 19 della legge 183/1984 modificata dalla legge 149/2001). Tuttavia, a causa della mancanza di una comune interpretazione delle disposizioni menzionate, la procedura per la nomina del tutore può talvolta coinvolgere, a seconda del contesto locale, il Giudice Tutelare o il Tribunale per i Minorenni o può essere effettuata attraverso il coordinamento di entrambi (Turri 2004, Rozzi 2008, Tarzia 2008, Giovannetti 2009).

In base al Codice Civile italiano, il Giudice Tutelare “nomina tutore la persona designata dal genitore che ha esercitato per ultimo la potestà genitoriale”. Il tutore viene scelto in quanto persona idonea all’ufficio, “di ineccepibile condotta”, che sia in grado di educare e istruire il minore tenendo conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni (Artt. 348 e 147 del Codice Civile). Il Giudice Tutelare, prima di procedere alla nomina del tutore, deve anche sentire l’opinione del minore che abbia raggiunto l’età di anni sedici (Art. 348 del Codice Civile). Il Codice Civile prevede anche la nomina di un pro-tutore (art. 360 Codice Civile) che non è un vice-tutore ma esercita un ruolo indipendente e autonomo e ha il dovere di cooperare con il Giudice Tutelare nel monitoraggio e nel controllo dell’ufficio del tutore, rappresentando il minore in caso di conflitto tra l’interesse del tutore e il superiore interesse del ragazzo, sostituendo il tutore in caso debba abbandonare il suo ruolo, e richiedendo la nomina di un nuovo tutore al Giudice Tutelare. Nonostante queste disposizioni, nella pratica, l’opinione del ragazzo non viene richiesta né viene nominato un pro-tutore (Defence for Children Italia 2011). In molte città italiane per la nomina del tutore possono occorrere parecchi mesi, con tutti i problemi legali e burocratici che questo comporta e può succedere che il tutore non sia nemmeno nominato (Rozzi 2008, Defence for Children Italia 2011). Occorre evidenziare tuttavia che, secondo gli ultimi dati disponibili, la percentuale dei MNA in seconda accoglienza ai quali è stato nominato un tutore è aumentata dal 36,21 nel 2008 al 65,14% nel 2009 e al 65,36% nel 2010 (ANCI).

Mentre nei casi di nomina di un tutore per MNA non richiedenti protezione internazionale non esistono norme specifiche e venga applicata la normativa nazionale in materia, la Direttiva del Ministero degli Interni del 7 dicembre 2006 e l’art. 26 del Decreto Legislativo 25/2008 ha previsto una procedura specifica per la nomina tempestiva di un tutore per i MNA richiedenti asilo. Nel caso in cui un minorenni presenti richiesta di protezione internazionale, l’autorità che riceve la domanda (polizia di frontiera o polizia locale) deve immediatamente sospendere la procedura ordinaria e informare il Tribunale per i minorenni e il Giudice tutelare per l’adozione dei provvedimenti riguardanti la nomina (entro 48 ore) di un tutore che deve decidere, tenendo conto dell’opinione del ragazzo, se confermare la domanda, prestare assistenza durante tutto il procedimento (misure di protezione e accoglienza....) e informare il ragazzo in relazione a ogni aspetto della procedura e delle sue possibili conseguenze. Inoltre il tutore può inoltrare appello al Tribunale per contestare il diniego del riconoscimento della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione. Allo stesso modo, il tutore di un MNA non richiedente asilo può appellarsi al Tribunale per contestare il rimpatrio assistito del minorenni. Nonostante la legge preveda dunque una nomina tempestiva del tutore per i MNA richiedenti protezione internazionale, le 48 ore previste dalla normativa non sono quasi mai rispettate, causando il rischio per il ragazzo di raggiungere la maggiore età senza riuscire ad attuare la procedura di protezione internazionale a cui ha diritto (ASGI 2011). Per quanto riguarda i minorenni vittime di tratta e sfruttamento, non è prevista una specifica procedura per la nomina del tutore, con l’eccezione dei casi di sfruttamento sessuale (art. 25-bis Regio Decreto Legislativo 1404/1934), per i quali viene nominato un curatore speciale.

L’art. 3, par. 11 della Legge 184/1983 vieta di nominare tutori i rappresentanti legali e gli operatori delle strutture di accoglienza per i minori anche se, ai fini di assicurare l’applicazione delle necessarie

e urgenti misure di protezione per i MNA, le strutture di accoglienza pubbliche e private esercitano una tutela provvisoria (la cosiddetta “potestà tutelare interinale”), che si protrae fino alla nomina del tutore. Nonostante non sia ampiamente applicata e conosciuta, questa disposizione è estremamente importante ad esempio per avviare la richiesta del permesso di soggiorno così come per la conferma della richiesta di protezione internazionale, in mancanza della nomina del tutore.

Nella prassi, a seconda del contesto territoriale, esistono due tipi di modelli di tutela: la tutela volontaria, in cui alcuni privati cittadini vengono nominati tutori a titolo volontario, e la tutela istituzionale, ossia i casi in cui viene nominato tutore un rappresentante dell'amministrazione comunale o delle autorità locali (per esempio il Sindaco, vice sindaco o un Assessore) dove il minore risiede. Quest'ultima situazione indica un potenziale conflitto di interessi nel quale l'autorità locale, responsabile finanziariamente della cura e dell'accoglienza del minore, potrebbe agire per ridurre il numero dei MNA sul suo territorio, senza tenere in considerazione il superiore interesse del minore, e senza che vi sia alcun sistema esterno e indipendente di controllo. Alcune eccezioni sono state sollevate da alcuni esperti anche in merito alla nomina di avvocati in qualità di tutori poiché potrebbe esserci una sovrapposizione e un conflitto di interessi tra il loro ruolo e l'adeguata rappresentanza dei bisogni del minore. D'altro canto, i tutori volontari potrebbero non essere adeguatamente formati, supportati e riconosciuti nel loro ruolo e dunque potrebbero non essere realmente coinvolti nella pianificazione e nel processo decisionale che riguarda il minore.

Un elemento critico rilevante è quindi rappresentato dal fatto che il livello di protezione e cura che il MNA riceve dal proprio tutore dipende dal modello di tutela adottato a livello locale, dalle competenze del tutore (che non sono però standardizzate), dalle sue capacità e dal suo livello di indipendenza e autonomia.

### **Responsabilità e doveri legali del tutore**

Per quanto riguarda i doveri e le responsabilità legali di un tutore, l'art. 357 del Codice civile stabilisce che un tutore:

- deve prendere decisioni relative al benessere materiale e spirituale del minore, al suo sviluppo e alla sua educazione tenendo conto delle sue capacità, della sua inclinazione naturale e delle sue aspirazioni;
- è il legale rappresentante del minore, con il potere di rappresentanza negli atti civili e nel processo civile o penale;
- è responsabile dell'amministrazione dei beni del minore;

Il tutore è anche responsabile, in alcuni casi, per i danni causati a terzi dal minore mentre questi era sotto la sua supervisione (la cosiddetta “culpa in vigilando”) (art. 2048 del Codice Civile), ed è responsabile per qualsiasi danno causato al minore (art. 382 Codice Civile) (Pubblico Tutore Regione Veneto 2009). Come evidenziato nel Rapporto Nazionale “Closing a Protection Gap” (Defence for children Italia 2011) è opinione di molti studiosi, di operatori e dei tutori stessi che la tutela di un MNA richieda anche delle responsabilità e competenze che non sono previste dal Codice Civile, quali:

- una funzione più generale di “negoiazione” tra tutti gli attori coinvolti nel processo di integrazione e nella protezione del minore, basata sulla conoscenza e considerazione prioritaria del suo superiore interesse;
- l'ascolto del minore, inteso non solo come il più importante elemento di comprensione dei suoi bisogni di protezione, aspirazioni e progetti di vita per un'efficace presa in carico del minore, ma anche per una reale rappresentazione delle sue opinioni, idee e desideri e per l'immediato riconoscimento di eventuali segni di abuso, violenza, tratta e sfruttamento<sup>31</sup>.

A parte le funzioni di ordinaria amministrazione legate alla scuola, alla salute e alle attività ricreative, un'adeguata rappresentanza del minore è molto importante in ambito penale, sia quando il minore è persona offesa, sia nel caso in cui sia imputato. In quest'ultimo caso, il Decreto del

---

<sup>31</sup> Per maggiori dettagli sulle funzioni che i tutori per adempiere pienamente al loro ruolo di protezione e prevenzione e per rispondere ai bisogni/diritti dei minorenni si veda Defence for Children Italia 2012.

Presidente della Repubblica 448/1988 stabilisce che il tutore non solo può nominare un difensore, monitorarne l'attività e informare il minorenne, ma può anche assistere alle udienze e proporre appello contro il provvedimento adottato (Turri 2004). Come già menzionato, il tutore gioca un ruolo cruciale anche nella presentazione della richiesta di protezione internazionale: per completare la procedura di presentazione, infatti, deve esprimere la propria approvazione, può assistere il giovane durante l'udienza davanti alla Commissione territoriale per il diritto di asilo e lo può adeguatamente informare circa ogni aspetto della procedura e le correlate possibili conseguenze. Il tutore, inoltre, può far ricorso in appello per contestare alcune decisioni adottate dalle istituzioni (ad es. mancato riconoscimento dello status, rimpatrio volontario assistito etc.).

### **Formazione e metodologia di lavoro dei tutori**

Nell'ambito istituzionale italiano non ci sono linee guida generali riguardo la formazione dei tutori e le loro competenze. Il Codice Civile fa esplicito riferimento al fatto che il tutore deve essere "di ineccepibile condotta", deve essere in grado di educare e istruire il minorenne tenendo conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni (Artt. 348 e 147). Inoltre secondo gli articoli 362 e 380 del Codice Civile, il tutore ha il dovere di presentare al Giudice Tutelare un inventario dei beni del minorenne, amministrarne l'eventuale patrimonio e presentare un rendiconto annuale della gestione economica (si veda Pubblico Tutore dei Minorenni - Regione Veneto 2009). Se, da un lato, non vi è alcuna evidenza di metodologie di lavoro o di corsi di formazione specifici per i tutori che sono rappresentanti di amministrazioni comunali, dall'altro i tutori volontari frequentano generalmente corsi di formazione organizzati dalle amministrazioni comunali o regionali che applicano logiche e approcci significativamente diversificati.

### **Numero dei casi e retribuzione**

Nell'ambito istituzionale italiano non ci sono disposizioni generali riguardo al numero dei casi di minorenni di cui un tutore è responsabile e le prassi variano secondo il contesto. A causa della mancanza di adeguate norme legislative, il limite sul numero dei casi dei quali un tutore è responsabile è stabilito solo nei contesti dove vengono organizzati corsi specifici di formazione nell'ambito di progetti locali per tutori volontari, ma non a livello nazionale. Generalmente, quando un rappresentante dell'amministrazione comunale è nominato tutore non vi è limite al numero dei minorenni che prende in carico, per esempio un sindaco può essere nominato tutore di 100 o perfino 200 minorenni; al contrario, quando il tutore è un volontario generalmente vi è il limite di 5 minori per tutore.

Per quanto riguarda la retribuzione dei tutori, in base al Codice civile "l'ufficio tutelare è gratuito" (Art. 379 del Codice civile). Solo in casi limitati (difficoltà correlate ai suoi doveri, con particolare riferimento ai suoi doveri di amministrazione economica e finanziaria), il Giudice tutelare può riconoscere al tutore una "equa indennità" (Art. 379). Tuttavia, in alcuni dei contesti nei quali vengono realizzati progetti di formazione per tutori, viene concesso un rimborso simbolico a copertura delle spese per sostenere i tutori nella loro attività e una copertura assicurativa<sup>32</sup>.

### **Monitoraggio e responsabilità**

Nel contesto italiano la tutela si apre con un provvedimento giudiziario e le attività a essa connesse si svolgono sotto la supervisione e il monitoraggio del sistema giudiziario: essa rappresenta dunque un ambito nel quale l'intervento pubblico dello Stato per la protezione dei minorenni è, attraverso il coinvolgimento attivo e le responsabilità di controllo delle autorità giudiziarie, più rilevante che in altri casi (Occhiogrosso 2009). Mentre la tutela conferisce al tutore l'esercizio della responsabilità genitoriale, questo non può essere paragonato a un genitore in quanto la sua attività è soggetta al controllo e al monitoraggio delle autorità giudiziarie e in alcuni casi specifici deve essere autorizzata dal Giudice Tutelare. Tuttavia il Giudice tutelare esercita spesso un controllo formale sui tutori, limitandosi agli aspetti economici, in conformità a quanto previsto nel Codice civile, ma non un monitoraggio della relazione instaurata con il minorenne e delle sue implicazioni. Per quanto riguarda i tutori volontari, la supervisione è effettuata dalle organizzazioni che organizzano i corsi di formazione, (istituzioni regionali o locali o organizzazioni del terzo settore) mentre, per quanto riguarda i tutori istituzionali, non sembra essere prevista alcuna procedura.

32 Si veda Defence for Children Italia 2011, Save the Children Italia 2012

## 7. VALUTAZIONE DEGLI STANDARD DI RIFERIMENTO PER I TUTORI DI MINORI NON ACCOMPAGNATI

A livello nazionale risulta difficile analizzare e valutare del sistema di tutela italiano rispetto agli Standard di riferimento per i tutori di MNA perché non è possibile descrivere il contesto nazionale come “sistema”, né dal punto di vista legale/istituzionale, né riguardo alle pratiche e alle procedure.

La già descritta frammentazione del quadro legislativo, delle competenze e delle procedure di protezione e presa in carico dei MNA, le complessità e le carenze presenti nel sistema di migrazione e asilo, insieme alla mancanza di una legislazione aggiornata, di un unico modello di tutela e di una politica e di una strategia nazionale per la formazione dei tutori creano un contesto nel quale la funzione e l’impatto che un tutore può avere è strettamente dipendente da diversi fattori, la maggior parte dei quali sono estremamente variabili a livello locale/regionale e dipendono inoltre dalle capacità del singolo tutore, dal suo grado di indipendenza e dalle sue risorse relazionali.

Nelle pagine seguenti si è cercato di effettuare un’analisi sulla base degli Standard, sono state identificate alcune buone pratiche ed evidenziati alcuni trend positivi o negativi.

Tuttavia per poter creare le condizioni minime che consentano un’effettiva valutazione di ogni singolo Standard, sono ancora necessari degli interventi e degli investimenti a livello nazionale che purtroppo sono ancora distanti dalla realtà e ancora non risultano essere nell’agenda istituzionale.

## STANDARD 1



**Il tutore vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minore e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo**

*Indicatori:*

Il tutore:

- A) È in grado di determinare quale sia il superiore interesse del minore prima che siano prese decisioni in merito a:
- le procedure legali,
  - la scelta dell'avvocato,
  - la struttura di accoglienza e il luogo di residenza,
  - il percorso educativo,
  - i trattamenti sanitari,
  - altre tipologie di interventi di supporto;
- B) È in grado di assicurare che la valutazione del superiore interesse del minore sia basata sull'opinione del minore e sulla sua condizione individuale;
- C) Coinvolge tutti gli attori rilevanti nella valutazione dell'impatto sul minore delle misure adottate, al fine di garantire che tale impatto sia valutato attraverso un approccio multidisciplinare;
- D) Evita qualsiasi conflitto di interesse che possa concernere il suo rapporto con il minore e lavora indipendentemente dagli altri attori che prendono decisioni circa la condizione giuridica e il benessere del minore;
- E) Verifica in modo costante e continuativo quale sia il superiore interesse del minore prendendo in considerazione:
- Il background e la passata esperienza del minore nei paesi di origine, di transito e di residenza,
  - il suo livello di sviluppo e maturità,
  - la sua situazione familiare,
  - la durata del soggiorno nel paese ospitante,
  - la fase della procedura di accoglienza nella quale si trova

Il principio del superiore interesse del minore non compare nella Costituzione Italiana (1948), ma è stato sancito come principio costituzionale da alcune decisioni della Corte Costituzionale<sup>33</sup>. Per questo, benché non sia applicato pienamente e non sia stato debitamente integrato in tutte le legislazioni, le politiche e i bilanci, e nemmeno nelle decisioni giudiziarie e amministrative e nei servizi che hanno un impatto sui minorenni, il principio del superiore interesse costituisce un criterio di valutazione nelle deliberazioni giudiziarie e amministrative ed è ritenuto incluso, esplicitamente o implicitamente, in diverse disposizioni riguardanti i minorenni<sup>34</sup>.

Nonostante non vi sia un esplicito riferimento al superiore interesse del minore nelle disposizioni sulla tutela, è comunque chiaro che il ruolo e i compiti del tutore debbano essere orientati da

<sup>33</sup> Decisione n. 421 del 20 luglio 1990 e n. 303 del 24 luglio 1996, che si riferiscono agli articoli 2 e 31 della Costituzione. Di particolare interesse è la sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite, n. 21799 del 25 ottobre 2010 dove per consentire la migliore protezione del superiore interesse dei suoi bambini, una donna nigeriana è stata autorizzata a risiedere provvisoriamente in Italia senza applicare le norme sull'immigrazione (eccezione prefigurata dall'articolo 31 del T.U. sull'Immigrazione - d.lgs n. 286 del 1998) ed anche senza il bisogno di provare l'esistenza di una "reale situazione di emergenza, eccezionale e transitoria" (come generalmente richiesto), ma solamente sulla base del danno arrecato ai minori in caso di separazione dalla madre.

<sup>34</sup> CRC 2002, para. 103

questo principio. Sebbene le leggi che regolano la tutela siano state concepite in un periodo storico differente e si siano focalizzate sul bisogno di assicurare l'organizzazione finanziaria dei bambini senza genitori, esse includono riferimenti all'articolo 147 (Doveri verso i figli) del Codice Civile, dove è affermato chiaramente che le decisioni relative al mantenimento dei figli, alla loro istruzione ed educazione devono essere prese "tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli".

In generale, la persistente attitudine culturale che tende a favorire gli interessi degli "adulti" (intendendo con questo i problemi organizzativi e finanziari)<sup>35</sup> e la mancanza di procedure, metodologie e strumenti condivisi sia per determinare sia per valutare continuamente il superiore interesse di ogni minore nei settori rilevanti – servizi sociali, servizi di accoglienza, professionisti e autorità dell'ufficio immigrazione, fino agli stessi tutori – rende molto difficile valutare il livello di rispetto di questo Standard. Nella pratica non è possibile stimare l'influenza che i tutori possono avere nel processo di determinazione e valutazione del superiore interesse. Purtroppo raramente viene considerato che per essere completamente conforme alla sua vera natura, la determinazione e la valutazione del superiore interesse del minore devono essere effettuate su base individuale, e devono basarsi su un processo continuo di monitoraggio e revisione, così come sulla possibilità di sviluppare una relazione significativa e di fiducia con il ragazzo.

---

*"In diverse situazioni il superiore interesse del ragazzo non viene per niente considerato." Un tutore*

---

In questo contesto, occorre evidenziare che la legislazione e le pratiche nell'ambito della migrazione e dell'asilo ostacolano l'effettiva implementazione di misure orientate al superiore interesse del minore. Benché questo principio sia richiamato in alcune disposizioni sulla materia<sup>36</sup>, come è già stato evidenziato nei paragrafi precedenti, diverse procedure (es. le nuove regole per la conversione del permesso di soggiorno) e alcune pratiche adottate in relazione a questioni cruciali (ad es. ingresso, accertamento dell'età, inserimento, tempistica per la procedura di asilo, rilascio di un permesso di soggiorno) decisamente non si basano sulla sua accurata considerazione ma, al contrario, sembrano ostacolare gli sforzi compiuti da tutori e da altri attori in questa direzione.

---

*"Ti faccio una domanda: come possiamo avere fiducia nelle istituzioni quando la legge è quello che è?" (fa riferimento alla legge 94/2009 che ha introdotto serie limitazioni alla conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età). Un tutore*

---

## **Conclusioni**

Nonostante la crescente attenzione alla questione del superiore interesse del minore, non sembrano ancora chiari i veri obiettivi e la natura di questo principio, che non appare trasposto in maniera coerente e adeguata nella metodologia dei tutori e degli altri attori che si occupano della cura e protezione dei minorenni.

---

<sup>35</sup> Vedi per esempio *ibidem*, para. 106

<sup>36</sup> Riferimenti espliciti al superiore interesse del minore si possono trovare, per esempio, nelle leggi e nelle politiche su immigrazione ed asilo, come: art. 28 del T.U. sull'Immigrazione - d.lgs n. 286 del 1998 sul diritto all'unità familiare che include il riferimento esplicito al superiore interesse del minore e dove l'art. 3, para. 1 della CRC è citato, "in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo", rispetto ai programmi per localizzare le famiglie di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, che devono essere eseguiti in rispetto del superiore interesse del minore (art. 8, para. 5 del Decreto Legislativo 140 del 30 maggio 2005 attuativo della Direttiva 2003/9/EC).

## Raccomandazioni

### Per le autorità istituzionali competenti:

1. Adottare un unico testo di legge sui MNA, a prescindere dal loro status, per la promozione dei loro diritti e la chiara identificazione delle competenze, delle procedure e delle pratiche da applicare in relazione ai bisogni individuali di cura e protezione.
2. Promuovere la riforma delle disposizioni sulla tutela per allinearle a quanto contenuto nella CRC (articolo 18) e per inserire un esplicito riferimento alla determinazione e valutazione del superiore interesse del minore da parte del tutore.
3. Promuovere e supportare presso gli attori coinvolti nella cura e protezione dei bambini, la definizione e la diffusione di una metodologia, di strumenti e di procedure comuni per la determinazione del superiore interesse di ogni singolo minore.

### Per i tutori:

1. Promuovere il processo di revisione continua e costante del superiore interesse del minore, che consideri la situazione, le opinioni e il punto di vista del ragazzo.
2. Creare e valorizzare ogni opportunità di incontro e scambio con il ragazzo al fine di creare una relazione con esso.
3. Basare la valutazione del superiore interesse del ragazzo sulla sua attiva partecipazione.
4. Richiedere una formazione adeguata che includa una metodologia, strumenti e procedure condivise.

## STANDARD 2



Il tutore si assicura che il minore partecipi attivamente a ogni decisione che lo riguarda

*Indicatori:*

Il tutore:

- A) Fornisce al minore tutte le informazioni concernenti i suoi diritti e che gli consentano di partecipare alle decisioni che lo riguardano e usa un linguaggio che sia comprensibile per il minore, ripete le informazioni tutte le volte che è necessario e si accerta che il minore comprenda e memorizzi queste informazioni;
- B) Ascolta il minore con attenzione, tiene in considerazione il suo punto di vista nel modo più appropriato e in relazione alla sua età, al suo livello di maturità e sviluppo;
- C) Informa il minore sugli esiti delle decisioni prese e spiega come il suo punto di vista è stato considerato all'interno dei processi decisionali;
- D) E' in grado di gestire le aspettative di partecipazione del minore;
- E) Si assicura che le azioni o i progetti che riguardano il minore siano basati sul punto di vista del minore e siano con esso condivisi;
- F) Assicura che l'eventuale ricorso a professionisti a supporto del minore sia promosso sulla base del suo consenso informato;
- G) Informa il minore circa le procedure disponibili per esprimere le sue lamentele in merito alla sua attività ed è disponibile ad accogliere i suoi commenti e/o le sue critiche;
- H) Utilizza tutti gli strumenti in suo possesso, anche creativi (quali, ad esempio, libri o brochure) o multimediali per assicurare la comprensione e la partecipazione del minore.

In merito al diritto del minore di essere ascoltato, si sottolinea che la novità e lo scopo dell'articolo 12 della CRC non sono stati compresi nella loro interezza all'interno del contesto nazionale fino alla Sentenza 1/2002 della Corte Costituzionale, che ha attribuito natura auto-esecutiva all'articolo 12<sup>37</sup>. La Costituzione Italiana, in linea generale, prevede che tutte le persone abbiano diritto a esprimere liberamente le loro opinioni e, anche se non vi sono espliciti riferimenti ai minorenni, la terminologia "tutte le persone" ovviamente li include<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda le leggi e le politiche nazionali sul diritto a essere ascoltato, è importante distinguere tra le questioni di carattere civile e penale, anche se in entrambi gli ambiti è possibile riscontrare una serie di criticità, tra cui l'eterogeneità delle pratiche a seconda dell'orientamento e del livello di competenza specifica, di risorse e di attenzione dei tribunali locali (per maggiori dettagli, si veda UNICEF 2012), che rischiano di compromettere la protezione della persona minorenni. In questo contesto il ruolo del tutore, così come quello del curatore, è riconosciuto come cruciale nell'assicurare che il minore riceva tutte le informazioni e il supporto adeguati durante tutte le fasi, spesso delicate, del procedimento. Tuttavia spesso il tutore o il curatore non vengono nominati, vi sono poche iniziative per la loro qualifica e il rafforzamento delle loro competenze, e talvolta, nei casi in cui un avvocato è nominato tutore/curatore, potrebbe verificarsi una sovrapposizione inadeguata tra i due ruoli (ibidem).

Nella sfera familiare, il dovere di ascoltare il minore e di prendere in considerazione le sue opinioni non è espressamente dichiarato ma può essere dedotto dalla legge che dispone che i genitori abbiano l'obbligo di attuare la loro funzione educativa tenendo conto della capacità, delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni dei loro figli (art. 147 Codice Civile).

<sup>37</sup> CRC 2009, para. 146 e 147.

<sup>38</sup> CRC 2002, para. 108

Questa interpretazione è perciò rilevante per definire anche il dovere del tutore. Riguardo alla protezione, di particolare rilevanza è la legge 149/2001 (che ha emendato la legge 184/83 sull'affidamento e l'adozione) la quale stabilisce che l'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale reso esecutivo dal Giudice Tutelare, "sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento" (art. 4).

Nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, il diritto a essere ascoltato è previsto in particolare nell'eventualità di una procedura di rimpatrio volontario assistito. Ciononostante, nella pratica, i minorenni spesso non vengono consultati, in particolare riguardo al loro inserimento, oppure possono essere adottate diverse misure di consultazione non essendo prevista una metodologia e una procedura comuni ed essendo il livello di competenza sulla materia molto diversificato sul territorio (EMN 2009).

---

*"Nessuno ti ascolta e non ti dicono le cose essenziali: lo staff della struttura di accoglienza risolve i problemi pratici, i tutori si limitano a firmare carte e documenti, ma ti trovi a diciotto anni e non hai capito niente. A questo punto non sai che cosa fare..." Un minorenne non accompagnato*

---

Nonostante le diverse iniziative nazionali e locali e i progetti per promuovere e favorire la partecipazione delle persone in età minore<sup>39</sup>, di recente il Gruppo CRC ha evidenziato chiaramente che uno dei maggiori gap nel contesto italiano è costituito dalla mancanza di una consultazione sistematica dei minori durante il processo di elaborazione di leggi e politiche che li riguardano a livello nazionale, regionale o locale, e dall'assenza di linee guida più specifiche sulla partecipazione nello sviluppo di piani d'azione futuri che li riguardano (Gruppo CRC 2011).

Come è stato sottolineato anche dal Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Piano Nazionale per l'Infanzia<sup>40</sup>, la partecipazione è considerata un "principio generale" che non trova applicazione pratica e concreta nelle politiche locali e nazionali (Gruppo CRC 2012).

---

*"La realtà è che tu devi fare quello che ti dicono, non sei libero."*  
Un minore non accompagnato.

---

In un contesto generale di questo tipo, il livello di adempimento di questo standard, ossia la capacità da parte del tutore di comunicare efficacemente e di assicurare l'attiva partecipazione del ragazzo, così come le pratiche e la metodologia di lavoro, dipendono strettamente dalle risorse e dalle competenze disponibili a livello locale (ad es. mediatori culturali, psicologi), dalle competenze di ogni singolo tutore e, sulla base delle consultazioni effettuate con i minorenni e i tutori, dal modello di tutela adottato a livello locale:

---

39 Tra gli altri, vale la pena di citare qui il Rapporto 2010 sullo stato di attuazione dell'articolo 12 della CRC, elaborato dal PIDIDA - Per I Diritti dell'Infanzia e Dell'Adolescenza, un tavolo consultativo aperto sui diritti dell'infanzia. Il rapporto è reperibile qui: [www.infanziaediritti.net/web/pdf/rapporti/rapporto\\_pilota/1.%20IntroduzioneonA.pdf](http://www.infanziaediritti.net/web/pdf/rapporti/rapporto_pilota/1.%20IntroduzioneonA.pdf) (ultimo accesso luglio 2013); il coinvolgimento dei minori nel monitoraggio sul Piano Nazionale per l'Infanzia, realizzato da PIDIDA con il supporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Sanità e dell'Istruzione (Gruppo CRC 2012); lo studio delle diverse esperienze di partecipazione dei minori promosso dal Centro Nazionale di Documentazione sull'Infanzia e l'Adolescenza (CNDA), si può consultare "Di chi è questo spazio? Un po' anche mio, Ricerca sulla partecipazione secondo bambini e adolescenti", disponibile qui: [www.minori.it/sites/default/files/Risultati\\_ricerca\\_partecipazione\\_2009.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/Risultati_ricerca_partecipazione_2009.pdf) (ultimo accesso luglio 2013); le diverse esperienze positive promosse a livello locale e regionale, in particolare dai Garanti Regionali per i diritti dell'infanzia. Per maggiori dettagli, si veda: [www.minori.it/minori/garanti-per-linfanzia-in-italia-il-quadro-attuale-e-le-prospettive-future](http://www.minori.it/minori/garanti-per-linfanzia-in-italia-il-quadro-attuale-e-le-prospettive-future) (ultimo accesso luglio 2013).

40 Il "Rapporto di sintesi sugli esiti del monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva", adottato con il Decreto del Presidente della Repubblica del 21 gennaio 2011, è disponibile qui: [www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/52486DC1-6482-44A2-B264-FBEB72BD9DD9/0/Pianoinfanzia2011\\_Rapportodisintesi.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/52486DC1-6482-44A2-B264-FBEB72BD9DD9/0/Pianoinfanzia2011_Rapportodisintesi.pdf) (ultimo accesso luglio 2013).

---

*“Secondo la mia esperienza, quando i minori capiscono che sei un volontario, che stai facendo qualcosa per loro gratis, hanno più fiducia in te e ti parlano di più.” Un tutore*

---

### **Conclusioni**

Nonostante un'adeguata informazione rappresenti un elemento essenziale per assicurare la protezione e la partecipazione del minore, permane una scarsa attenzione a questo principio che deriva dalla mancanza di una metodologia, di strumenti e di procedure comuni e una strategia nazionale condivisa. La qualità delle informazioni fornite e il livello di partecipazione del minore dipendono non solo dalla qualità e dalla specificità delle risorse e competenze disponibili, ma anche dal modello di tutela e dalla capacità ed attenzione di ogni singolo tutore.

### **Raccomandazioni**

*Per le autorità istituzionali competenti:*

1. Elaborare una strategia nazionale che comprenda metodologia, strumenti e procedure dirette a tutti gli attori con le diverse competenze, per l'effettiva partecipazione delle persone in età minore in tutti i procedimenti e le situazioni che li riguardano.
2. Valorizzare e diffondere le buone pratiche e le campagne di sensibilizzazione e informazione sulla questione.

*Per i tutori:*

1. Valorizzare la partecipazione del ragazzo a partire dal riconoscimento della sua storia personale, bisogni individuali e risorse e adottando strumenti, metodologia e un linguaggio appropriati e che tengano in considerazione l'età, il genere, la cultura.
2. Richiedere una formazione adeguata e cercare di entrare in connessione con le risorse, le esperienze e le competenze disponibili.
3. Creare contesti adatti in cui il ragazzo può esprimere la sua opinione, il suo punto di vista e i suoi bisogni.

## STANDARD 3



### Il tutore protegge la sicurezza del minore

#### Indicatori:

#### Il tutore:

- A) Dà la massima priorità possibile alla tutela della sicurezza del minore e si assicura che il suo stesso comportamento non la metta a rischio;
- B) Si assicura che il minore sappia che è libero di raccontare qualsiasi cosa riguardo la propria sicurezza oppure qualsiasi pericolo egli avverta;
- C) Tratta in modo confidenziale tutte le informazioni ricevute dal minore a meno che non sia necessario rompere tale rapporto di confidenzialità per proteggere il minore o un altro minore, informandolo, se possibile, di tale necessità;
- D) È in grado di riconoscere eventuali segnali di abuso o tratta, sa come agire in caso di lesioni, forme di disagio o potenziali pericoli per il minore e riporta immediatamente tali informazioni alle autorità e istituzioni competenti;
- E) È consapevole della pressione psicologica, dei rischi e dei pericoli rappresentati da coloro i quali hanno facilitato il minore nel compiere il suo viaggio;
- F) Si assicura che il minore ottenga un trattamento adeguato se è vittima di violenza, abuso o tratta;
- G) Segnala sempre e tempestivamente alle autorità la scomparsa di un minore;
- H) Accetta che il suo comportamento sia fatto oggetto di controlli e verifiche per escludere possibili rischi di abuso.

La parola “tutela” deriva dal latino “tuèri”, che significa “accudire, proteggere”. Il ruolo chiave del tutore relativamente alla protezione del minore è quindi già chiaramente definito dall’etimologia del termine. Riguardo a questa funzione, il Codice Civile (art. 357) prevede diversi doveri del tutore quali prendere decisioni in merito al benessere del minorenne, essere il suo rappresentante legale e assisterlo durante tutte i procedimenti legali (ad es. asilo, appelli, procedimenti penali), avvalendosi anche del supporto di un avvocato.

*“La mia tutrice mi è stata molto vicina. Ho subito un’operazione difficile e lei mi ha molto aiutato. Mi sono sentita protetta.” Un minorenne non accompagnato*

La capacità dei tutori di proteggere i minorenni in maniera efficace può essere analizzata costantemente e effettivamente adottando un approccio sistemico ed olistico basato sui diritti dell’infanzia, che abbia lo scopo di prendere in considerazione sia i fattori sistemici sia quelli personali che possono aumentare i livelli di vulnerabilità ai rischi. Questo approccio è stato adottato nella ricerca condotta recentemente da Defence for Children Italia nell’ambito del Progetto GATE<sup>41</sup> nel quale, anche attraverso la diretta consultazione di minorenni, tutori e altri attori chiave, sono stati identificati i maggiori fattori di rischio. In questo contesto i due livelli di analisi interconnessi avevano l’obiettivo di:

1. considerare il livello di inclusione, appropriatezza e conformità alla CRC e agli altri standard internazionali e l’efficacia del sistema nazionale di protezione contro la tratta e lo sfruttamento;
2. analizzare il livello di risposta ai bisogni e ai diritti dei MNA in relazione alle quattro dimensioni di sopravvivenza, sviluppo, partecipazione, protezione.

<sup>41</sup> Guardians Against Trafficking and Exploitation (GATE) - Programma per la Prevenzione e la Lotta contro il Crimine della Commissione Europea. Per maggiori dettagli, si veda: [www.gate-eu.org](http://www.gate-eu.org) (ultimo accesso luglio 2013).

Senza voler analizzare i risultati emersi dal Progetto GATE, in generale, dallo studio è emerso che la presenza di alcuni fattori sistemici nel contesto italiano, combinati con i fattori di rischio legati alla storia personale del MNA e alle relazioni sviluppate, producono un contesto che non è sufficientemente protettivo.

Tra i fattori di rischio identificati si evidenziano: la mancanza di una procedura per il primo contatto con il MNA e di un iter di identificazione e accertamento dell'età puntuale, corretto e competente; la mancanza di una procedura appropriata e standardizzata per l'accoglienza, inclusi i centri a bassa soglia e le famiglie affidatarie; l'accesso limitato a servizi sanitari adeguati, inclusi i servizi psico-sociali e psichiatrici; la mancanza di competenze e procedure per informare adeguatamente i minorenni, per comprenderne la storia personale, il contesto culturale, i bisogni e le competenze specifiche, per la definizione di un progetto di integrazione individuale, per supportarli nel stabilire e mantenere relazioni positive con le famiglie e altre relazioni sociali con adulti e pari, per accompagnarli verso l'età adulta e orientarli dopo il raggiungimento della maggiore età; la mancanza di una competenza adeguata a sviluppare una relazione basata sulla fiducia reciproca e sulla riservatezza; la mancanza di competenze adeguate e condivise sui rischi ai quali i MNA sono esposti e, in particolare, sui fenomeni di tratta e sfruttamento (per maggiori dettagli si veda Defence for Children Italia 2012).

All'interno di questo contesto non protettivo, l'impatto che i tutori possono avere sul livello di protezione dei MNA è ostacolato, prima di tutto, dal fatto che il tutore non viene mai nominato al momento dell'ingresso, non potendo quindi assisterlo durante la procedura di accertamento dell'età (il tutore viene nominato solo nel momento in cui il minorenne è stato identificato come tale e non nei casi in cui vi siano dubbi relativamente alla sua età). A questo riguardo, una buona pratica è rappresentata dal "Progetto di tutori culturali", realizzato dalla Cooperativa Dedalus e dal Comune di Napoli, nel quale i mediatori culturali nominati tutori sono anche coinvolti in attività sociali e di solidarietà e quindi molto spesso entrano in contatto con i ragazzi ancor prima della loro nomina, sono perciò in grado di assisterli fin dall'inizio del loro percorso in Italia. Inoltre sono stati stipulati accordi con altri attori locali (forze di polizia, autorità giudiziarie, servizi sociali locali...) relativamente alla procedura di accertamento dell'età, cosicché i mediatori possono essere presenti durante questo procedimento:

---

*"Due anni fa abbiamo creato un tavolo tecnico che include diverse forze di polizia (Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza), il Tribunale per i Minorenni, la Procura per i minori ed il Tribunale ordinario, il Comune di Napoli e i servizi sociali, l'ospedale "Santobono" di Napoli (i medici hanno avuto una formazione specifica riguardo a questioni legate alla migrazione e ai minori non accompagnati), la Polizia Locale (Vigili Urbani) e varie ONG e organismi del terzo settore. Questo Protocollo d'intesa dichiara che, quando un minore non accompagnato viene rintracciato, la prima da cosa da fare è condurlo in questo specifico ospedale e non in un altro. Inoltre afferma che un certificato con il risultato deve essere consegnato al ragazzo e un mediatore culturale deve essere presente anche perché il ragazzo deve essere consapevole di quello che sta avvenendo. (...) In pratica stiamo applicando il Protocollo Ascone" che ancora non è stato approvato dalle autorità nazionali." Un tutore*

---

Inoltre, il livello di controllo e di influenza che i tutori possono avere rispetto al tipo di accoglienza, al livello di accesso ad attività educative e di integrazione e ai servizi sanitari, dipendono molto dalle risorse e dalle competenze disponibili nel contesto locale/regionale; mentre l'efficacia dei tutori nell'informare adeguatamente i MNA sui rischi ai quali sono esposti, nell'aiutarli a sviluppare una rete di connessioni protette, nello sviluppo di relazioni basate sulla reciproca fiducia e sulla confidenzialità e nel conoscere la storia e il contesto personale dei MNA, dipende sia dalle competenze, dalle intenzioni e dalla disponibilità di tempo personali del tutore, così come dal livello di supporto, controllo e monitoraggio garantito a livello locale.

Infine, la piena realizzazione di questo Standard è ostacolata anche dal fatto che, come è emerso dalla ricerca GATE, solamente in un numero limitato di casi vi è evidenza di esperienze e competenze adeguate riguardo ai fenomeni di tratta e sfruttamento. Generalmente i tutori sembrano ricevere solamente informazioni generiche sulla questione e non una formazione specifica (per maggiori dettagli, si veda Defence for Children Italia 2012).

### Conclusioni

Il ruolo del tutore può essere considerato centrale nell'assicurare una protezione adeguata e nell'identificare rapidamente eventuali condizioni di rischio. Tuttavia il livello di protezione che viene garantita ai MNA è molto variabile e strettamente connesso a vari fattori che non sono dipendenti dai tutori, tra cui la tempistica per la nomina, le competenze, le intenzioni e la disponibilità di ogni singolo tutore così come il livello di supporto, di controllo e monitoraggio garantiti a livello locale dalle istituzioni.

### Raccomandazioni

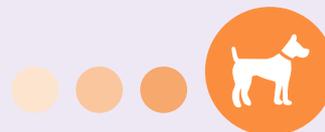
Per le autorità istituzionali competenti:

1. Promuovere un sistema nazionale di assistenza e protezione dei MNA coerente e integrato e che preveda un costante monitoraggio dei servizi attuati.
2. Sviluppare e testare una procedura "pilota" per la nomina immediata del tutore.
3. Promuovere lo sviluppo di una metodologia, di strumenti e procedure comuni per il primo contatto con il minorenne, incluso il momento di identificazione e la comprensione della sua storia, del suo contesto di riferimento e possibili situazione di rischio.
4. L'adozione di una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei MNA che si basi su un approccio multidisciplinare e centrato sui diritti dell'infanzia.
5. Favorire la diffusione di forme diversificate per l'accoglienza, tra cui centri a bassa soglia e l'affido familiare.
6. Supportare lo sviluppo di attività di solidarietà e supporto dei MNA.
7. Adottare una strategia nazionale di formazione degli operatori coinvolti nel sistema di protezione che includa l'identificazione dei fattori di rischio e lo sviluppo di strumenti per lo sviluppo delle risorse di autodifesa dei MNA.

Per i tutori:

1. Prestare attenzione costante all'identificazione di possibili rischi di abuso e violenza anche attraverso l'ascolto attento della storia e dell'esperienza del MNA e, ove necessario, richiedere un supporto specifico per facilitare l'accesso a risorse e competenze adeguate.
2. Creare e valorizzare le opportunità di incontro tra il tutore e il ragazzo, sia da soli sia con eventuali amici e conoscenti del ragazzo, anche nel luogo di residenza del ragazzo.
3. Adottare un approccio preventivo, informando il MNA dei vari rischi che potrebbe incontrare nella situazione attuale e in futuro cercando sempre di valorizzare e aumentare il suo potenziale e le sue capacità di autodifesa.

## STANDARD 4



### Il tutore agisce come difensore dei diritti del minore

#### Indicatori:

Il tutore:

- A) È un controllore assertivo, impegnato e coraggioso dei diritti del minore;
- B) Non ha timore di assumere posizioni diverse rispetto a quelle delle autorità e agisce in maniera indipendente, esclusivamente sulla base del superiore interesse del minore;
- C) Si oppone alle decisioni che non tengano in considerazione il superiore interesse del minore e si impegna affinché le procedure che lo riguardano siano eque;
- D) Ha la forza emotiva necessaria per far fronte a situazioni frustranti, ostilità o pressioni da parte di terzi;
- E) È presente quando vengono prese decisioni importanti per la vita del minore e per la valutazione del suo superiore interesse.

Nel contesto italiano, la possibilità effettiva che i tutori agiscano come difensori dei diritti dei minorenni, dipende da vari fattori, tra cui, in primo luogo, dal modello di tutela adottato a livello locale.

Come già menzionato, a seconda del contesto, infatti, possono essere nominati tutori sia i volontari nell'ambito di un progetto specifico, sia i rappresentanti delle autorità (es. sindaco, vice sindaco o un assessore) o dei servizi sociali locali. In quest'ultimo caso, che si verifica di frequente, il fatto che il tutore sia anche un rappresentante dell'autorità locale potrebbe portare a un conflitto di interessi, alla mancanza di monitoraggio esterno e di indipendenza. Dalle consultazioni effettuate nell'ambito del progetto con referenti chiave è infatti emersa, come significativo elemento di criticità, laddove sia presente un progetto locale, la tendenza da parte dei giudici tutelari a non considerare in molti casi la nomina di tutori volontari, indirizzando invece la scelta su soggetti istituzionali. D'altra parte, il ruolo del tutore volontario potrebbe non essere sempre riconosciuto e quindi con una conseguente sua esclusione dall'organizzazione e dalle decisioni importanti che riguardano il minorenne; oppure potrebbe non essere adeguatamente preparato e formato per opporsi alle decisioni prese dalle autorità, per interagire efficacemente con gli altri attori coinvolti o per cercare un supporto su questioni specifiche.

---

*“Qui il tutore è una figura fredda, ha un compito molto burocratico..che non riguarda molto “lottare” per i minori, o perlomeno non sempre...” Un tutore*

---

Un secondo fattore che può ostacolare l'attuazione di questo Standard riguarda la tempistica per la nomina del tutore, che può avvenire, a seconda del contesto locale, diversi mesi dopo l'ingresso e la presa in carico, privando quindi alcuni MNA del supporto del tutore durante alcune fasi importanti del processo di accoglienza, quali l'accertamento dell'età, l'inserimento, la procedura di asilo o la definizione di un percorso individuale di integrazione. Nonostante in queste fasi i MNA siano assistiti da altri professionisti (ad es. addetti dei servizi sociali, consulenti legali dell'autorità locale o della struttura di accoglienza, mediatori culturali ecc.), l'assenza del tutore, o la sua nomina tardiva, unitamente alla mancanza di una strategia di formazione nazionale, rappresenta ancora un elemento molto critico nella protezione, che necessita di essere adeguatamente considerato a livello nazionale.

## Conclusioni

Il tutore dovrebbe sempre essere indipendente e agire nell'esclusivo interesse del minore. Questo criterio non risulta essere in molti casi applicato a livello nazionale.

## Raccomandazioni

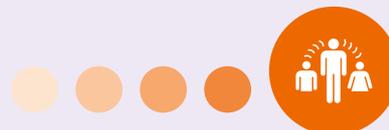
Per le autorità istituzionali competenti:

1. Promuovere l'adozione di un modello di tutela che consideri il tutore come figura indipendente che agisce nell'interesse del minore.
2. Promuovere una campagna di sensibilizzazione sul ruolo e i compiti del tutore in relazione alla protezione e promozione dei diritti del minore.
3. Promuovere una campagna informativa diretta ai giudici tutelari tesa a promuovere la figura del tutore volontario laddove sia presente un progetto locale di selezione e formazione.

Per i tutori:

1. Nell'ambito del ruolo di tutore, far presente agli attori con cui si entra in relazione che l'obiettivo chiave della tutela è l'identificazione, la rappresentazione e la promozione dei diritti e delle esigenze della persona minore.
2. Richiedere un adeguato riconoscimento e tutto il supporto necessario per svolgere la propria funzione.
3. Informare il ragazzo sul proprio ruolo (del tutore), le proprie responsabilità e i propri doveri
4. Aiutare il ragazzo a comprendere i suoi diritti e i suoi doveri in relazione al contesto agli attori e le procedure di riferimento.

## STANDARD 5



---

**Il tutore è il punto di riferimento per il minore e agisce come intermediario con tutti gli altri attori coinvolti**

---

*Indicatori:*

Il tutore:

- A) Mantiene i contatti con ed è il punto di riferimento per
  - l'avvocato,
  - gli operatori e i responsabili della comunità di accoglienza,
  - gli operatori psico-sociali e sanitari,
  - le istituzioni, gli insegnanti,
  - i genitori affidatari,
  - i servizi sociali,
  - i membri della famiglia nel paese di residenza e/o in quello di origine e ogni altro attore coinvolto nel processo di accoglienza del minore;
- B) Informa il minore sui suoi diritti e sui suoi doveri nella relazione con gli altri attori coinvolti;
- C) Assiste nello stabilire contatti con la comunità del minore e nello sviluppo di relazioni personali rilevanti a fornire al minore il senso di appartenenza a una famiglia o a un gruppo;
- D) Si assicura di essere informato in merito alle decisioni che hanno un impatto sulla vita del minore e partecipa agli incontri nei quali si prendono decisioni in merito al minore.

La capacità da parte del tutore di mantenere contatti efficaci con gli altri attori dipende dalle sue abilità e competenze relazionali personali ma anche, in particolare nel caso italiano, dal grado di coordinamento esistente a livello locale. Il tutore potrebbe trovarsi infatti in un contesto in cui la rete di servizi locali è molto organizzata e connessa, così come in una situazione in cui non vi sono sufficienti connessioni e collaborazioni tra i vari attori. In quest'ultimo caso potrebbe incorrere in molte difficoltà di interazione, ma potrebbe attivarsi in maniera proattiva per contribuire allo sviluppo di un sistema funzionante di coordinamento e comunicazione.

---

*“Penso che per poter assicurare la piena protezione dei diritti dei minori, il tutore debba considerarsi come un “intermediario” proattivo, come un collegamento tra il minore e gli altri attori coinvolti, come gli operatori delle comunità, gli insegnanti, gli operatori sociali, gli avvocati, le autorità ecc. ecc.” Un tutore*

---

Alcuni dei tutori (volontari) intervistati hanno raccontato di aver avuto talvolta problemi a lavorare con gli operatori delle strutture di accoglienza o con alcuni rappresentanti delle autorità competenti, a causa della mancanza del riconoscimento della legittimità delle loro richieste o attività; in tutti i casi tuttavia sono riusciti, grazie alle loro abilità relazionali, ad assicurarsi che il loro ruolo e le loro responsabilità fossero comprese e rispettate riuscendo quindi a sviluppare una relazione collaborativa a favore del minorenne:

---

*“Abbiamo connessioni efficaci ed efficienti con tutte le agenzie e le istituzioni coinvolte nel processo di accoglienza, integrazione e assistenza*

---

*dei minori. Qualche volta abbiamo avuto problemi con gli operatori delle comunità per minori, perché all'inizio non riconoscevano e non rispettavano il nostro ruolo e le nostre funzioni, ma alla fine siamo riusciti a collaborare, comunicare e avere collegamenti anche con loro." Un tutore*

---

Benché sia impossibile valutare il livello generale di soddisfacimento di questo Standard, è importante evidenziare che, in generale, laddove vengono realizzati corsi locali di formazione per tutori e gli obiettivi dei corsi vengono ampiamente diffusi a livello locale, i tutori risultano supportati nel comunicare e relazionarsi con gli altri attori che ruotano intorno al ragazzo. Inoltre, in questo caso, per garantire una collaborazione efficace ed efficiente vengono generalmente attivati degli accordi formali specifici tra i progetti di formazione per tutori e le autorità locali, le istituzioni giudiziarie e le altre agenzie coinvolte. D'altro canto, nei casi di tutori che sono anche rappresentanti dell'autorità locale e che potrebbero quindi avvalersi dei contatti già esistenti grazie al loro ruolo pubblico, potrebbe essere difficile comprendere la reale natura delle loro funzioni.

### **Conclusioni**

Il livello di attuazione di questo Standard dipende molto dal livello di cooperazione esistente a livello locale tra i vari attori deputati alla protezione dell'infanzia, così come dalle competenze e dall'attitudine e capacità di ogni singolo tutore.

### **Raccomandazioni**

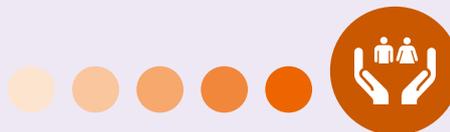
*Per le autorità istituzionali competenti:*

1. Promuovere a livello nazionale e locale una campagna informativa sul ruolo del tutore.
2. Valorizzare, supportare e diffondere le buone pratiche identificate in questo ambito

*Per i tutori:*

1. Rendersi consapevoli delle responsabilità e dei doveri nei confronti degli attori deputati alla protezione dell'infanzia.
2. Effettuare una mappatura degli addetti e gli attori deputati alla protezione dell'infanzia.
3. Adottare un approccio proattivo per creare e mantenere una rete di collaborazione tra i vari attori.
4. Entrare in connessione con altri tutori per agire anche collettivamente
5. Conoscere i diritti del minorenne per contribuire alla loro affermazione nei diversi contesti

## STANDARD 6



**Il tutore assicura la tempestiva identificazione e adozione di una soluzione durevole e adeguata basata sul superiore interesse del minore**

*Indicatori:*

Il tutore:

- A) Verifica che la soluzione proposta dagli altri attori coinvolti nel processo di accoglienza sia basata sulla considerazione del superiore interesse del minore come istanza primaria, a partire almeno dalla considerazione:
  - Della situazione familiare,
  - Della situazione nel paese di origine,
  - Dell'adeguatezza della sistemazione per assicurare un ambiente sicuro e protetto,
  - Della sicurezza e dei rischi ai quali il minore è esposto,
  - Del livello di integrazione nel paese di arrivo,
  - Della condizione di salute fisica e mentale,
  - Delle possibilità di sviluppo offerte al minore nei diversi casi;
- B) Sostiene il ricongiungimento del minore con la sua famiglia solo quando questo è nel suo superiore interesse, tenendo in considerazione anche i pericoli per il minore e per la sua famiglia connessi con il processo migratorio:
  - Il tutore ha, con il consenso del minore, contatti personali con i membri della sua famiglia e con le organizzazioni nel paese di origine e verifica che essi siano in grado di prendersi cura del minore in modo adeguato,
  - Il tutore verifica gli eventuali segni connessi all'esposizione di fenomeni di tratta anche rispetto al ruolo dei membri della sua famiglia;
- C) Sostiene l'integrazione nel paese di arrivo quando questo è nel suo superiore interesse, prestando particolare attenzione
  - All'acquisizione di adeguate competenze linguistiche,
  - Allo sviluppo di adeguati contatti sociali,
  - Alla realizzazione di un adeguato percorso educativo, formativo e di inserimento professionale;
- D) Sostiene il rimpatrio del minore nel suo paese di origine quando questo è nel suo superiore interesse:
  - A seconda dei desideri del minore, il tutore accompagna il minore nel viaggio di rientro, sostiene la necessità di accompagnarlo o individua qualcuno che possa accompagnarlo,
  - Monitora e controlla la definizione di un progetto di vita/ reinserimento per il minore, sia prima sia dopo la realizzazione del rimpatrio,
  - Cerca di tenersi informato sul benessere del minore dopo il ritorno nel paese di origine;
- E) Prepara il minore a tutti i grandi cambiamenti connessi con il raggiungimento della maggiore età.

Nel contesto italiano non è possibile valutare l'impatto che il tutore può avere nell'identificare e adottare una soluzione duratura e adeguata per i minori. Questo dipende, infatti, da diversi fattori come la sollecitudine con cui il tutore è nominato, il suo livello di competenze e abilità relazionali, la sua capacità di sviluppare una buona relazione con il ragazzo, il grado di coordinamento esistente a livello locale e di riconoscimento del suo ruolo.

Inoltre, non vi sono evidenze di una metodologia specifica o linee guide teoriche riguardo all'identificazione di una soluzione duratura e adeguata, che deve essere elaborata su base individuale, tenendo in considerazione i bisogni e le risorse personali di ogni persona in età

minore. Tutti i tutori consultati hanno infatti dichiarato che uno dei loro obiettivi consiste proprio nell'identificazione di una soluzione durevole e più adatta ad ogni singolo minorenne:

---

*“Mi considero come un ponte che potrebbe aiutare il ragazzo/la ragazza che si muove dal passato verso il futuro, che sceglie il suo sentiero, che cammina verso il suo futuro personale...”* Citazione da un tutore

---

Il ruolo del tutore in merito alla riunificazione familiare non è chiaro nella pratica e nessuno tra i tutori consultati ha riferito di aver avuto esperienza in questo ambito. Invece relativamente al rimpatrio volontario (art. 7, DPCM 535/1999) il suo compito è limitato perché questa misura può essere attuata solo con il consenso del minorenne stesso; allo stesso modo, il ruolo del tutore dal momento in cui il minorenne è stato rimpatriato nel paese di origine non è chiaro e non è stata riferita alcuna esperienza al riguardo.

---

*“C’era un ragazzo. Avrei voluto che fosse rimpatriato nel suo paese, ma lui non ha accettato. Non penso fosse una cosa buona, perché aveva problemi mentali, quindi poteva essere pericoloso per lui. Aveva bisogno di un supporto specifico che qui non era disponibile, mentre al limite nel suo paese avrebbe avuto la sua famiglia. Ho parlato con i famigliari, ma la loro risposta è stata “cosa possiamo fare con lui?”. È rimasto in Italia, è stato molto difficile per lui, non aveva nessun supporto, nessuna risorsa economica per pagare le visite psichiatriche. Ora sta bene perché siamo riusciti ad ottenere che la ASL locale se ne prenda cura, ma è stato veramente molto difficile.”* Un tutore

---

Tutti i tutori e i ragazzi consultati hanno evidenziato l'importanza cruciale di un sostegno dopo il raggiungimento della maggiore età.

---

*“Sono veramente preoccupato di compiere 18 anni..mi troverò da solo. Ho lo status di rifugiato, lo Stato dovrebbe prendersi cura di me, darmi un posto dove vivere, un lavoro...ma appena compio 18 anni? So che non ci saranno possibilità qui per me.”* Un minorenne non accompagnato.

*“Ho appena compiuto 18 anni e dovrò lasciare la struttura a giugno. Ho capito da solo come funzionano le cose qui in Italia, ma ci ho messo un po' di tempo, e adesso che sono maggiorenne, ho poco tempo per organizzare la mia vita da adulto.”* Un ragazzo ormai maggiorenne

---

Nel quadro legislativo italiano tutti i minorenni hanno diritto a misure di protezione fino al compimento della maggiore età. Un curatore speciale può essere nominato solo per ragazzi ormai adulti che sono stati interdetti per infermità mentale. A questo riguardo, si evidenzia che l'estensione dell'affidamento fino all'età di 21 anni è prevista dall' art. 25 del Decreto Legislativo Regio 1404/1934 nei casi di comportamento deviante ma è messo in pratica in casi (limitati) in cui il ragazzo viene considerato incapace di vivere fuori dalle strutture di accoglienza<sup>42</sup>. Occorre anche sottolineare che, in accordo con i provvedimenti nazionali ed internazionali (Legge 218/1995 la Convenzione dell'Aja del 5 Ottobre 1961), lo status di minorenne dovrebbe essere determinato in accordo con le leggi nazionali dello Stato del quale il minore ha la nazionalità e non con quelle dello Stato di abituale

---

<sup>42</sup> Siccome include il prolungamento della responsabilità finanziaria delle autorità locali fino ai 21 anni di età, questo articolo è applicato con cautela.

residenza (art. 20, 23 della Legge 218/1995)<sup>43</sup>.

Comunque, la tutela non può estendersi oltre la maggiore età, anche se la maggioranza dei tutori che abbiamo incontrato nel corso della prima fase e della seconda fase del progetto “Closing a Protection Gap” ha deciso di rimanere in contatto con i ragazzi dei quali erano tutori e continuare a sostenerli:

---

*“Certamente sono rimasta in contatto con i miei bambini! Come avrei potuto lasciarli soli quando non c’è più un supporto da parte delle istituzioni? Alcuni assistenti sociali lavorano molto per loro, ma il “sistema” si muove in maniera diversa... l’obiettivo principale è tagliare le spese.” Un tutore*

---

### **Conclusioni**

Il livello di attuazione pratica di questo Standard dipende dal livello di disponibilità di ogni singolo tutore poiché alcuni tutori mantengono il rapporto con il ragazzo anche dopo i 18 anni. Tuttavia, dal punto di vista formale, la tutela non può estendersi oltre il compimento della maggiore età.

### **Raccomandazioni**

*Per le autorità istituzionali competenti:*

1. Definire chiaramente il ruolo del tutore nell’ambito delle procedure di ritorno volontario assistito e riunificazione familiare.
2. Promuovere e supportare lo sviluppo di una metodologia, di strumenti e procedure comuni dirette a tutori e altri addetti coinvolti nella protezione dell’infanzia per aiutare i MNA nella fase cruciale del passaggio alla maggiore età.
3. Definire modalità di supporto che considerino le condizioni che deve affrontare il minorenni al compimento della maggiore età anche assumendo questa importante variabile proiettiva come elemento chiave degli interventi.

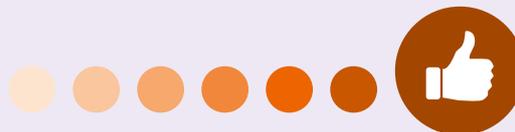
*Per i tutori:*

1. Vigilare affinché vengano tempestivamente attivate la procedura di permesso di soggiorno e l’eventuale richiesta di protezione internazionale.
2. Assicurarsi che ogni decisione che riguarda l’identificazione e l’attuazione di una soluzione duratura sia basata sulla considerazione di ogni situazione personale, dei bisogni specifici e dei progetti di vita così come sulla partecipazione e il coinvolgimento attivo del ragazzo in ogni fase del processo.
3. Tenere costantemente aggiornato il ragazzo sugli effetti delle decisioni da intraprendere e, se necessario e se esplicitamente richiesto dal ragazzo, coinvolgere la famiglia.
4. Preparare e aiutare nella fase di passaggio alla maggiore età e accompagnamento verso l’età adulta.
5. Tenere sempre in primaria considerazione la necessità di creare una situazione futura sostenibile per il ragazzo.

---

<sup>43</sup> In base a queste disposizioni, il Tribunale di Roma ha recentemente rigettato il rifiuto del permesso di soggiorno a un ragazzo egiziano di 18 anni perché secondo la legge egiziana la maggiore età si raggiunge a 21 anni (decreto del Tribunale di Roma, 20 settembre 2011).

## STANDARD 7



### Il tutore tratta il minore con rispetto e dignità

#### Indicatori:

#### Il tutore:

- A) Tratta il minore con un atteggiamento aperto e privo di pregiudizi;
- B) ascolta le opinioni e le preoccupazioni del minore e le prende in seria considerazione;
- C) Adotta un comportamento e un atteggiamento adeguati, che possano costituire anche un esempio per il minore;
- D) Manifesta interesse per la vita del minore ponendogli domande riguardo a essa, ma senza essere troppo invadente;
- E) è sensibile alle differenze culturali;
- F) Rispetta il diritto alla riservatezza del minore e lo informa sulla possibilità di rivolgersi in modo autonomo ad altri professionisti;
- G) Aiuta il minore a mantenere/ridefinire la sua identità e la sua autostima;
- H) Adotta un approccio flessibile e individualizzato rispetto ai bisogni specifici del minore;
- I) Antepone il rispetto dei diritti del minore a ogni altra considerazione relativa al suo proprio benessere fisico e mentale.

Il grado di soddisfazione di questo standard a livello nazionale si basa, come per gli standard 8 e 9, sulla deontologia e attitudine personale del singolo tutore, in quanto questa dimensione cruciale non sembra essere soggetta ad un sistema di monitoraggio e una metodologia efficaci e condivisi.

Come già menzionato precedentemente, infatti, nel contesto italiano le attività dei tutori dovrebbero essere monitorate dalle autorità giudiziarie e, in alcune circostanze, autorizzate dal Giudice Tutelare. Ciononostante, le attività di monitoraggio si limitano agli aspetti finanziari risultando quindi spesso poco efficaci (Defence for Children Italia 2011).

Benché non vi sia evidenza di procedure specifiche di monitoraggio per i tutori che sono rappresentanti delle autorità locali, eccetto per quelle collegate al loro ruolo professionale, i progetti locali per tutori volontari generalmente attuano una procedura di monitoraggio che è, comunque, estremamente variabile a seconda del singolo progetto. Un dato preoccupante è la mancanza di meccanismi strutturati per accogliere eventuali reclami da parte dei ragazzi. A livello nazionale, come già evidenziato, uno dei principali compiti che la legge affida all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, è la possibilità di segnalare violazioni o rischi di violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Tuttavia, mentre nel corso del 2012 sono state ricevute numerose segnalazioni da parte di privati, associazioni e organizzazioni, non sono state ricevute segnalazioni direttamente da persone di minore età. Creare le condizioni per un contatto diretto con bambini e adolescenti, costituisce una delle maggiori sfide dell'Autorità, insieme alla raccolta di dati e informazioni sulle segnalazioni ricevute da parte dei Garanti regionali.

Molti dei MNA incontrati durante il progetto hanno dichiarato di avere instaurato buone relazioni con altre figure con cui sono a contatto (operatori delle strutture di accoglienza, mediatori culturali, insegnanti ecc):

---

*“Ho una buona relazione con L., è la mia maestra...mi fido di lei...parlerei con lei se avessi problemi con il mio tutore.” Un minore non accompagnato*

---

---

*“La cosa più importante per me è essere vicina ai ragazzi, “parlare la loro lingua”, che significa essere capace di stabilire una relazione, lasciare che si aprano con me...visto che questi bambini sono persone con una vita, spesso drammatica che tu devi conoscere e comprendere.” Un tutore*

---

Altri ragazzi hanno espresso il bisogno di avere uno “spazio terzo” (libero dalla presenza di istituzioni e organizzazioni), minimamente strutturato e autogestito, aperto a tutti i minorenni accolti nelle strutture di accoglienza dove poter esprimere e condividere le loro preoccupazioni e i loro bisogni, ed eventualmente discutere i problemi con i loro tutori.

---

*“Sarebbe bello avere un luogo dove puoi trovare altri ragazzi o adulti che hanno avuto la tua stessa esperienza e che adesso stanno vivendo qui, sono integrati in Italia, e possono darti informazioni importanti perché sanno quali sono le cose di cui hai bisogno.” Un ragazzo ormai maggiorenne*

---

### **Conclusioni**

Il livello di attuazione di questo standard dipende molto dalla personale attitudine e deontologia di ogni singolo tutore, non essendoci un sistema di monitoraggio effettivo, un sistema condiviso per trasmettere eventuali segnalazioni, un codice di condotta e una metodologia sulla questione.

### **Raccomandazioni**

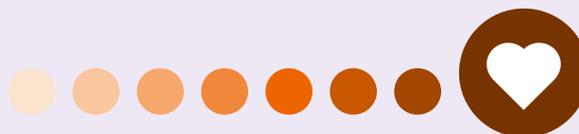
**Per le autorità istituzionali competenti:**

1. Promuovere la definizione e diffusione di un codice di condotta per i tutori.
2. Facilitare e supportare la configurazione di un sistema di monitoraggio a livello locale/regionale sul livello di qualità della tutela e la condotta del tutore.
3. Favorire la conoscenza e l'accessibilità del sistema di segnalazione adottato dall'Autorità Nazionale.

**Per i tutori:**

1. Richiedere la supervisione e il monitoraggio e, laddove necessario, un supporto specializzato per far fronte alla relazione con il ragazzo, e nello specifico ad alcune dimensioni (culturale, di genere, religioso...).
2. Aiutare il ragazzo ad esprimere i propri reclami, incluse segnalazioni relative alla relazione con il tutore stesso.
3. Facilitare la creazione di condizioni e spazi dove il ragazzo possa condividere la propria esperienza con altri coetanei.

## STANDARD 8



**Il tutore costruisce con il minore una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità**

### *Indicatori:*

Il tutore:

- A) Conosce personalmente il minore;
- B) Tratta in modo confidenziale tutte le informazioni sul/del minore, a meno che non sia necessario violare il rapporto di riservatezza per questioni di sicurezza concernenti il minore stesso o altri minori e informa, quando possibile, il minore della necessità di rompere tale rapporto di confidenzialità;
- C) Non esprime giudizi relativamente alla veridicità di quanto il minore riferisce in merito ai motivi che lo hanno indotto ad allontanarsi dal suo paese di origine, né consente che questo tipo di giudizio possa condizionare il suo rapporto con il minore;
- D) È sempre sincero con il minore e mantiene le sue promesse;
- E) Fornisce al minore informazioni chiare e a lui comprensibili in merito al suo ruolo e alle sue reali possibilità e verifica che il minore abbia aspettative adeguate rispetto a quanto il tutore può o non può fare;
- F) Dimostra al minore che è davvero interessato a lui - che lavora con sincero impegno - e che si sente responsabile per lui;
- G) Chiarisce che anche nel caso in cui il minore si allontani per un periodo, egli è sempre bene accetto dal tutore;
- H) Presta attenzione alla comunicazione verbale, non verbale ed emotiva;
- I) È empatico nei confronti del minore e gli offre il suo supporto morale e affettivo.

Il raggiungimento di questo standard è basato sull'attitudine personale, le abilità e le risorse relazionali del singolo tutore perché non vi è un'attenzione generale e strutturata verso la dimensione relazionale del ruolo del tutore che probabilmente deriva dal fatto che l'istituto legale della tutela era stato concepito a protezione del patrimonio economico e personale dei minorenni che rimanevano orfani dei genitori. Inoltre, nei casi in cui il tutore è un rappresentante istituzionale, l'alto numero di casi da gestire difficilmente consente di sviluppare una relazione di fiducia con il ragazzo (Defence for Children Italia 2011).

Dai risultati delle ricerche sul campo è emerso che, da un lato, l'intenzione dei tutori nello sviluppare di una relazione positiva con il minorenne può essere influenzata negativamente dalla mancanza di supporto che essi possono ricevere da parte di altri attori, creando quindi frustrazione e talvolta minando il livello di impegno che essi possono esprimere. Talvolta per i ragazzi stessi non è facile credere che i tutori siano dalla loro parte:

---

*"A volte sento di essere percepito come un rappresentante delle istituzioni italiane anziché come una persona terza che sta dalla parte del minore."*

Un tutore

---

Dall'altro lato, alcuni ragazzi hanno riferito che apprezzerrebbero un grado maggiore di fiducia e una relazione più stretta con i tutori per poter affrontare le loro future aspirazioni, che rappresentano una delle loro preoccupazioni più grandi.

---

*“A parte il normale conflitto tra adulto e adolescenti, qui emerge un conflitto culturale. Spesso, se i tutori sono avvocati o professionisti italiani, sono percepiti troppo distanti per capire questi bambini e la loro situazione ed esperienza specifica.” Un tutore*

---

Invece il tutore è generalmente molto apprezzato se è un volontario e ancor di più se è un “mediatore culturale” in quanto riesce a sviluppare maggiormente una relazione di fiducia reciproca.

---

*“Sarebbe bello avere un’associazione dove il ragazzo può scegliersi il tutore. Se sono volontari ti fidi di più. Certo, il tutore non può venire in contro a tutti i tuoi bisogni, ma deve essere un punto di riferimento, qualcuno di cui ti puoi fidare... La cosa migliore sarebbe di avere dei “fratelli” per tutori (cioè adulti dello stesso paese di origine già integrati).” Un ragazzo ormai maggiorenne*

---

### **Conclusioni**

Il livello di attuazione di questo Standard dipende molto dalla personale attitudine, capacità relazionali e competenze di ogni singolo tutore. Gli elementi che si costituiscono come ostacoli principali alla costruzione di una relazione di fiducia sono stati identificati nella mancanza di supporto nei confronti dei tutori da parte degli altri attori e nella tendenza da parte dei ragazzi di percepire il tutore come figura distante da loro, nonostante tuttavia, apprezzino maggiormente una relazione stretta con il loro tutore.

### **Raccomandazioni**

**Per le autorità istituzionali competenti:**

1. Promuovere la definizione di una metodologia e di strumenti comuni per aumentare le capacità relazionali e le competenze dei tutori.
2. Promuovere l’affido omoculturale.

**Per i tutori:**

1. Valorizzare le capacità e opportunità relazionali e richiedere un supporto specializzato sulla questione.
2. Condividere con il ragazzo la propria storia e le proprie esperienze di vita.
3. Essere aperto a discutere con il ragazzo tutte le questioni che egli possa considerare rilevanti
4. Creare opportunità che possano rinforzare la relazione con il ragazzo (ad es. situazioni conviviali, pasti insieme, inviti a casa propria etc.).
5. Considerare comprendere le questioni relative alle differenze culturali che possono facilitare o inibire la relazione con il ragazzo.

## STANDARD 9



### Il tutore è “accessibile” per il minore

#### Indicatori:

#### Il tutore:

- A) Organizza un incontro con il minore il prima possibile dopo la sua nomina, per un primo scambio;
- B) Incontra con regolarità il minore;
- C) Può essere contattato facilmente dal minore per telefono o tramite e-mail;
- D) Comunica in maniera adeguata all'età e al livello di sviluppo e maturità del minore;
- E) Se necessario ricorre al supporto di interpreti;
- F) Abita sufficientemente vicino al minore in modo da rispondere velocemente in caso di difficoltà o necessità;
- G) Informa il minore in merito ai luoghi nei quali si possono incontrare;
- H) Contatta il minore di quando in quando per rimanere in contatto con lui e non si limita a contattarlo solo in caso di necessità specifiche.

Nel contesto italiano non vi sono metodologie di lavoro e politiche condivise riguardo al lavoro quotidiano di un tutore.

Alcune indicazioni vengono fornite nell'ambito dei progetti locali di tutela volontaria ma, in generale, il livello di attuazione di questo standard dipende dalla disponibilità di tempo e dall'attitudine del singolo tutore. Alcuni tutori sono significativamente presenti nella vita dei MNA e facilmente rintracciabili (ad es. tramite i telefoni cellulari), altri invece intendono il loro ruolo limitato allo svolgimento di pratiche legali (ad es. firmare documenti) o alla risoluzione di problemi specifici per i quali si attivano su richiesta.

---

*“Fin dal primo momento ho deciso di dare ai ragazzi il mio numero di cellulare... altrimenti, come possono trovarmi se hanno bisogno di parlare?”* Un tutore

*“Quando ho bisogno di parlare con E. (un tutore che è anche assistente sociale) devo chiedere ad A. (operatore della struttura di accoglienza), così lui mi può fissare un appuntamento con lei...”* Un minore non accompagnato

*“Non ho l'ho mai incontrato (il tutore), non mi ricordo neanche il suo nome...”*  
Un ragazzo ormai maggiorenne.

---

### Conclusioni

L'accessibilità del tutore dipende molto dai singoli casi. Il livello di attuazione di questo Standard in pratica è subordinato all'attitudine personale e alla disponibilità di ogni singolo tutore.

### Raccomandazioni

**Per le autorità istituzionali competenti:**

Promuovere la definizione di una metodologia di lavoro condivisa a livello nazionale che includa anche le procedure per la frequenza delle visite e degli incontri e dei mezzi di contatto tra il tutore e il MNA.

**Per i tutori:**

1. Assicurare la propria accessibilità, fornendo il numero di telefono, organizzando frequenti visite con il ragazzo, identificando un luogo di incontro appropriato.

## STANDARD 10



### Il tutore ha conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate

#### Indicatori:

Il tutore:

- A) Possiede conoscenze in merito ai diritti dei minori, alla normativa in materia di immigrazione e asilo, alla psicologia dello sviluppo in età evolutiva, al trauma, alla tratta, alla comunicazione interculturale, all'abuso e alla protezione, al sistema di welfare, alla situazione e alla vita nel paese di origine del minore;
- B) Conosce i suoi limiti personali e professionali ed è disponibile ad approfondire e migliorare la sua preparazione, la sua metodologia e la sua attitudine comportamentale;
- C) È proattivo nell'identificare le sue necessità di apprendimento e approfondimento e richiede di poter ricevere aggiornamenti professionali quando necessario;
- D) È in grado di gestire il numero dei minori che gli sono affidati in modo da dare la giusta attenzione a ognuno di essi;
- E) È ben organizzato, tiene tutto registrato, è affidabile;
- F) È in grado di gestire i costi e le risorse disponibili;
- G) Lavora seguendo una metodologia prefissata;
- H) Cerca supporto e consiglio ogni volta che sia necessario e confronta le proprie esperienze con i colleghi regolarmente;
- I) È disponibile alla supervisione e al monitoraggio.

Il livello di conformità a questo Standard non è armonico a livello nazionale, poiché non vi sono a livello nazionale regole generali o strategie di formazione sulla tutela. Il Codice Civile fa riferimento semplicemente alla necessità per un tutore di essere persona idonea all'ufficio, "di ineccepibile condotta", che sia in grado di educare e istruire il minore tenendo conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni (Artt. 348 e 147 del Codice Civile).

Nel caso in cui il tutore è il rappresentante di una autorità locale, non sembra essere prevista una formazione specifica, probabilmente poiché si suppone che abbia già un alto livello di competenze. A livello locale, in particolare nei casi in cui si realizzano corsi di formazione specifici per tutori volontari sono invece organizzati dei corsi di formazione.

*"Mancano strumenti e risorse... ma un grosso problema è la scarsa capacità di parlarsi da parte delle istituzioni coinvolte nel sistema di protezione. A dire il vero, una questione importante è la formazione dei tutori e degli attori chiave." Un referente di un progetto locale di tutela*

A questo proposito, vale la pena di menzionare il Progetto Tutori che il Pubblico Tutore dei Minori - Regione Veneto<sup>44</sup> realizzata dal 2001. La forza di questo progetto consiste nell'efficiente meccanismo di cooperazione tra agenzie pubbliche e private, nel dinamismo e nelle risorse personali dei volontari coinvolti e nelle attività di coordinamento, monitoraggio e supporto offerte dall'Ufficio del Pubblico Tutore e dalle altre istituzioni pubbliche coinvolte. Altri progetti regionali simili a questo sono realizzati dal Tutore pubblico dei minori - Regione Friuli Venezia Giulia<sup>45</sup>, dal Garante dell'Infanzia

<sup>44</sup> Per maggiori dettagli, si veda: <http://tutoreminori.regione.veneto.it/interne/pagine.asp?idpag=40> (ultimo accesso: settembre 2013).

<sup>45</sup> Per maggiori dettagli, si veda: [www.regione.fvg.it/tutoreminori](http://www.regione.fvg.it/tutoreminori) (ultimo accesso: settembre 2013)

e Adolescenza della Regione Lazio<sup>46</sup>, dal Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza – Regione Marche in collaborazione con CRISIA (Centro di Ricerche e Studi sull'Infanzia e l'Adolescenza dell'Università di Urbino<sup>47</sup>, dal Tutore Pubblico dei Minori della Regione Molise<sup>48</sup> e recentemente dal Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Emilia Romagna<sup>49</sup>.

A livello locale, alcuni comuni, in collaborazione con le autorità locali e i Tribunali per i minorenni, organizzano progetti simili per la formazione e il monitoraggio di tutori volontari, tra i quali figura il Progetto Tutori Etnici realizzato dalla Cooperativa Dedalus e dalla città di Napoli<sup>50</sup>. La forza di questo progetto consiste nelle capacità professionali, educative e comunicative dei mediatori culturali nominati tutori, nella loro esperienza di lavoro con minorenni stranieri. Inoltre molto spesso, grazie del loro impegno in attività di impegno sociale, essi già conoscono e supportano i minorenni che vengono sottoposti allo loro tutela. Questi tutori, essendo loro stessi stranieri, riescono ad entrare in empatia più facilmente con i ragazzi, essendo in grado di parlare la “stessa lingua”, nel senso più ampio del termine.

Altri progetti locali indirizzati alla formazione e al supporto di tutori volontari sono realizzati dai Comuni di Torino, Genova, Agrigento e Catania<sup>51</sup>, quest'ultimo in collaborazione con l'Università di Catania/LAPOSS<sup>52</sup> (Laboratorio di progettazione, sperimentazione ed analisi di politiche pubbliche e servizi- Università di Catania).

### Conclusioni

Il livello di attuazione di questo Standard dipende dalla qualità dei servizi disponibili localmente e dal grado di competenza dei corsi organizzati per tutori volontari, mentre non esiste a livello nazionale una strategia di formazione comune per i tutori.

### Raccomandazioni

Per le autorità istituzionali competenti:

1. Promuovere l'adozione di una strategia di formazione per tutori che includa:
  - un curriculum, una metodologia, strumenti e obiettivi comuni da adottare a livello locale/regionale.
  - una metodologia e un codice di condotta condivisi.
  - una metodologia, strumenti e procedure comuni su: primo contatto con il minorenne (si veda Standard 3), determinazione e valutazione del superiore interesse (si veda Standard 1), partecipazione attiva e ascolto (si veda Standard 2), per lo sviluppo di un relazione positiva con il ragazzo (si veda Standard 8) e con gli attori coinvolti nella sua protezione e il suo sviluppo (si veda Standard 5).

---

46 Per maggiori dettagli, si veda: [www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/garante\\_infanzia/dettaglioProgetti/tutori\\_volontari/206/214/0/1164](http://www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/garante_infanzia/dettaglioProgetti/tutori_volontari/206/214/0/1164) (ultimo accesso: settembre 2013)

47 Per maggiori dettagli, si veda: <http://garanteminori.regione.marche.it/default.asp?pag=210&dipartimento=800&lin=IT> (ultimo accesso: settembre 2013)

48 Per maggiori dettagli, si veda: <http://tutoredeiminori.regione.molise.it/?q=node/32> (ultimo accesso: settembre 2013)

49 Per maggiori dettagli, si veda: [www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/infanzia/attivita/progetti-interventi/i-progetti/dentro-e-fuori](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/infanzia/attivita/progetti-interventi/i-progetti/dentro-e-fuori) (ultimo accesso: settembre 2013)

50 Per maggiori dettagli, si veda: [www.coopdedalus.it/mainmenu.htm](http://www.coopdedalus.it/mainmenu.htm) (ultimo accesso: settembre 2013)

51 Per maggiori dettagli, si veda: [www.comune.catania.it/informazioni/news/servizi-sociali/default.aspx?news=20035](http://www.comune.catania.it/informazioni/news/servizi-sociali/default.aspx?news=20035) (ultimo accesso: maggio 2013)

52 Per maggiori dettagli si veda: [www.lpss.unict.it](http://www.lpss.unict.it) (ultimo accesso: gennaio 2014)

## RACCOMANDAZIONI PER L'IMPLEMENTAZIONE DEGLI STANDARD DI RIFERIMENTO A LIVELLO NAZIONALE

**Standard 1:** Il tutore vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minore e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo.

Per le autorità istituzionali competenti:

1. Adottare un unico testo di legge sui MNA, a prescindere dal loro status, per la promozione dei loro diritti e la chiara identificazione delle competenze, delle procedure e delle pratiche da applicare in relazione ai bisogni individuali di cura e protezione.
2. Promuovere la riforma delle disposizioni sulla tutela per allinearle a quanto contenuto nella CRC (articolo 18) e per inserire un esplicito riferimento alla determinazione e valutazione del superiore interesse del minore da parte del tutore.
3. Promuovere e supportare presso gli attori coinvolti nella cura e protezione dei bambini, la definizione e la diffusione di una metodologia, di strumenti e di procedure comuni per la determinazione del superiore interesse di ogni singolo minore.

Per i tutori:

1. Promuovere il processo di revisione continua e costante del superiore interesse del minore, che consideri la situazione, le opinioni e il punto di vista del ragazzo.
2. Creare e valorizzare ogni opportunità di incontro e scambio con il ragazzo al fine di creare una relazione con esso.
3. Basare la valutazione del superiore interesse del ragazzo sulla sua attiva partecipazione.
4. Richiedere una formazione adeguata che includa una metodologia, strumenti e procedure condivise.

**Standard 2:** Il tutore si assicura che il minore partecipi attivamente ad ogni decisione che lo riguarda.

Per le autorità istituzionali competenti:

1. Elaborare una strategia nazionale che comprenda metodologia, strumenti e procedure diretta a tutti gli attori con le diverse competenze, per l'effettiva partecipazione delle persone in età minore in tutti i procedimenti e le situazioni che li riguardano.
2. Valorizzare e diffondere le buone pratiche e le campagne di sensibilizzazione e informazione sulla questione.

Per i tutori:

1. Valorizzare la partecipazione del ragazzo a partire dal riconoscimento della sua storia personale, bisogni individuali e risorse e adottando strumenti, metodologia e un linguaggio appropriati e che tengano in considerazione l'età, il genere, la cultura.
2. Richiedere una formazione adeguata e cercare di entrare in connessione con le risorse, le esperienze e le competenze disponibili.
3. Creare contesti adatti in cui il ragazzo può esprimere la sua opinione, il suo punto di vista e i suoi bisogni.

**Standard 3:** Il tutore protegge la sicurezza del minore.

Per le autorità istituzionali competenti:

1. Promuovere un sistema nazionale di assistenza e protezione dei MNA coerente e integrato e che preveda un costante monitoraggio dei servizi attuati.
2. Sviluppare e testare una procedura "pilota" per la nomina immediata del tutore.
3. Promuovere lo sviluppo di una metodologia, di strumenti e procedure comuni per il primo

contatto con il minorenne, incluso il momento di identificazione e la comprensione della sua storia, del suo contesto di riferimento e possibili situazioni di rischio.

4. L'adozione di una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei MNA che si basi su un approccio multidisciplinare e centrato sui diritti dell'infanzia.
5. Favorire la diffusione di forme diversificate per l'accoglienza, tra cui centri a bassa soglia e l'affido familiare.
6. Supportare lo sviluppo di attività di solidarietà e supporto dei MNA.
7. Adottare una strategia nazionale di formazione degli operatori coinvolti nel sistema di protezione che includa l'identificazione dei fattori di rischio e lo sviluppo di strumenti per lo sviluppo delle risorse di autodifesa dei MNA.

#### Per i tutori:

1. Prestare attenzione costante all'identificazione di possibili rischi di abuso e violenza anche attraverso l'ascolto attento della storia e dell'esperienza del MNA e, ove necessario, richiedere un supporto specifico per facilitare l'accesso a risorse e competenze adeguate.
2. Creare e valorizzare le opportunità di incontro tra il tutore e il ragazzo, sia da soli sia con eventuali amici e conoscenti del ragazzo, anche nel luogo di residenza del ragazzo.
3. Adottare un approccio preventivo, informando il MNA dei vari rischi che potrebbe incontrare nella situazione attuale e in futuro cercando sempre di valorizzare e aumentare il suo potenziale e le sue capacità di autodifesa.

### **Standard 4: Il tutore agisce come difensore dei diritti del minore.**

#### Per le autorità istituzionali competenti:

1. Promuovere l'adozione di un modello di tutela che consideri il tutore come figura indipendente che agisce nell'interesse del minorenne.
2. Promuovere una campagna di sensibilizzazione sul ruolo e i compiti del tutore in relazione alla protezione e promozione dei diritti del minorenne.
3. Promuovere una campagna informativa diretta ai giudici tutelari tesa a promuovere la figura del tutore volontario, laddove sia presente un progetto locale di selezione e formazione.

#### Per i tutori:

1. Nell'ambito del ruolo di tutore, far presente agli attori con cui si entra in relazione che l'obiettivo chiave della tutela è l'identificazione, la rappresentazione e la promozione dei diritti e delle esigenze della persona minorenne.
2. Richiedere un adeguato riconoscimento e tutto il supporto necessario per svolgere la propria funzione.
3. Informare il ragazzo sul proprio ruolo (del tutore), le proprie responsabilità e i propri doveri.
4. Aiutare il ragazzo a comprendere i suoi diritti e i suoi doveri in relazione al contesto agli attori e le procedure di riferimento.

### **Standard 5: Il tutore è il punto di riferimento per il minore e agisce come intermediario con tutti gli altri attori coinvolti.**

#### Per le autorità istituzionali competenti:

1. Promuovere a livello nazionale e locale una campagna informativa sul ruolo del tutore.
2. Valorizzare, supportare e diffondere le buone pratiche identificate in questo ambito.

#### Per i tutori:

1. Rendersi consapevoli delle responsabilità e dei doveri nei confronti degli attori deputati alla protezione dell'infanzia.
2. Effettuare una mappatura degli addetti e gli attori deputati alla protezione dell'infanzia.
3. Adottare un approccio proattivo per creare e mantenere una rete di collaborazione tra i vari attori.
4. Entrare in connessione con altri tutori per agire anche collettivamente.
5. Conoscere i diritti del minorenne per contribuire alla loro affermazione nei diversi contesti.

**Standard 6:** **Il tutore assicura la tempestiva identificazione e adozione di una soluzione durevole e adeguata basata sul superiore interesse del minore.**

**Per le autorità istituzionali competenti:**

1. Definire chiaramente il ruolo del tutore nell'ambito delle procedure di ritorno volontario assistito e riunificazione familiare.
2. Promuovere e supportare lo sviluppo di una metodologia, di strumenti e procedure comuni dirette a tutori e altri addetti coinvolti nella protezione dell'infanzia per aiutare i MNA nella fase cruciale del passaggio alla maggiore età.
3. Definire modalità di supporto che considerino le condizioni che deve affrontare il minore al compimento della maggiore età anche assumendo questa importante variabile proiettiva come elemento chiave degli interventi.

**Per i tutori:**

1. Vigilare affinché vengano tempestivamente attivate la procedura di permesso di soggiorno e l'eventuale richiesta di protezione internazionale.
2. Assicurarci che ogni decisione che riguarda l'identificazione e l'attuazione di una soluzione duratura sia basata sulla considerazione di ogni situazione personale, dei bisogni specifici e dei progetti di vita così come sulla partecipazione e il coinvolgimento attivo del ragazzo in ogni fase del processo.
3. Tenere costantemente aggiornato il ragazzo sugli effetti delle decisioni da intraprendere e, se necessario e se esplicitamente richiesto dal ragazzo, coinvolgere la famiglia.
4. Preparare e aiutare nella fase di passaggio alla maggiore età e accompagnamento verso l'età adulta.
5. Tenere sempre in primaria considerazione la necessità di creare una situazione futura sostenibile per il ragazzo.

**Standard 7:** **Il tutore tratta il minore con rispetto e dignità.**

**Per le autorità istituzionali competenti:**

1. Promuovere la definizione e diffusione di un codice di condotta per i tutori.
2. Facilitare e supportare la configurazione di un sistema di monitoraggio a livello locale/regionale sul livello di qualità della tutela e la condotta del tutore.
3. Favorire la conoscenza e l'accessibilità del sistema di segnalazione adottato dall'Autorità Nazionale.

**Per i tutori:**

1. Richiedere la supervisione e il monitoraggio e, laddove necessario, un supporto specializzato per far fronte alla relazione con il ragazzo, e nello specifico ad alcune dimensioni (culturale, di genere, religioso...).
2. Aiutare il ragazzo ad esprimere i propri reclami, incluse segnalazioni relative alla relazione con il tutore stesso.
3. Facilitare la creazione di condizioni e spazi dove il ragazzo possa condividere la propria esperienza con altri coetanei.

**Standard 8:** **Il tutore costruisce con il minore una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità.**

**Per le autorità istituzionali competenti:**

1. Promuovere la definizione di una metodologia e di strumenti comuni per aumentare le capacità relazionali e le competenze dei tutori.
2. Promuovere l'affido omoculturale.

**Per i tutori:**

1. Valorizzare le capacità e opportunità relazionali e richiedere un supporto specializzato sulla questione.
2. Condividere con il ragazzo la propria storia e le proprie esperienze di vita.
3. Essere aperto a discutere con il ragazzo tutte le questioni che egli possa considerare rilevanti
4. Creare opportunità che possano rinforzare la relazione con il ragazzo (ad es. situazioni conviviali, pasti insieme, inviti a casa propria etc.).
5. Considerare comprendere le questioni relative alle differenze culturali che possono facilitare o inibire la relazione con il ragazzo.

**Standard 9: Il tutore è “accessibile” per il minore.**

**Per le autorità istituzionali competenti:**

1. Promuovere la definizione di una metodologia di lavoro condivisa a livello nazionale che includa anche le procedure per la frequenza delle visite e degli incontri e dei mezzi di contatto tra il tutore e il MNA.

**Per i tutori:**

1. Assicurare la propria accessibilità, fornendo il numero di telefono, organizzando frequenti visite con il ragazzo, identificando un luogo di incontro appropriato.

**Standard 10: Il tutore ha conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate.**

**Per le autorità istituzionali competenti:**

1. Promuovere l'adozione di una strategia di formazione per tutori che includa:
  - un curriculum, una metodologia, strumenti e obiettivi comuni da adottare a livello locale/regionale.
  - una metodologia e un codice di condotta condivisi.
  - una metodologia, strumenti e procedure comuni su: primo contatto con il minorenne (si veda Standard 3), determinazione e valutazione del superiore interesse (si veda Standard 1), partecipazione attiva e ascolto (si veda Standard 2), per lo sviluppo di un relazione positiva con il ragazzo (si veda Standard 8) e con gli attori coinvolti nella sua protezione e il suo sviluppo (si veda Standard 5).

## **RACCOMANDAZIONI PER L'IMPLEMENTAZIONE DEGLI STANDARD DI RIFERIMENTO ELABORATE NELLA PRIMA FASE DEL PROGETTO CLOSING A PROTECTION GAP**

Sulla base delle informazioni ricevute dai MNAe dai tutori, i partner del progetto invitano le autorità competenti ad assicurare che:

1. Ogni MNA abbia nominato un tutore al momento dell'ingresso nel paese ospitante.
2. L'opinione del minorenne sia presa in considerazione prima della nomina di un tutore.
3. I tutori vengano nominati prima della procedura di accertamento dell'età o venga istituito un sistema di "pre-tutela" ad hoc.
4. La tutela sia regolata in ambito giuridico.
5. Tutti i MNA abbiano diritto allo stesso livello di protezione, a prescindere dall'età, dallo status, dall'essere in possesso o meno i documenti, dall'essere o meno cittadini UE (principio di non-discriminazione).
6. Ogni MNA abbia, oltre al tutore, un avvocato che orienti le decisioni relative a questioni legali.
7. Il tutore venga monitorato, i MNA stessi possano contribuire a questo controllo, e sia data particolare attenzione a eventuali segnali di abuso da parte del tutore.
8. I tutori siano almeno rimborsati dei costi vivi dei quali si fanno carico per assolvere ai loro doveri.
9. Il numero dei casi seguiti dai tutori sia ragionevole e che venga stabilito un numero massimo di casi possibili.
10. Ai tutori sia permesso di agire in maniera indipendente rispetto alle autorità che prendono decisioni così da promuovere il superiore interesse del minore. Ai tutori non dovrebbe essere consentito ricoprire ruoli diversi che possano causare un conflitto di interesse.
11. Il sistema di tutela (inclusa la formazione) sia armonizzato a livello nazionale.
12. Le procedure relative ai MNA vengano trattate con priorità.
13. Vengano promossi dei team di tutori con competenze multidisciplinari.
14. I cambiamenti di tutore e i trasferimenti dei MNA siano il più possibile evitati.
15. Nessun MNA sia detenuto per il fatto di essere migrante.
16. Siano favoriti scambi di informazioni tra Stati e tutori riguardo ai rimpatri e vengano stipulati accordi tra le autorità locali e i partner.
17. Il ricongiungimento familiare nel paese di origine o in un altro stato europeo venga effettuato solo se sicuro e con il supporto di un'organizzazione che opera per il superiore interesse del minorenne. Al compimento della maggiore età nel caso in cui sia previsto un supporto da parte di tutori o di un altro servizio di supporto per i ragazzi ormai maggiorenni, esso sia disponibile anche per i ragazzi migranti.

## BIBLIOGRAFIA

**A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani) (2012)** *I minori stranieri non accompagnati in Italia*. IV Rapporto ANCI Cittalia, Roma disponibile qui: [www.anci.it/Contenuti/Allegati/I\\_Minori\\_Stranieri\\_2012.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/I_Minori_Stranieri_2012.pdf) (ultimo accesso: gennaio 2014)

**ASGI- Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011)** *Il diritto alla protezione: la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione, FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013, Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A CUP E15J10000050005*, disponibile qui: [www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI\\_finale.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI_finale.pdf) (ultimo accesso: luglio 2013)

**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2012)** *Bambini e Adolescenti. Affrontare il presente, costruire il futuro*. Prima relazione al Parlamento, disponibile qui: [www.minori.it/sites/default/files/garanteinfanzia\\_relazione\\_annuale\\_2012\\_o.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/garanteinfanzia_relazione_annuale_2012_o.pdf) (ultimo accesso: gennaio 2013).

**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2013)**, *Crescere insieme ai bambini e agli adolescenti fa diventare grande l'Italia*. Seconda relazione al Parlamento, 2013. Disponibile qui: [www.garanteinfanzia.org/relazioni-annuali](http://www.garanteinfanzia.org/relazioni-annuali) (ultimo accesso: ottobre 2013).

**Bethke, M. - Bender, D., (2010)** *The living conditions of refugees in Italy*, Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt.

**Candia, G. et al. (2009)** *Minori erranti. L'accoglienza e i percorsi di protezione*, Ediesse, Rome. Caritas/Migrantes (2013) Dossier Statistico Immigrazione 2012- XXII Rapporto sull'Immigrazione, Idos, Rome.

**CRC- Committee on the Rights of the Child (2002)**, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention - Periodic reports of States parties due in 1998: Italy*, CRC/C/70/Add.13, disponibile qui: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/432/25/PDF/G0243225.pdf?OpenElement> (ultimo accesso: luglio 2013)

**CRC- Committee on the Rights of the Child (2009)**, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention- Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Italy*, CRC/C/ITA/3-4, disponibile qui: [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.ITA.3-4.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.ITA.3-4.doc) (ultimo accesso: luglio 2013)

**CRC - Committee on the Rights of the Child (2011)** *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention - Concluding observations: Italy*, CRC/C/ITA/CO/3-4, available at: <http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=it> (ultimo accesso: maggio 2013).

**Defence for Children International Italia (2011)** *Closing a Protection Gap: core standards for guardians of separated children in Europe*, Italian National Report, 2010-2011, Daphne III Project, Defence for Children International - Italy, disponibile qui: <http://defenceforchildren.it/risorse/pubblicazioni.html?start=5>.

**Defence for Children International Italia (2012)** *GATE - Guardians Against Child Trafficking and Exploitation*, Italian National Report 2012, Defence for Children International-Italy, disponibile qui: [www.gate-eu.org/files/GATE%20ofull%20def%2021.12.pdf](http://www.gate-eu.org/files/GATE%20ofull%20def%2021.12.pdf).

**Defence for Children International Italia et al. (2010)** *Dignitas: manuale operativo per ridurre le vulnerabilità e promuovere le risorse nel sistema asilo*, disponibile qui: [www.manuale-dignitas.it](http://www.manuale-dignitas.it) (ultimo accesso: maggio 2012).

**ECRE et al., (2013)** *The Dublin II Regulation. Lives on hold*. European Comparative Report, European Refugee Fund - Project HOME/2010/ERFX/CA/1721, disponibile qui: [www.google.it/url?sa=t&rc=t&source=web&cd=6&ved=0CFCQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.ecre.org%2Fcomponent%2Fdownloads%2Fdownloads%2F701.html&ei=6rDBUfqQNMjMPPqYgWA&usq=AFQJCNNGNR98TjBFWTAB12PCyI3ACuO3XFA&bvm=bv.47883778,d.ZWU](http://www.google.it/url?sa=t&rc=t&source=web&cd=6&ved=0CFCQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.ecre.org%2Fcomponent%2Fdownloads%2Fdownloads%2F701.html&ei=6rDBUfqQNMjMPPqYgWA&usq=AFQJCNNGNR98TjBFWTAB12PCyI3ACuO3XFA&bvm=bv.47883778,d.ZWU) (ultimo accesso: giugno 2013).

**EMN - European Migration Network (2009)** *Unaccompanied Minors: Quantitative aspects and Reception, Return and Integration Policies. Analysis of the Italian Case For a Comparative Study*, (ed. by F. Pittau, A. Ricci, L. Ildiko Timsa), Roma.

**EMN - EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2011)** *Italy. Annual Policy Report*, (ed. by E. Cesarini, M. Giuliani, F. Pittau, A. Ricci), Roma.

**EMN - EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2012)** *Practical responses to irregular migration: the Italian case*, (ed. by R. Callia, M. Giuliani, Z. Pasztor, F. Pittau, A. Ricci), Roma.

**GIOVANNETTI, M., (2009)** *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale dei minori stranieri non accompagnati*, il Mulino, Bologna.

**GRUPPO CRC - GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (2009)**, *2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, disponibile qui: [www.gruppocrc.net/-documenti-](http://www.gruppocrc.net/-documenti-) (ultimo accesso: marzo 2013).

**GRUPPO CRC - GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (2012)**, *V Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, anno 2011-2012, disponibile qui: [www.gruppocrc.net/-documenti-](http://www.gruppocrc.net/-documenti-) (ultimo accesso: marzo 2013).

**GRUPPO CRC - GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (2013)**, *6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013*, disponibile qui: [www.gruppocrc.net/IMG/pdf/6\\_rapporto\\_crc.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/6_rapporto_crc.pdf) (ultimo accesso: luglio 2013).

**HUMAN RIGHTS WATCH (2013)** *"Turned away. Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece"*, disponibile qui: [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0113ForUpload\\_o.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0113ForUpload_o.pdf) (ultimo accesso: febbraio 2013).

**JOLLES, L. (2010)** *L'asilo in Italia visto dall'ONU*, Convegno "Il diritto di asilo in Italia e in Europa", Rome – Fondazione Basso, 22 Novembre 2010.

**MACCANICO, Y., (2009)** *Italy: The internal and external fronts: security package and returns, Statewatch Analysis, Statewatch*, disponibile qui: <http://www.statewatch.org/analyses/no-100-italy-internal-external-fronts.pdf> (ultimo accesso: aprile 2012).

**MEDU MEDICI PER I DIRITTI UMANI (2013)** *"Porti insicuri - Rapporto sulle riammissioni dai porti italiani alla Grecia e sulle violazioni dei diritti fondamentali dei migranti"*, disponibile qui: [www.mediciperidirittiumani.org/pdf/low\\_rapporto\\_Medu\\_2013.pdf](http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/low_rapporto_Medu_2013.pdf) (ultimo accesso: gennaio 2014)

**MAZZI, L., PERIN, G., LEGGE 94/2009:** *peggiore la condizione dei minori stranieri*, *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 4/2009, pp. 178-209.

**MORO, C. A., (2008)** *Manuale di diritto minorile, IV<sup>th</sup> Edition*, edited by L. Fadiga, Zanichelli, Bologna.

**OCCHIOGROSSO, F.P., (2009)** *Tutela e protezione dei minori, Intervento formativo "Scuola per tutori volontari per minori"*, Udine, 7 febbraio 2009, disponibile qui: [www.regione.fvg.it/tutoreminori/documentazione.asp](http://www.regione.fvg.it/tutoreminori/documentazione.asp) (ultimo accesso: giugno 2012). [www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=7058](http://www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=7058) (ultimo accesso: marzo 2013).

**PEPINO, L., (2008)** *Meccanismi di esclusione e diritto penale del nemico, studio presentato alla conferenza su "Il carcere tra reinserimento ed esclusione"*, Pisa, 1 marzo 2008, pp. 1-15, disponibile qui: [www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/liviopepino.pdf](http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/liviopepino.pdf) (ultimo accesso: settembre 2012).

**Pepino, L., (2009)** *Le migrazioni, il diritto, il nemico. Considerazioni a margine della legge 94/2009*, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4, pp. 9-20.

**Perin, G., (2008)** *I cittadini comunitari*, disponibile qui: [www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/stranieri/servizi/aiuto/cittadini\\_comunitari.pdf](http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/stranieri/servizi/aiuto/cittadini_comunitari.pdf) (ultimo accesso: giugno 2013).

**Perin, G. - Bonetti, P. (2012)**, *Ingresso e soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea*, disponibile qui: [www.asgi.it/public/parser\\_download/save/ingresso.e.soggiorno.dei.cittadini.dell.unione.perin.bonetti.27.marzo.2012.perin.bonetti.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/ingresso.e.soggiorno.dei.cittadini.dell.unione.perin.bonetti.27.marzo.2012.perin.bonetti.pdf) (ultimo accesso: marzo 2013).

**Rozzi, E., (2008)** *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, E-Migrinter, n. 2, pp. 13-26, disponibile qui: [www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter/emigrinter/200802/emigrinter2008\\_02\\_013.pdf](http://www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter/emigrinter/200802/emigrinter2008_02_013.pdf) (ultimo accesso: settembre 2012).

**Save the Children Italia (2011)** *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, disponibile qui: [http://images.savethechildren.it/IT/f/img\\_pubblicazioni/img157\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img157_b.pdf) (ultimo accesso: giugno 2013).

**Save the Children Italia - Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Lazio (2011)** *Le condizioni di accoglienza nelle strutture emergenziali per minori stranieri non accompagnati nel Lazio, Roma*.

**Save the Children (2013)** *La situazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia: dati e storie*, disponibile qui: [http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/DDI%20MNA\\_DATI%20E%20STORIE\\_25lug2013.pdf](http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/DDI%20MNA_DATI%20E%20STORIE_25lug2013.pdf) (ultimo accesso: settembre 2013).

**SECEP - Separated Children in Europe Programme (2010)** *Statement of Good Practice, 4<sup>th</sup> Revised Edition, Separated Children in Europe Programme*, disponibile qui: [www.separated-children-europe-programme.org/separated\\_children/good\\_practice/index.html](http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/index.html) (ultimo accesso: gennaio 2012)

**SECEP-Separated Children in Europe Programme (2011)** *Review of current laws, policies and practices relating to age assessment in sixteen European Countries, Separated Children in Europe Programme*, disponibile qui: <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/review-current-laws-policies-and-practices-relating-age-assessment-sixteen> (ultimo accesso: gennaio 2012).

**Tarzia, G., (2008)** *Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?*, *Minorigiustizia*, n. 3, pp. 188-196.

**Terre des Hommes (2012)** *Guida Giuridica per operatori impegnati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, disponibile qui: <http://www.terredeshommes.it/guida-giuridica-per-operatori/index.html> (ultimo accesso: gennaio 2012).

**Turri, G. C., (2004)** *Un tutore per i minori stranieri non accompagnati, studio presentato alla conferenza "L'infanzia privata". Il ruolo tutela dell'adulto*, Ancona.

**Tutore Pubblico per i minori - Regione Veneto (2009)** *Orientamenti per i tutori legali dei minori di età. Funzioni, responsabilità e buone prassi*, Quaderni. Linee guida e orientamenti per la promozione e la cura dell'infanzia e dell'adolescenza, n. 3, pp. 1-186.

**UNHCR (2012)** *Protecting children on the move. Addressing protection needs through reception, counseling and referral, and enhancing cooperation in Greece, Italy and France*, disponibile qui: [www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Prot%20Children%20On%20The%20Move.pdf](http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Prot%20Children%20On%20The%20Move.pdf) (ultimo accesso: agosto 2012).

**UNICEF Italia (2012)**, *L'ascolto dei minorenni in ambito giudiziario*, disponibile qui: [www.unicef.it/Allegati/Ascolto\\_minori\\_ambito\\_giudiziario\\_2012\\_1.pdf](http://www.unicef.it/Allegati/Ascolto_minori_ambito_giudiziario_2012_1.pdf) (ultimo accesso luglio 2013).

Copyright © 2014 Defence for Children International Italia

Tutti i diritti sono riservati

E' proibita la riproduzione, anche parziale, in ogni forma o mezzo, senza espresso permesso di Defence for Children International Italia

### **Progetto Grafico**

Designink.nl, The Hague, Paesi Bassi

Adattato per l'Italia da Yoge Design - Genova Italy

Stampato da: Pixartprinting

I nove rapporti del progetto sono disponibili sul sito: [www.corestandardsforguardians.com](http://www.corestandardsforguardians.com)

### **A cura di:**

Defence for Children International Italia

Phone/Fax: +39 010 0899051

e-mail: [info@defenceforchildren.it](mailto:info@defenceforchildren.it)

[www.defenceforchildren.it](http://www.defenceforchildren.it)

### **Partner del progetto:**

Defence for Children-ECPAT

Asylkoordination Österreich

Bureau d'accueil et de défense des jeunes (Service Droit des Jeunes)

HFC "Hope For Children" UNCRC Policy Center

Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.v.

Irish Refugee Council Ltd.

Defence for Children International

Conselho Português para os Refugiados

Slovenska filantropija

### **Paese**

Paesi Bassi

Austria

Belgio

Cipro

Germania

Irlanda

Italia

Portogallo

Slovenia

Questa pubblicazione è stata prodotta con il supporto finanziario del Programma Daphne III della Commissione Europea. I contenuti della presente pubblicazione sono di esclusiva responsabilità degli autori della stessa. Tali contenuti non possono essere in alcun modo intesi come espressione delle posizioni e opinioni della Commissione Europea.



### Standard di riferimento per i tutori di minorenni non accompagnati:

- Standard 1**  Il tutore vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minore e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo
- Standard 2**  Il tutore si assicura che il minore partecipi attivamente ad ogni decisione che lo riguarda
- Standard 3**  Il tutore protegge la sicurezza del minore
- Standard 4**  Il tutore agisce come difensore dei diritti del minore
- Standard 5**  Il tutore è il punto di riferimento per il minore e agisce come intermediario con tutti gli altri attori coinvolti
- Standard 6**  Il tutore assicura la tempestiva identificazione e adozione di una soluzione durevole e adeguata basata sul superiore interesse del minore
- Standard 7**  Il tutore tratta il minore con rispetto e dignità
- Standard 8**  Il tutore costruisce con il minore una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità
- Standard 9**  Il tutore è "accessibile" per il minore
- Standard 10**  Il tutore ha conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate

