



# VERSO UN SISTEMA DI TUTELA DEI MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI



DOCUMENTO DI PROPOSTA



AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
E L'ADOLESCENZA





**VERSO UN SISTEMA DI TUTELA  
DEI MINORENNI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI**



**DOCUMENTO DI PROPOSTA**

Documento di proposta elaborato sulla base dei lavori della Commissione Consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati.

Roma, 20 Novembre 2015

Si ringraziano per i loro commenti al documento: Laura Baldassarre (UNICEF), Lino D'Andrea (Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del Comune di Palermo), Aurea Dissegna (già Pubblico Tutore del Veneto), Giuseppe Lococo (UNHCR), Viviana Valastro (Save the Children) ed i componenti del Gruppo di lavoro "Rifugiati e richiedenti asilo" della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni.



**AUTORITÀ GARANTE  
PER L'INFANZIA  
E L'ADOLESCENZA**

via di Villa Ruffo, 6  
00196 Roma  
Tel. +39 06 67796551  
Fax +39 06 67793412  
segreteria@garanteinfanzia.org  
www.garanteinfanzia.org

Progetto grafico, impaginazione e stampa:

Tipografia Legatoria Rossini s.r.l.

# SOMMARIO



<u>INTRODUZIONE</u>	<u>5</u>
<u>PREMESSA</u>	<u>9</u>
<u>LA TUTELA DEL MINORENNE NON ACCOMPAGNATO</u>	<u>13</u>
<u>QUALE TUTORE?</u>	<u>23</u>
<u>UN NUOVO SISTEMA DI TUTELA</u>	<u>29</u>
<u>ORIZZONTI FUTURI</u>	<u>37</u>
<u>ALLEGATO</u>	<u>41</u>



---

# INTRODUZIONE



# D

a troppo poco tempo, gli arrivi di migranti e profughi in Europa, e in Italia in particolare, hanno smesso di essere considerati episodi “contingenti”, legati solo a guerre e a condizioni climatiche: si è capito che è un fenomeno strutturale e come tale da affrontare con politiche specifiche. Mentre si comincia a prendere coscienza di quanto sta avvenendo, rimane però aperta la questione della gestione dell'accoglienza di chi arriva da noi. In questo scenario si stanno elaborando proposte, anche a livello normativo, come il disegno di legge dell'On. Zampa e altri, per la revisione del sistema di protezione e presa in carico dei minorenni stranieri non accompagnati nella quale la figura del tutore riveste un ruolo centrale. Per questo abbiamo voluto promuovere una Commissione consultiva, che ha messo in luce punti di forza e di debolezza di chi accoglie e accompagna in un lungo percorso chi ha meno di 18 anni.

Intanto, diciamolo subito: il tutore dovrebbe essere nominato nel più breve tempo possibile dall'arrivo del bambino o del ragazzo, cosa che purtroppo – malgrado la generosità professionale di molti – non avviene. Secondo, chi arriva da noi ha quasi sempre un forte carico di dolore e paura per quello che troverà. Poi c'è il problema della lingua, del vedere volti diversi da quelli abituali fra i quali si è cresciuti, del doversi fidare. E siccome il primo passo del tutore è quello di ascoltare e di parlare al minorenne, è facile capire come questa figura debba essere adeguatamente formata.

La Commissione consultiva ha evidenziato sia le criticità del nostro sistema di accoglienza, sia le buone pratiche realizzate sul territorio, anche grazie all'impegno dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza che nelle varie regioni si sono fatti carico di interagire con le istituzioni locali per migliorare il sistema di accoglienza.

E noi, che in più di un'occasione abbiamo visto da vicino, a Lampedusa e ad Augusta, nei luoghi di transito, sulle navi dell'operazione Mare Nostrum e a Reggio Calabria, cosa succede quando un minorenne sbarca sulle nostre coste, continuiamo a pensare che il lavoro sulla figura del tutore sia indispensabile.

Abbiamo quindi operato su diversi aspetti, dall'informazione all'accertamento dell'età, dagli standard delle comunità alla formazione degli operatori, sia a livello nazionale che a livello internazionale. La rete dei garanti europei (ENOC) nel 2013 ha scelto *Children on the move* quale tema annuale, sia per un approfondimento tecnico sulla condizione dei minorenni di origine straniera nei diversi Paesi, sia per la realizzazione di un progetto di ascolto che ha prodotto un video con testimonianze di minorenni di origine straniera presenti in otto Paesi della rete, tra cui l'Italia.

Ringrazio quindi tutti coloro che hanno contribuito al documento, e coloro che stanno operando per migliorare l'accoglienza dei minorenni, a cominciare dai Garanti regionali, ai quali spetta la formazione dei tutori e la tenuta degli elenchi. E spero che quanto emerso in questa Commissione sia da stimolo per decisioni a livello nazionale. Decisioni che devono avere sempre e solo come obiettivo assicurare le soluzioni migliori e durature a chi ha già avuto un percorso faticoso e spesso molto doloroso.

Vincenzo Spadafora  
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza



---

# PREMESSA



## PREMESSA

---

La constatazione dell'incremento migratorio che sta investendo l'Italia e, più nello specifico, l'aumentato numero di minorenni non accompagnati che ogni anno raggiungono le coste italiane ha indotto il nostro Paese a superare l'approccio emergenziale e a pianificare un sistema di governance con l'obiettivo di individuare, in una logica di sistema, interventi più idonei per la tutela dei minorenni non accompagnati e garantire in modo uniforme il loro diritto alla protezione, alla rappresentanza e all'accoglienza.

In considerazione delle priorità definite nel suo documento strategico programmatico per l'anno 2014 e delle recenti proposte di legge in materia di minorenni stranieri non accompagnati (msna), l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, su deliberazione della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ha individuato il tema della tutela come cruciale ed ha istituito un'apposita Commissione Consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati, composta da rappresentanti delle diverse amministrazioni competenti in materia e da professionisti esperti del settore.

La Commissione si è mossa nell'ambito dei principi e diritti declinati dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC, ratificata dall'Italia con legge 176 del 27 maggio 1991), quale il diritto per le persone di minore età di non essere discriminate (art. 2) e quello di prevedere che in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica e privata e in ogni situazione di pregiudizio o di difficoltà, il superiore interesse del bambino e dell'adolescente deve avere la priorità (art. 3). Oltre ciò la persona minore di età ha diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo con conseguente impegno degli Stati di garantire tali diritti anche in cooperazione tra di loro (art. 6). Fondamentale è inoltre il diritto all'ascolto delle opinioni delle persone di minore età in tutti i processi decisionali che li riguardano e il corrispondente dovere, per gli adulti, di tenere in adeguata considerazione le loro opinioni (art. 12).

Per rispettare lo spirito e la lettera della Convenzione, la Commissione ha avuto il compito di elaborare, nel quadro delle politiche

comprehensive di tutela di tutti i minorenni ed alla luce delle recenti proposte di legge<sup>1</sup>, delle buone prassi sperimentate sul territorio nazionale e delle indicazioni internazionali in materia, un documento guida nazionale sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati. Il documento ha l'intento di contribuire a qualificare e aggiornare l'istituto della tutela definendo il ruolo, la formazione, le procedure di nomina, le competenze e le relative modalità operative, il monitoraggio e la valutazione dei tutori per i minorenni stranieri non accompagnati. Nel documento la Commissione ha ritenuto utile suggerire anche le procedure e le modalità più idonee a garantire la protezione e la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti non accompagnati, inclusi l'ascolto e la partecipazione nei procedimenti che li riguardano. Sono anche stati indicati gli strumenti teorico-pratici tesi ad orientare la prassi dell'attività dei tutori.

Da qui la necessità di focalizzare l'attenzione sul riconoscimento dello status dei msna e quello di chi li rappresenta, sulle disarmonie della disciplina e delle competenze concernenti l'individuazione dei diritti applicabili, sugli strumenti processuali per garantirne il loro esercizio, sulle buone pratiche presenti nel nostro territorio nazionale per giungere all'elaborazione di un documento di proposte concrete.

---

I componenti della Commissione Consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati, istituita dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con decreto del Garante n. 51 in data 8 agosto 2014 sono:

Francesca Pricoco (Associazione Italiana Magistrati Minorili e Famiglia), Maririna Tuccinardi (Associazione Nazionale Comuni Italiani), Anna Maria Storaci (Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali), Daniela Bacchetta (Ministero della giustizia), Maria Caprara e Maria Ulivi (Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione), Stefano Scarpelli (Ministero del lavoro e delle politiche sociali), Luigi Fadiga (Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna), Fabia Mellina Bares (Garante dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia Giulia), Rosangela Paparella (Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Puglia) e gli esperti: Alessandra Ballerini, Lancine Camara, Pippo Costella, Chiara Drigo, Elena Rozzi, Joseph Moyersoan. Per l'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza i lavori della Commissione sono stati curati da Stefania Pizzolla e Albarosa Talevi.

---

<sup>1</sup> Atto Camera n. 1658 Zampa ed altri: "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"



---

# **LA TUTELA DEL MINORENNE NON ACCOMPAGNATO**



## AMBITO DI APPLICAZIONE E DEFINIZIONE

---

La Commissione consultiva ha ritenuto utile riferirsi alla dicitura “minori non accompagnati”, definizione presente sia nel D.lgs. 142/2015 in cui si specifica che il minore non accompagnato è “lo straniero di età inferiore agli anni diciotto che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale” sia, in un’ottica maggiormente inclusiva, nel Commento Generale n. 6 alla CRC del 3 giugno 2005 “Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d’origine”. In quest’ultimo in particolare si specifica che, nell’espressione “minorenni non accompagnati” sono compresi i “minorenni soli”<sup>2</sup> e i “minorenni separati”<sup>3</sup>. Ritenendo di adottare il criterio identificativo dell’applicazione della tutela intesa come protezione e cura nonché rappresentanza legale, la Commissione ha ritenuto quindi di estendere l’applicazione delle indicazioni fornite in materia di tutela a entrambe le categorie, indipendentemente dal fatto che siano richiedenti asilo o no, soli o separati.

Restano esclusi i minorenni che vivono o sono affidati ad un parente<sup>4</sup>.

Dal requisito della minore età e dal conseguente divieto di espulsione discende il diritto della persona minorenni al rilascio del permesso di soggiorno per minore età ai sensi dell’art. 28 del Dpr n. 394 del 31 agosto 1999<sup>5</sup>. Sotto il profilo amministrativo pertanto, indipendentemente dalla domanda di protezione internazionale, con il rilascio di questo permesso viene attestata la regolarità della presenza, nel nostro territorio,

del minore straniero, solo o separato.<sup>6</sup> La Commissione ha trattato e approfondito il concetto di tutela partendo dal riconoscimento dei nuovi e diversi bisogni di cui sono portatori i minorenni non accompagnati e dalla constatazione che sono diverse e numerose le ragioni che portano un bambino o un adolescente a diventare non accompagnato o a essere separato dalla propria famiglia: la persecuzione o la discriminazione nei suoi confronti o nei confronti dei suoi genitori, i conflitti internazionali e le guerre civili, la ricerca di migliori opportunità economiche e il traffico di esseri umani che può assumere varie forme, inclusa la vendita da parte dei suoi genitori.

Il concetto di tutela quindi, per questi minorenni, riguarda sia la rappresentanza<sup>7</sup> sia la cura<sup>8</sup> della persona minorenni; parimenti il concetto di protezione attiene non soltanto alla protezione internazionale o umanitaria<sup>9</sup>, di competenza dell’autorità amministrativa - o dell’autorità giudiziaria civile in caso di ricorso<sup>10</sup> - ma anche al riconoscimento degli altri diritti della persona di minore età<sup>11</sup> di competenza dell’autorità giudiziaria, attualmente individuata nel Giudice tutelare e nel Tribunale per i minorenni.

Pertanto, se pure la tutela è funzionale alla rappresentanza del soggetto privo della capacità di agire, e quindi al diritto di tutte le persone “di agire in giudizio”<sup>12</sup>, non si esaurisce in questa attenendo anche alla cura della

---

2 “Minori separati dai genitori o da altri parenti privi quindi delle cure di un adulto che, per legge o per consuetudine, ha tale responsabilità”.

3 “Minori separati dai genitori o da altri parenti che, per legge o per consuetudine, si sono presi cura di loro ma non necessariamente da altri parenti”.

4 Artt. 4 e 5 della legge n.184/83.

5 Può essere utile a questo riguardo ricordare che seppure - nel bilanciamento degli interessi - la legge individua nella sicurezza nazionale e ordine pubblico i limiti di tale divieto, il *Committee on the Rights of the Child* ha raccomandato di emendare la legge proibendo l’espulsione anche in tali casi, qualora vi siano ragioni sostanziali per ritenere esistente un rischio reale di danno irreparabile per il minore (Consideration on reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations. Italy, 31 October 2011, “CRC’s Considerations”) <http://www.refworld.org/publisher,CRC,CONCOBSERVATIONS,ITA,4ef1e6d12,0.html>

6 A tale proposito si auspica che il minore in possesso di documentazione valida attestante la minore età possa richiedere autonomamente tale permesso e che, per questa fattispecie, siano individuate modalità più immediate di rilascio.

7 Capacità di agire in nome e per conto del minore.

8 Capacità di occuparsi della salute psico-fisica, dell’educazione, delle relazioni personali, degli affetti, della vita sociale.

9 Riconoscimento dello status di rifugiato ovvero di protezione sussidiaria.

10 Ricorso che interviene in caso di non riconoscimento dello status di rifugiato e per i rischi alla vita, alla libertà o alla violazioni dei diritti umani ad esso conseguenti.

11 Individuazione e garanzia dei diritti personali e familiari.

12 Art. 24 Costituzione italiana, art.3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea.

persona<sup>13</sup> e alla salvaguardia dei diritti inviolabili tra cui la garanzia di ricevere risorse materiali, di beneficiare di servizi, di progetti educativi e di integrazione sociale. Da ciò deriva che l'obbligo di segnalazione all'autorità italiana ricorra in un'ottica di garanzia del suo diritto di ricevere tutela e protezione.

Sotto il profilo procedurale, quindi, le questioni preliminari è quella riguardante l'individuazione del soggetto legittimato a promuovere le azioni a tutela e protezione dei minorenni non accompagnati e quella riguardante l'individuazione e le competenze dell'autorità giudiziaria o eventualmente amministrativa designata, e l'indicazione dei mezzi d'impugnazione. Sul punto la normativa nazionale<sup>14</sup> e internazionale fa riferimento a un criterio di competenza territoriale fondato sulla maggiore vicinanza al minore, al "luogo di dimora o luogo ove il minore si trova".

## LA REALTÀ ITALIANA ATTUALE: CRITICITÀ E BUONE PRASSI

---

La realtà italiana presenta prassi differenti e difficoltà nel raccordo tra il procedimento più strettamente amministrativo, di competenza delle autorità di polizia e delle prefetture, e il procedimento giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti dei minorenni soli e fuori dal paese d'origine. Differenze e difficoltà conseguenti ad una normativa che appare:

- ✓ **Obsoleta e non più rispondente alle esigenze attuali.** Le disposizioni del nostro ordinamento per rispondere ai bisogni di tutela e protezione dei minorenni non accompagnati fanno riferimento a un dettato normativo ormai superato<sup>15</sup> per lo più incentrato sulla necessità di tutela del patrimonio dei minorenni rimasti soli, in cui si prevede che la nomina del tutore spetta, in via ordinaria, al Giudice tutelare (G.T.), organo monocratico coincidente

<sup>13</sup> Art. 357 c.c. e art.3 della Risoluzione del Consiglio d'Europa del 26 giugno 1997: "i minorenni non accompagnati indipendentemente dal loro status giuridico, dovrebbero aver diritto alla protezione e alle cure elementari necessarie, in conformità del diritto interno dello Stato membro in questione".

<sup>14</sup> Art. 346 c.c., art. 336, ultimo comma c.c., art. 403 c.c., art. 10 legge n. 184 del 1983, come novellata.

<sup>15</sup> Codice civile del 1942- articoli 343 e segg. e art. 357.

un tempo con il Pretore e ora facente parte del Tribunale civile ordinario<sup>16</sup>. In base a tale dettato normativo inoltre, la tutela si dovrebbe aprire "dove è la sede principale degli affari e interessi del minore". Entrambe le disposizioni non appaiono più rispondere all'attuale concetto di tutela e ai bisogni concreti dei minorenni sottoposti a tali misure, soprattutto per il tutore, che ha assunto sempre più un ruolo di affiancamento, finalizzato a dar voce ai tutelati e ad accompagnarli nella crescita. Anche la disposizione relativa all'apertura della tutela trova, oggi, difficile applicazione perché il porto di sbarco o il luogo d'ingresso in Italia in cui il minore viene trovato o soccorso non sono quasi mai il luogo dove egli troverà assistenza e accoglienza stabili (comunità o famiglia affidataria). Gap che sono coperti, in mancanza appunto di norme adeguate, con l'applicazione dell'art. 402 c.c., che attribuisce generici poteri tutelari agli "istituti di pubblica assistenza" e in particolare alla persona del responsabile della comunità o struttura di accoglienza in cui il minore è ricoverato o assistito e che le norme intervenute hanno chiaramente vietato (L.149/2001). Una pratica piuttosto diffusa che, nonostante sia utile al fine di evitare che vengano pregiudicati i diritti dei minorenni nel protrarsi dei tempi per la nomina del tutore, pone non pochi interrogativi sul possibile conflitto d'interesse tra le funzioni di tutore e quelle di responsabile della struttura ospitante. Tra questi il rischio di vanificare lo spirito e il dettato della normativa in materia<sup>17</sup> che riconosce invece l'esistenza di tale conflitto e mira ad evitarlo.

- ✓ **Frammentata e incompleta.**

Per i minorenni non accompagnati oltre all'applicazione di quanto disposto dal codice civile, se riconosciuto lo stato d'abbandono, può essere applicata la disciplina prevista nella L.184/83 (art. 332 e segg.) anche se manca una norma espressa che faccia obbligo, a chi segnala il

<sup>16</sup> "È tuttavia in facoltà del giudice tutelare [344] di nominare un tutore al minore quando la natura o l'entità dei beni o altre circostanze lo richiedano".

<sup>17</sup> Cfr. L. 183/1984, art. 3 e il D. lgs. 142/2015 all'art. 19 co. 5 e 6 che hanno regolato la materia vietando il conflitto di interessi.

minorenne straniero presente sul territorio in stato di abbandono di comunicarlo anche al Giudice tutelare. Pertanto, per i minorenni che sono entrati nel nostro Paese da soli, privi di visto o autorizzazione, si rinvia all'art. 37 bis della L.184/83 e succ. mod. che estende al minorenne straniero in stato di abbandono l'applicazione della legge italiana con l'apertura di un procedimento di adottabilità e nomina di un tutore.

Nelle prassi più diffuse quindi sono due gli orientamenti procedurali applicati: da un lato, la legge sull'affidamento e sull'adottabilità, in base al richiamo dell'art. 33, co. 5, della L. 184, dall'altro la disciplina utilizzata per situazioni di minori "irregolari nella condotta e nel carattere" e quindi con finalità rieducative<sup>18</sup>, reinterpretata quale procedura volta all'accompagnamento educativo per le finalità d'integrazione sociale previste dall'art. 32 del T.U. immigrazione.

Va anche detto, inoltre, che entrambe le discipline devono raccordarsi con quanto disposto nel T.U. immigrazione e con il suo Regolamento di attuazione, nonché con le funzioni già assegnate al Tribunale per i minorenni riguardo ai minorenni stranieri e non accompagnati.

Il recente D.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, all'art. 19, "Accoglienza dei minori non accompagnati", di fatto non supera l'attuale frammentazione disponendo, al comma 5, che l'autorità di pubblica sicurezza dia immediata comunicazione della presenza di un minorenne non accompagnato al Giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore, a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile, e al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte. Nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "con mezzi idonei a garantirne la riservatezza", al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati. Nello stesso D.lgs. si prevede inoltre che il Giudice tutelare "nelle quarantotto successive alla comunicazione alla questura" del ritrovamento "provvede alla nomina del tutore".

18 Ex art. 25 del regio decreto legge n. 1404 del 1934.

✓ **Difformemente applicata.** Il risultato di una normativa così disorganica e poco adeguata alle esigenze e ai bisogni di cui sono portatori i minorenni non accompagnati è che, nelle prassi, sebbene ogni realtà territoriale e giurisdizionale si orienti al fine di realizzare il superiore interesse del minorenne, ci si trova nella difficoltà concreta di giungere a uniformi procedure in grado di garantire un'effettiva e duratura tutela dei minorenni non accompagnati.

Disomogeneo risulta anche il raccordo tra il procedimento più strettamente amministrativo, di competenza delle autorità di polizia e delle prefetture, ed il procedimento giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti personali dei minorenni non accompagnati. La scelta del tutore inoltre, che spetterebbe in base al codice civile al Giudice tutelare (art. 348 c.c.), che lo può individuare "anche tra gli ascendenti e gli altri prossimi parenti o affini, se adeguati a svolgere questa funzione", appare lontana dal rispondere ai bisogni legali e psico-sociali di questa nuova tipologia di minorenni destinatari della tutela<sup>19</sup>.

Alla luce delle criticità individuate, dall'approfondimento delle buone prassi realizzate nei territori e come riaffermato nel Commento Generale n. 5 dalla CRC<sup>20</sup>: "gli Stati parti della Convenzione devono assicurare che le disposizioni e i principi del trattato trovino pieno riscontro e abbiano effetti legali nella legislazione interna pertinente. In caso di qualsiasi contrasto con la legislazione, la prevalenza deve essere sempre accordata alla Convenzione, alla luce dell'articolo 27 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969".

Pertanto la Commissione ritiene prioritario siano avviate tutte le azioni possibili per superare l'attuale situazione e garantire:

✓ **piena parità di trattamento dei minorenni non accompagnati fuori dal paese d'origine con i minorenni presenti sul territorio nazionale;**

19 Come già rilevato con preoccupazione dal Comitato per il Diritti del Fanciullo nelle sue considerazioni sull'Italia nel 2011, la normativa e le procedure relative alla nomina del tutore sono applicate in maniera difforme sul territorio nazionale (CRC's Considerations, § 66).

20 CRC/C/CG/2003/5, punti 18-23.

✓ **un'unica autorità giudiziaria specializzata per il trattamento e la gestione dei minorenni non accompagnati tenuto conto:**

- a) della funzione di protezione dell'infanzia ai sensi dell'art. 73 dell'ordinamento giudiziario assegnata al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i minorenni quale organo incaricato delle indagini preliminari sul riconoscimento dei diritti civili e delle iniziative a tutela e protezione delle persone minorenni;
- b) delle funzioni già assegnate dal T.U. immigrazione al Tribunale per i minorenni riguardo ai minorenni stranieri e ai minorenni stranieri non accompagnati;
- c) dell'inadeguatezza della procedura di apertura della tutela dinanzi al giudice ordinario ai sensi degli art. 343 c.c., e segg. c.c. ormai obsoleta<sup>21</sup> in quanto

---

21 Per i minorenni stranieri non accompagnati il sistema giuridico italiano, ad oggi, attribuisce in via esclusiva al Pubblico Ministero Minorile la legittimazione ad agire per la loro tutela. E che si tratti del Pubblico Ministero può ricavarsi dal fatto che la funzione assegnata al Pubblico Ministero dall'ordinamento giudiziario, di "vegliare.....a protezione degli incapaci" (art.73), fondata sul principio di protezione dell'infanzia (2°co. art.31 della Costituzione), è qualificata dall'attribuzione, quale soggetto pubblico, del riconoscimento a promuovere le procedure a tutela dei minorenni al fine di garantirne i diritti inviolabili. Quindi in virtù dei principi costituzionali (artt. 2 e 3), senza alcuna distinzione di razza, anche nell'interesse dei minori stranieri che si trovino nel nostro territorio. L'iniziativa è inoltre attribuita espressamente al Pubblico Ministero Minorile dall'art. 336 c.c., ultimo comma, in tutte le situazioni di pregiudizio per la richiesta di procedimenti di decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale (artt. 330 e 333 c.c.) e per le situazioni di abbandono ai sensi dell'art. 9 della legge n. 184/83 e succ. modifiche. Tali funzioni, nel sistema di protezione appena tracciato, sono tutte incentrate nell'ufficio minorile specializzato, come pure vanno segnalate al Tribunale per i minorenni (poi alla Procura minorile a seguito del pieno vigore della legge n. 149 del 2001), in base ai com. 4 e 5 dell'art. 33 della legge n. 184/83 e succ. modifiche, le segnalazioni degli ingressi accertati dagli uffici di frontiera e dai pubblici ufficiali. E' pertanto il Tribunale per i minorenni che, adottato ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minorenne, provvede, qualora ne sussistano i presupposti, all'applicazione della tutela e protezione prevista ai sensi dell'art. 37 bis (*Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza*). Può ritenersi pertanto che, nel no-

diretta prevalentemente alla gestione degli interessi patrimoniali del minorenne privo degli esercenti la potestà e poco flessibile per il riconoscimento dei diritti della persona minorenne in un processo di accompagnamento educativo e di integrazione sociale anche per le finalità di cui all'art. 32 dell'attuale T.U. immigrazione e per la mancanza di norme che assicurino, ove ne sussistano i presupposti, il contraddittorio con i genitori e comunque con i controinteressati ai provvedimenti assunti;

- d) della frammentazione sul territorio della competenza del Giudice tutelare, che è circondariale, rispetto alla competenza distrettuale del Tribunale per i Minorenni che meglio garantirebbe celerità e uniformità di procedure, nonché un più proficuo dialogo con gli altri operatori che si occupano della materia, rispetto al G.T. già gravato da numerose competenze che rendono difficile una effettiva tutela del minorenne non accompagnato in tempi celeri.

- ✓ **raccordo tra gli uffici giudiziari minorili.** Il fenomeno migratorio non è riconducibile a un territorio, che sia quello dove il minorenne è sbarcato o è stato rintracciato o dove è stato trasferito, e pertanto le azioni di tutela attuate dovrebbero riguardare il riconoscimento dei diritti universali inviolabili riconosciuti nella nostra Costituzione e nelle fonti sovranazionali. Diritti che dovrebbero essere omogeneamente applicati su tutto il territorio nazionale e, possibilmente, europeo<sup>22</sup>. In quest'ottica si dovrebbe

---

stro sistema giuridico, il Pubblico Ministero Minorile presso il Tribunale per i minorenni è l'unico destinatario dell'obbligo di segnalazione da parte di coloro, ivi compresa l'autorità amministrativa e di pubblica sicurezza, che hanno notizia della condizione di pregiudizio o potenziale abbandono di un minorenne che si trova nel nostro Paese e anche l'unica autorità demandata dalla legge a una valutazione preliminare degli interessi o diritti finalizzati alla richiesta della procedura di tutela e protezione più adatta al caso concreto.

- 22 Molti minorenni provenienti specialmente da paesi da cui originano molti richiedenti asilo/rifugiati hanno parenti in altri stati europei. Per poter facilitare un trasferimento legale ed evitare spostamenti irregolari è indispensabile realizzare procedure di tutela che ne tengano conto.

garantire la continuità degli interventi e una finalità comune, non settoriale o circoscritta territorialmente come anche il superamento dell'attuale prassi, diffusa, dell'interruzione o sospensione della procedura già avviata quando il minore è spostato in un altro luogo o regione diversa da quello dello sbarco, del ritrovamento o della prima accoglienza<sup>23</sup>. Una prassi che sottopone il minore a ritardi e disservizi nelle risposte ai suoi bisogni e nell'avvio del progetto che riguarderà il suo futuro. Oltre ad un raccordo tra gli uffici giudiziari coinvolti si dovrebbe assicurare un approccio d'intervento inter-istituzionale e multidisciplinare anche negli ambiti non giudiziari, quali quelli di competenza delle questure, delle prefetture o dei comuni, attraverso l'istituzione di tavoli permanenti a livello locale e centrale<sup>24</sup>. Un approccio che contribuirebbe a garantire non solo la continuità degli interventi ma anche l'efficacia e la tempestività, limitando pertanto i rischi di eventuali duplicazioni, sovrapposizioni e dell'indeterminatezza temporale delle azioni attuate;

- ✓ **procedure strutturate e definite per la valutazione e determinazione del superiore interesse del minore.** L'articolo 3 della Convenzione di New York è principio cardine della tutela del minore, richiamato ormai sistematicamente dalla normativa in materia. Tale principio però non trova applicazione pratica a causa dell'assenza di procedure strutturate e definite<sup>25</sup>;
- ✓ **omogeneità nei territori nell'applicazione del diritto all'informazione e all'ascolto dei minorenni non accompagnati compreso il racconto della loro storia.** Un diritto che dovrebbe essere garantito sia nella prima accoglienza con un'equipe multidisciplinare specificamente preparata

23 Il nuovo sistema di accoglienza unificato sotto il Ministero dell'Interno e organizzato in prima (60 gg) e seconda accoglienza rende ancora più necessario un tale raccordo di procedure e competenze.

24 *The Committee recommends that the State party establish a specific and permanent national authority to oversee the condition of unaccompanied children, identify their needs and address challenges in the current system, and to develop operational guidelines on unaccompanied children, including on reception, identification, needs assessment and protection strategy.* CRC's Considerations, § 67

25 CRC, General Comment n. 14, § 87

e successivamente nell'iter giudiziario anche attraverso l'apporto delle competenze dei giudici onorari che costituiscono la specializzazione dell'organo giudiziario minorile;

- ✓ **omogeneità nelle forme e nei modi in cui è garantita l'accoglienza per i minorenni non accompagnati.** Si ritiene indispensabile, oltre ad assicurare il rispetto dei diritti e dei bisogni di assistenza e di cura, rendere più efficace il controllo e la verifica del rispetto degli standard previsti per le autorizzazioni e l'accreditamento delle Comunità. Compiti che attengono sia ai Comuni, competenti per il territorio ove si trovano, sia alla Procura minorile<sup>26</sup>. È interessante prendere in considerazione la prassi utilizzata da alcuni Tribunali per i Minorenni (tra i quali Catania) in cui si prevede di ascoltare i minorenni, per conoscere le condizioni dell'accoglienza, durante la loro permanenza nella struttura ove sono stati inseriti attraverso l'utilizzo di esperti di fiducia del Tribunale stesso;
- ✓ **uniformità nelle procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età dei minorenni soli o separati.** Poiché per i minorenni non accompagnati si pone, non di rado, il problema dell'identità che è strettamente correlato con quello dell'accertamento della minore età dichiarata, si ritiene necessario superare l'attuale mancanza di una chiara sequenza, condivisa tra diversi soggetti istituzionali, di azioni da compiere per l'accertamento dell'età anagrafica nel rispetto dei diritti del minore;

Una carenza che sta determinando una grande variabilità di comportamenti assunti dalle istituzioni coinvolte e ha prodotto una serie di criticità particolarmente rilevanti in materia. Da ciò consegue anche la necessità e l'urgenza di individuare garanzie minime per la tutela dei diritti dei minorenni prima, durante e dopo il procedimento, nonché delle procedure da attuare dal momento in cui il presunto minore viene intercettato fino all'esito dell'accertamento dell'età. Tra queste l'ausilio di personale esperto, qualificato e adeguatamente formato come previsto anche dal D. lgs 142/2015.

26 Ai sensi dell'art.9 della L.184/83.

Si richiamano a tale proposito anche la raccomandazione del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia all'Italia di "adottare una procedura unica per l'accertamento dell'età dei minorenni non accompagnati, che sia multidisciplinare e pienamente conforme al principio del beneficio del dubbio", il documento dell'UNHCR pubblicato nel marzo del 2014 dove sono indicati principi, criteri e procedure che dovrebbero orientare lo svolgimento dell'accertamento dell'età, nonché la bozza di protocollo scaturito dal Tavolo interregionale Immigrati e Servizi sanitari (Coordinamento Commissione Salute) del 19 Settembre 2014 e quanto indicato nel D. lgs n.24/2014 art.4, com. 2 concernente la definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta;

- ✓ **tempestività nella nomina del tutore.** E' necessario che la nomina di un tutore sia attivata fin dalle prime delicate ore di accoglienza, immediatamente dopo la constatazione dello status di minorenne solo, separato o non accompagnato; questo implica la revisione di alcune procedure, tra le quali le modalità dell'obbligo del giuramento del tutore, che, ad oggi, comporta un ulteriore allungamento dei tempi di presa di possesso delle funzioni. Un obbligo che potrebbe essere superato dalla qualificazione della figura del tutore, dall'individuazione di un'unica autorità giudiziaria specializzata per il trattamento e la gestione dei minorenni non accompagnati, dall'iscrizione degli stessi tutori, specificamente formati, in un apposito elenco, gestito dagli organi giudiziari competenti o dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, congiuntamente al Garante regionale, se nominato e "dalla stipula di protocolli d'intesa che li rendano operativi"<sup>27</sup>. Solo riducendo, infatti, i tempi di nomina è possibile far fronte alle questioni concernenti gli eventuali adempimenti identificatori, l'accertamento dell'età e la protezione internazionale, ma soprattutto l'intervento nei casi di rischio di salute, in quelli legati al possibile coinvolgimento, più o meno consapevole, dei minorenni soli nelle reti della criminalità organizzata.

Il V rapporto Anci/Cittalia "I minori stranieri non accompagnati in Italia" ha esaminato i comportamenti in tema di detenzione amministrativa dei minorenni in diversi paesi europei tra cui l'Italia. Nel nostro paese, nonostante la detenzione sia vietata, i ritardi nelle procedure di accertamento anagrafico e di nomina del tutore, possono determinare il trattenimento per tempi anche lunghi del minorenne non accompagnato in centri per adulti oppure nei Centri d'identificazione ed espulsione con i conseguenti possibili rischi collegati a questa esposizione, come già rilevato con preoccupazione dal Comitato per il Diritti del Fanciullo nelle sue considerazioni sull'Italia nel 2011<sup>28</sup>;

- ✓ **stanziamento di fondi adeguati a coprire gli oneri di spesa dell'accoglienza.** E' necessario superare le mancanze e la confusione di attribuzioni di responsabilità rispetto agli oneri dovuti per il pagamento delle comunità, delle strutture di prima e seconda accoglienza e/o delle famiglie affidatarie, così come risolvere il problema degli oneri, oggi sostenuti dal tutore, per gli adempimenti amministrativi e giudiziari e per le spese connesse all'esercizio della tutela. Sebbene infatti, a seguito dell'Intesa Stato, Regioni ed Enti pubblici del 10 luglio 2014 e della conseguente Legge 23 dicembre 2014 n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", legge di stabilità, gli oneri di spesa dell'accoglienza e dell'integrazione in favore dei minorenni non accompagnati siano stati allocati nel Fondo Nazionale dell'Immigrazione ora trasferito "per le medesime finalità, in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno", si auspica che in futuro possano essere eventualmente compresi e previsti in esso anche gli altri oneri, sopra descritti e connessi alla tutela. Si ritiene vada inoltre meglio definito quanto previsto al com. 183 della sopra citata legge di stabilità, "i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio nazionale accedono, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il

---

27 CRC, General Comment n. 8, § 2014

---

28 CRC's Considerations, § 66

---

Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'art. 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39".

Si evidenzia inoltre quanto previsto nel bando pluriennale FAMI, paragrafo 6.7.2, in merito alla possibilità di assegnazione diretta di fondi: "L'Autorità Responsabile ha previsto in modalità Awarding Body una modalità di attribuzione delle sovvenzioni in modalità diretta". Una ulteriore opportunità a cui si potrebbe ricorrere posto che all'Autorità Responsabile (ex art. 7(4) del Reg. 1042/2014) viene data "... In casi debitamente giustificati, tra cui situazioni di emergenza e prosecuzione di progetti pluriennali..." la possibilità di "concedere sovvenzioni senza invito a presentare proposte" a singole Amministrazioni Centrali, Enti Pubblici Nazionali, o Organizzazioni Internazionali sulla base della natura specifica del progetto o della competenza tecnica o amministrativa del soggetto ex art.7(3) del Reg. 1042/2014;

- ✓ **un meccanismo di raccolta dati consolidato e strutturato**<sup>29</sup>. A fronte di un costante aumento di arrivi in Italia, fatta eccezione per i dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, non esiste un sistema unico di raccolta ed elaborazione dei dati relativo non solo agli arrivi, alle presenze e agli allontanamenti, ma anche al profilo e alle specificità personali o alle condizioni dei singoli minorenni. Una mancanza che impedisce le necessarie pianificazioni e la conseguente realizzazione e valutazione delle misure atte ad assicurare la loro effettiva tutela e protezione nonché la sostenibilità e la continuità delle misure già intraprese.

---

29 CRC's Considerations, § 65/c



---

# QUALE TUTORE?

*“Gli Stati devono dotarsi di un quadro di riferimento legislativo e prendere le misure necessarie ad assicurare una rappresentazione adeguata dell’interesse superiore del bambino non accompagnato o separato dalla propria famiglia. Gli Stati sono perciò tenuti a nominare un tutore o un consulente non appena sia stato individuato un bambino non accompagnato o separato e devono vigilare sulle disposizioni che riguardano il bambino fino a quando non abbia raggiunto la maggiore età o finché non abbia lasciato il territorio e/o la giurisdizione del territorio, in modo conforme alla Convenzione o ad altri obblighi internazionali”<sup>30</sup>*

Un report comparativo sulla gestione del traffico dei minorenni, pubblicato dall’European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) nel 2009, ha mostrato significative differenze tra gli Stati membri dell’Unione su com’è compreso e applicato il concetto di tutore e ha rivelato che la qualità dei servizi e il livello di protezione offerta ai minorenni sottoposti al sistema di tutela può essere diverso anche all’interno dello stesso stato.

In altri termini non esiste ancora una definizione condivisa di tutore che ne identifichi il profilo e il ruolo in maniera univoca e inequivocabile e si registra una frammentazione delle politiche pratiche e delle procedure in materia di nomina e di requisiti che riguarda anche il nostro paese.

Partendo dai più recenti riferimenti normativi europei sulla figura del tutore, dalle raccomandazioni del rapporto “Proteggere i minori in transito” (UNHCR 2010), dall’Handbook “Guardianship for children deprived of parental care” (Agenzia Unione Europea 2014) e dal confronto delle prassi utilizzate nei territori, dalle riflessioni e dalle indicazioni emerse dalla commissione, sono stati individuati i principi comuni cui riferirsi e gli adempimenti fondamentali da porre in essere per riqualificare il nostro sistema di tutela, normato, come si è detto, da un impianto legislativo risalente al 1942.

Già nella risoluzione del consiglio d’Europa del 26/06/1997, al com. 4 dell’art. 3 “garanzie minime per tutti i minori non accompagnati”, si faceva riferimento alla necessità che, ai fini dell’applicazione della risoluzione, gli stati membri dovessero “aver cura di fornire il più

*rapidamente possibile ai minori la necessaria rappresentanza tramite: a) una tutela legale, o b) un organismo (nazionale) incaricato della cura e del benessere dei minori, o, c) altra forma adeguata di rappresentanza.”* e al com. 5 si specifica che: *“Qualora ad un minore non accompagnato venga assegnato un tutore, questi dovrebbe provvedere in conformità della legislazione nazionale, affinché le esigenze, per esempio giuridiche, sociali, mediche o psicologiche, del minore siano debitamente soddisfatte”.*

Concetti ripresi anche nella Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, recante “norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”, in cui, alla lett. J dell’art. 2 “definizioni”, si chiarisce che per «rappresentante» si intende: *“la persona o l’organizzazione designata dagli organismi competenti per assistere e rappresentare il minore non accompagnato nelle procedure previste dalla presente direttiva, allo scopo di garantirne l’interesse superiore del minore ed esercitare la capacità di agire per suo conto, ove necessario. L’organizzazione designata come rappresentante nomina una persona responsabile di assolverne le funzioni nei confronti del minore non accompagnato, in conformità della presente direttiva”*

Nella stessa direttiva al com. 1 dell’art. 24 “Minori non accompagnati” si afferma che *“ Gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare che un rappresentante rappresenti e assista il minore non accompagnato per consentirgli di godere dei diritti e assolvere agli obblighi previsti dalla presente direttiva. Il minore non accompagnato è immediatamente informato della nomina del rappresentante. Il rappresentante svolge i suoi doveri in conformità del principio dell’interesse superiore del minore, come prescrive l’articolo 23, paragrafo 2, e possiede le competenze necessarie a tale scopo. Al fine di assicurare il benessere e lo sviluppo sociale del minore di cui all’articolo 23, paragrafo 2, lettera b), la persona che funge da rappresentante è sostituita solo in caso di necessità. Le organizzazioni o gli individui i cui interessi contrastano o possono potenzialmente contrastare con quelli del minore non accompagnato non sono ammissibili ad assumere il ruolo di rappresentanti.”*

Ulteriori specifiche si trovano nel Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale

---

<sup>30</sup> da CRC/GC/2005/6 Trentanovesima sessione 3 giugno 2005 COMMENTO GENERALE N. 6

presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, nella parte delle considerazioni iniziali, si evidenzia che la *“l’interesse superiore del minore dovrebbe costituire un criterio fondamentale per gli Stati membri nell’applicazione del presente regolamento”* e che *“Nel valutare l’interesse superiore del minore gli Stati membri dovrebbero tenere debito conto in particolare del benessere e dello sviluppo sociale del minore, delle considerazioni attinenti alla sua incolumità e sicurezza, nonché del parere del minore in funzione dell’età o della maturità del medesimo, compreso il suo contesto di origine.”* Nello stesso regolamento si afferma inoltre che *“È opportuno che siano fissate specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità”* e che *“Gli Stati membri provvedono affinché un rappresentante rappresenti e/o assista un minore non accompagnato in tutte le procedure previste dal presente regolamento. Il rappresentante possiede le qualifiche e le competenze necessarie ad assicurare che durante le procedure svolte ai sensi del presente regolamento sia tenuto in considerazione l’interesse superiore del minore. Tale rappresentante ha accesso al contenuto dei documenti pertinenti della pratica del richiedente, compreso l’apposito opuscolo per i minori non accompagnati.”*<sup>31</sup>

Da tale excursus normativo si evince che, assieme all’obbligo di prestare soccorso<sup>32</sup> e quello di non espulsione degli stranieri minori di anni diciotto<sup>33</sup>, gli Stati membri sono richiamati con forza a far sì che il sistema di tutela, e quindi anche la nomina del tutore, rispondano soprattutto al diritto/bisogno di assistenza morale, materiale, rappresentanza del pensiero del minore, piuttosto che alla protezione internazionale di competenza dell’autorità amministrativa. Il Comitato ONU sui diritti dell’infanzia, nelle ultime Osservazioni conclusive rivolte all’Italia, ha espresso preoccupazione per *“...la protezione giuridica e le procedure per la nomina di tutori e per la concessione del permesso di soggiorno per minorenni non accompagnati non siano attuate in maniera uniforme nelle regioni dello Stato parte”* chiedendo di realizzare, in particolare, quanto previsto nel Commento generale n. 6.

31 Com.2 dell’art. 6 “Garanzie per i minori” dello stesso regolamento.

32 Art.19 co. 2 della carta dei diritti fondamentale dell’Unione Europea.

33 D. Lgs n. 286 del 31/08/1999.

Da ciò quindi la necessità di attuare tali raccomandazioni e normative e realizzare, come suggerisce il 7° rapporto CRC, “un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano, sostenuto da norme nazionali chiare e da un monitoraggio indipendente” prevedendo una nuova funzione al tutore che, da figura meramente burocratica, diviene un soggetto significativo nel percorso di protezione e tutela del minore solo e in difficoltà.

Una forma di tutela che non è più di sola rappresentanza legale o di gestione del patrimonio del minore, ma orientata alla cultura dei diritti dell’infanzia affermatasi negli ultimi venticinque anni e quindi soprattutto “cura del minore”, azione concorrente nell’indirizzo educativo e di crescita.

Una nuova idea di tutela non burocratica, ma *ad personam*, costruita a partire dai bisogni specifici del minore e finalizzata a dar loro voce e ad accompagnarli nella crescita, curandone il supremo interesse.

Una presenza “amicale” che, affiancando costantemente il minore nel suo percorso di crescita, di concerto con gli altri soggetti coinvolti, lo aiuti nell’esercizio dei diritti che la legge nazionale e internazionale gli riconosce<sup>34</sup>. Un ruolo delicato e complesso, che richiede equilibrio e una forte assunzione di responsabilità oltre alla messa in campo di competenze specifiche che non può quindi essere improvvisato e deve essere esercitato con consapevolezza e professionalità.

## PROFILO

La persona che si rende disponibile a essere nominato tutore deve essere idonea al ruolo che è chiamata a svolgere. L’idoneità dovrebbe essere riferita alla motivazione e alle attese personali dell’aspirante tutore, ma soprattutto al possesso delle conoscenze tecniche di base necessarie per il corretto esercizio delle funzioni; agli aspetti di personalità quali, in particolare, la capacità di stabilire relazioni adeguate, l’autonomia di giudizio, la capacità critica, l’empatia, la tolleranza alla frustrazione, la disponibilità alla

34 Convenzione di Strasburgo sull’esercizio dei diritti del fanciullo del 1996 -ratificata dall’Italia con legge 20 marzo 2003, n. 77.

collaborazione e al dialogo<sup>35</sup>.

In merito agli standard da assumere per individuare il profilo del tutore la Commissione ha ritenuto di potersi riferire a quelli indicati nell'Italian National Report 2010 - 2011 "Closing a protection Gap", elaborato nel contesto del Progetto "Closing a Protection Gap: core standards for guardians of separated children", cofinanziato nell'ambito del Programma Europeo Daphne III, di seguito riportati:

**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. L'idoneità al ruolo sarà verificata, sostenuta e monitorata anche attraverso l'adesione obbligatoria da parte dei tutori ad una Policy di Safeguarding

## FUNZIONI E RESPONSABILITÀ

---

Le funzioni attribuite al tutore dal nostro ordinamento sono per lo più riferibili alle necessità di tutela della metà del secolo scorso e attengono a questioni patrimoniali di cui poteva essere portatore il minore. Pochi e generici sono invece i riferimenti alle funzioni di cura prevalenti per i minori stranieri che giungono in Italia privi di rappresentante legale. Essi hanno infatti bisogno che il tutore sia un riferimento di adulto *prossimo*, capace di sostenerli oltre che far valere i loro diritti nei confronti delle pubbliche autorità e delle istituzioni alle quali compete la loro assistenza.

L'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali delle persone (FRA), nell'Handbook "Guardianship for children deprived of parental care" (2014) propone per la figura del tutore la seguente definizione: "Il tutore è una persona indipendente che protegge e promuove il superiore interesse e il generale benessere della persona minore complementando la sua limitata capacità legale ricoprendo funzioni analoghe a quelle di un genitore."

In modo più specifico si possono identificare per il tutore tre principali funzioni, interrelate con i principi e le norme stabilite dalla Convenzione Internazionale sui Diritti del Fanciullo e con la normativa vigente:

- A) assicurare il generale benessere del minore e la risposta ai suoi bisogni;
- B) proteggere e promuovere il superiore interesse e, più in generale i diritti della persona minore;
- C) esercitare la rappresentanza e completare la limitata capacità legale del minore.

Sempre secondo l'Agenzia dell'Unione Europea, l'istituto della tutela e le funzioni del tutore devono essere definiti in conformità a una serie di principi fondamentali:

- **Tempestività della nomina:** per garantire la protezione della persona minore, la tutela deve essere attivata immediatamente dopo la constatazione dello status di assenza genitoriale fino ad arrivare nel più breve tempo possibile alla nomina di un tutore definitivo.

---

<sup>35</sup> Sarà inoltre fondamentale individuare, anche alla luce delle indicazioni normative, una Policy di Safeguarding relativa alla prevenzione e segnalazione di ogni sospetto maltrattamento e abuso dei minori da parte di adulti in posizione fiduciaria, comprensiva di Codice di Condotta e procedure e ruoli chiari per rispondere ad eventuali sospetti abusi. Tale Policy, alla quale il tutore dovrà aderire, potrà essere utilizzata per verificare, sostenere e monitorare l'idoneità al ruolo.

- **Non Discriminazione:** tutte le persone minorenni deprivate dell'ambiente familiare e dell'assistenza genitoriale hanno diritto allo stesso livello di protezione indipendentemente dalla loro età, dal loro status migratorio regolare o irregolare, nazionalità, genere e origine etnica in linea con l'articolo 21 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione Europea.
- **Indipendenza e imparzialità:** I tutori devono essere nella posizione per intraprendere decisioni indipendenti e imparziali, constatare la situazione e realizzare azioni e rappresentanza guidate dal superiore interesse del minorenne. Devono essere escluse dalla nomina le istituzioni, gli individui e le organizzazioni i cui interessi siano o possano entrare in conflitto con gli interessi del minorenne.
- **Qualità e appropriatezza:** I tutori devono avere appropriate conoscenze, competenze e capacità nell'ambito della protezione e della promozione del benessere dell'infanzia. A questo scopo i tutori devono intraprendere una formazione iniziale e poi continua erogata dalle autorità istituzionali deputate. Laddove i tutori debbano prendere in carico persone minorenni coinvolte da speciali problematiche e bisogni particolari, si renderà necessaria una formazione specifica per comprendere e rispondere in modo competente alle particolari circostanze del caso.
- **Accountability, trasparenza e responsabilità:** il tutore deve sempre rendere conto del suo operato alle istituzioni competenti agendo nella massima trasparenza e nella disponibilità ad essere monitorato e sottoposto a processi di supervisione e valutazione, tra cui quelli previsti da un Sistema di Tutela dei minori (Policy di Safeguarding) a questi affidati.
- **Sostenibilità:** la tutela e il sistema di tutela devono essere intesi come parte integrale del sistema di protezione nazionale per l'infanzia. Alle autorità devono essere allocate risorse umane e finanziarie sufficienti a garantire l'operatività del sistema. Le allocazioni devono includere anche costi concernenti la realizzazione di un efficace sistema di monitoraggio, supervisione e formazione permanente dei tutori operanti. Le istituzioni dovranno altresì garantire la copertura dei costi necessari allo svolgimento dell'attività ed assicurare ai tutori volontari forme di riconoscimento della funzione pubblica che svolgono, come ad esempio, in analogia alla donazione di sangue, flessibilità lavorativa, eventuali permessi retribuiti al lavoro per svolgere attività non svolgibili in orari a scelta.
- **Partecipazione della persona minorenne:** la predisposizione della tutela e di tutte le procedure a essa relative deve rispettare il diritto del minorenne a essere ascoltato e preso in considerazione per tutto il periodo di durata della tutela. I minorenni devono ricevere informazioni in modo comprensibile e appropriato sullo scopo della tutela e sui servizi di cui possono usufruire oltre che essere adeguatamente informati sui loro diritti e anche sulla possibilità di inoltrare reclami. Parallelamente alla tutela propriamente detta, facente parte del sistema di protezione giudiziaria delle persone minorenni, si colloca il sistema di protezione socio-assistenziale. Esso fa capo agli enti locali e alle Regioni che dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione, hanno competenza esclusiva a legiferare nella materia e a individuare, sulla base di standard nazionali, modelli organizzativi integrati di presa in carico, modalità e procedure idonee all'elaborazione del progetto individuale per ogni minorenne. Dall'interpretazione di una normativa soprattutto disorganica e lacunosa però ne consegue una forte diversità tra le regioni relativamente alle norme, all'organizzazione dei servizi sociali, alle strutture socio-assistenziali alle prassi di protezione e assistenza.



---

# **UN NUOVO SISTEMA DI TUTELA**



Il tutore, come si è più volte affermato, è una figura chiave nella vita dei minorenni non accompagnati e svolge un ruolo essenziale nell'assistere il/la minorenne in tutto il processo teso a costruire per e con lui o lei soluzioni e condizioni sostenibili e più rispondenti al suo supremo interesse. Sia che esso riguardi la permanenza e l'integrazione nel paese in cui si trova, il trasferimento in un altro paese o il ritorno nel paese d'origine.

In sintesi il tutore è una persona ufficialmente investita dal giudice che svolge il suo compito come persona specificatamente "dedicata" a quel minorenne.

Gli obblighi che derivano dalla Convenzione nei confronti dei minorenni non accompagnati e di quelli separati dalle proprie famiglie riguardano tutti i settori statali (esecutivo, legislativo e giudiziario) e comprendono l'obbligo di dotarsi di una legislazione nazionale, di creare delle strutture amministrative, di promuovere la necessaria ricerca, l'informazione, la compilazione dei dati e di realizzare ampie attività di formazione a supporto di tali misure.

Per garantire al meglio l'adempimento alla funzione che è chiamato a svolgere, il tutore dovrà essere messo nella condizione di trovare tempo ed energie sufficienti per svolgere il suo compito, ma anche avere riconosciuta la possibilità di interfacciarsi e collaborare con gli altri attori coinvolti nella vita del ragazzo/a, fornendo il massimo supporto per la realizzazione di un'azione effettiva ed efficace a difesa del suo supremo interesse.

Si tratta in sostanza di cambiare prospettiva e creare le condizioni per una tutela legale capace di superare la settorializzazione implicita nell'attuale sistema giudiziario e socio-assistenziale per favorire la creazione di un sistema integrato e di gestione coerente dell'accoglienza e del progetto di crescita e inserimento sociale del minorenne non accompagnato.

Da ciò emergono chiaramente alcune considerazioni in merito a chi può essere nominato tutore e alcune condizioni necessarie e indispensabili per garantire la tutela socio-assistenziale oltre che giudiziaria. In particolare:

1. *La terzietà* Il tutore dovrebbe essere una

persona "terza" e dovrebbe essere iscritto in un elenco di tutori gestito possibilmente da un organismo indipendente o da un ente pubblico. Pertanto non dovrà essere il sindaco, l'assistente sociale, il responsabile della comunità ove il minorenne è collocato né l'avvocato che poi si nomina difensore del minorenne (tutte figure potenzialmente in conflitto d'interesse con il mandato istituzionale del tutore).

2. *La chiarezza e l'omogeneità delle procedure di nomina in tutto il territorio nazionale.*

3. *I tempi della nomina*<sup>36</sup> che dovranno essere definiti e rispettati.

4. *L'istituzione, ove possibile a livello regionale, di un elenco di tutori qualificati cui il giudice può attingere.*

Sarà inoltre utile prevedere un numero massimo di tutele per ogni tutore, al fine di assicurare tempi ed attenzione adeguati, nonché individuare e rendere note le azioni o cause che possono indurre alla rimozione del tutore e le necessarie procedure.

Nello svolgimento del suo ruolo è necessario che il tutore intessa relazioni e agisca come intermediario di tutti gli attori che a vario titolo sono/saranno coinvolti nella protezione e nel progetto di tutela e in primis con il minorenne assegnato dal giudice competente, di cui dovrà prendersi cura, essere rappresentante e portavoce.

Per esercitare tali funzioni è necessario che il tutore sappia prestare ascolto al minorenne non accompagnato, solo o separato. Quello richiesto al tutore è un ascolto connotato da sensibilità, disponibilità, attenzione. Per questo motivo, soprattutto nel primo periodo di accoglienza, è importante che il tutore conosca almeno una lingua parlata dal minore o, in alternativa, possa avvalersi di un mediatore culturale.

Il tutore deve essere presentato al minorenne dal servizio o dal soggetto accogliente e deve essere presentato in modo adeguato in ragione dell'età del minorenne, della sua storia e del suo status.

---

<sup>36</sup> Al momento la norma prevede per i minori richiedenti asilo la nomina entro 48 ore. Tuttavia tale termine è comunemente interpretato come ordinatorio e non perentorio e non viene sempre rispettato.

La relazione tra il tutore e il minorenni dovrà essere costruita sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità e potrà poi essere calibrata sulla situazione concreta. E' necessario che il tutore presti particolare attenzione nell'informare il minorenni dei suoi diritti e dei suoi doveri, anche nella relazione con gli altri attori coinvolti. Dovrà altresì aggiornarlo e ascoltare il suo parere sugli sviluppi del suo procedimento e su ogni decisione che lo riguarda.

Il tutore deve essere una figura accessibile ed i colloqui dovrebbero essere vissuti dal minorenni come momenti d'incontro con una figura che lo aiuta a trovare insieme la strada migliore nel processo di crescita.

Nel caso dei minorenni stranieri soli, la relazione con il tutore diventa imprescindibile. Questi ragazzi hanno esigenze particolari: ci sono minorenni che, oltre ai diversi motivi che hanno originato il loro espatio, hanno anche un progetto migratorio ed aspettative di integrazione sociale e lavorativa. Spesso hanno avuto esperienze importanti di autonomia e responsabilità familiari, ma anche di vittimizzazione, violenza o prevaricazione. Cercano aiuto per orientarsi nel territorio e costruire un futuro e il tutore rappresenta una risorsa concreta, un punto forte di riferimento che apprezzano e cercano. Anche per questo è importante che il tutore conosca bene sia le risorse ed i servizi del territorio che le competenze, le qualità e i bisogni del tutelato. Se rifugiati o richiedenti protezione, i minorenni possono avere esigenze umanitarie particolari a causa delle loro esperienze di vittimizzazione e dei loro vissuti traumatici. Per loro quindi il tutore deve provvedere in modo specifico, per assicurare l'accesso alle misure di protezione previste dalla normativa.

Oltre alla relazione con il minorenni, al tutore spetta anche il compito di raccordare la sua attività con i servizi e le agenzie, istituzionali e non, che, a vari livelli e nelle diverse fasi, sono coinvolti nel processo di protezione e integrazione quali gli uffici di polizia, la questura, la prefettura e gli operatori impegnati nel luogo di sbarco, i responsabili delle strutture di prima accoglienza, la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, le scuole, gli istituti di formazione, le Aziende Sanitarie Locali, le

associazioni impegnate sui territori. Dovrà inoltre garantire un rapporto permanente e continuo con l'autorità giudiziaria competente per le specifiche esigenze dell'una o dell'altra parte e interagire, nei modi e nei tempi previsti dalle diverse norme e dai diversi regolamenti, con essi. Al minorenni vanno assicurati non solo i riconoscimenti giuridici dovuti, ma anche la rappresentanza, se necessario avvalendosi della possibilità di nominare un avvocato, nel procedimento che lo riguarda.

Il tutore ha poi l'obbligo di stabilire fin da subito un rapporto di collaborazione attiva con il servizio sociale titolare del caso a partire dall'ascolto e dalla storia del minorenni, di definire il progetto educativo integrato che riguarderà il suo futuro. E' necessario infatti evitare interventi divergenti o semplicemente non coordinati e giungere invece a modalità di reciproco aiuto efficaci, concordando tutte le azioni poste in essere e le decisioni di impatto sulla vita del minorenni attraverso una continua e costante valutazione del superiore interesse del minore. A tale riguardo il tutore potrà, in accordo con il servizio sociale affidatario e nel rispetto dei confini di responsabilità, collaborare e contribuire a costruire la rete per la migliore accoglienza e integrazione del minorenni, usufruendo delle agenzie educative presenti nel territorio.

Il tutore dovrà inoltre monitorare nel tempo l'attuazione del progetto, proponendo le modifiche che riterrà opportune alla luce dell'evolversi della situazione, rilevando eventuali carenze e incongruenze e sollecitando l'intervento di fronte a possibili empassi o ritardi. In sostanza deve attuare un accompagnamento discreto, praticando una vigilanza indiretta, non giudicante e censoria, ma di garanzia.

Pur nel rispetto delle reciproche competenze e responsabilità, tutore e servizio sociale devono collaborare attivamente, mantenendo i contatti soprattutto nei momenti salienti del progetto.

È opportuno che il tutore conosca personalmente e mantenga contatti con gli affidatari o i referenti e gli educatori della comunità ove il minorenni vive. Sia gli affidatari sia la comunità sono tenuti a relazionarsi e a collaborare, mantenendo costanti contatti con il tutore.

In genere, rispetto a un inserimento in comunità, quello in una famiglia affidataria richiede una

---

presenza del tutore più contenuta, trovandosi, di fatto, il minore in un contesto più intimo, caratterizzato da relazioni affettive con equilibri diversi.

La suddivisione delle responsabilità ricalca quella prevista per la comunità. In linea di massima, la famiglia affidataria si occupa della gestione della quotidianità e dell'ordinarietà mentre per le decisioni d'interesse strategico e di responsabilità legale per la vita del minore, il tutore deve poter esprimere il suo parere e/o l'autorizzazione.

I rapporti con la famiglia di origine competono ai servizi che valuteranno l'eventualità o l'opportunità di stabilire contatti tra questa e il tutore. Diversamente da questi invece per i minorenni non accompagnati con riferimento ai casi, sempre più diffusi, di affidamento a parenti presenti nel territorio è necessario un rapporto del tutore con i membri della famiglia allargata per comprenderne le relazioni e l'adeguatezza della scelta.

## REPERIMENTO

---

Per un'efficace azione di reperimento di aspiranti tutori è opportuno rivolgersi a quelle aree della società civile che consentono di intercettare persone di alto profilo non solo umano, ma anche culturale e professionale.

Ferme restando le condizioni descritte in precedenza, in particolare la "terzietà" della figura, sono esempio di bacini particolarmente ricettivi e sensibili il mondo dell'associazionismo e del volontariato legato al sociale, in particolare quello che ruota attorno ai minorenni, i professionisti del privato sociale e di alcune aree sanitarie, il mondo della scuola, gli avvocati esperti in materia minorile, le parrocchie.

E' opportuno presentare la figura del tutore e i suoi compiti nel modo più chiaro possibile, senza trascurare però di alimentare la dimensione più emotiva dell'esperienza proposta e i suoi aspetti più significativi, poiché è fondamentale che il tutore sia fortemente motivato e abbia consapevolezza delle sue personali aspettative ma anche dei suoi possibili limiti.

Particolarmente utile è l'utilizzo di materiali informativi e promozionali di supporto.

Nei primi contatti con persone potenzialmente

interessate, devono essere anche fornite, preferibilmente in forma scritta, le informazioni sui requisiti previsti dalla legge per la nomina a tutore, su chi sono i minorenni stranieri non accompagnati e sulle loro esigenze, in modo da consentire una prima auto selezione.

Inoltre, un aspirante tutore deve avere la libera amministrazione del proprio patrimonio, deve essere in possesso della responsabilità genitoriale, non deve essere stato rimosso da altra tutela, non deve essere iscritto nel registro dei falliti. La legge parla, inoltre, di persona di "ineccepibile condotta", ossia idonea sotto il profilo morale. Si ritiene dovranno pertanto essere escluse le persone sottoposte a misure di sicurezza personale o di prevenzione, che siano state condannate, anche con sentenza non definitiva, per gli artt. 380, 381, 600-609 quinquies del codice penale o che siano state condannate con sentenza irrevocabile a pena detentiva non inferiore a un anno per delitti non colposi. Sarà a tal fine obbligatorio in particolare produrre il certificato penale del casellario giudiziale art. 25-bis in relazione all'art. 25 D.P.R. 14711/2001 n. 313.

Il possesso degli altri requisiti di accesso potrà essere autocertificato dall'aspirante tutore.

## FORMAZIONE

---

Il tutore deve essere adeguatamente formato e avere gli strumenti culturali e conoscitivi adeguati oltre che disponibilità di tempo ed energie per realizzare la sua funzione.

Si dovranno prevedere e uniformare su tutto il territorio processi di formazione di base e continua per verificare, attivare e sostenere conoscenze, competenze e capacità adeguate, utili alla realizzazione della funzione preposta.

L'obiettivo non è quello di creare un professionista della tutela legale ma una persona qualificata che abbia le conoscenze per adempiere i suoi doveri con efficienza, consapevole che la sua incompetenza potrà essere causa d'involontari errori con possibili conseguenze per il benessere e il futuro del minore affidato alla sua tutela.

Poiché le competenze richieste afferiscono ad ambiti diversi, sono specifiche e pragmatiche, è necessario fornire agli aspiranti tutori una formazione mirata e multidisciplinare.

E' bene individuare quale responsabile della formazione un soggetto unico di livello nazionale, come l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, in modo da garantirne il più possibile l'omogeneità dei contenuti su tutto il territorio. La formazione dovrà poi essere svolta a livello regionale, anche per un maggiore raccordo con le prassi e le normative territoriali. Si concorda nel ritenere che a livello regionale la formazione potrebbe essere in capo al Garante per l'infanzia e l'adolescenza regionale, laddove presente, o altro soggetto che agisce in conformità a un accordo con il soggetto responsabile a livello nazionale. E' auspicabile la collaborazione con università, enti formativi o altri soggetti istituzionali formativi e non, che si occupano di minori di età, sia per la programmazione e la realizzazione del percorso formativo sia per la predisposizione dei materiali didattici e di approfondimento.

Il percorso formativo non deve essere troppo impegnativo sotto il profilo dei tempi e della durata e deve essere organizzato in orari e con periodicità che ne facilitino la frequenza.

Poiché i destinatari della formazione avranno un background diverso, i contenuti dovranno essere proposti con metodologie, linguaggi e livello di specificità tali da renderli accessibili a tutti. E' opportuno che i contenuti della formazione siano condivisi con i soggetti che si relazioneranno con il tutore, così da promuovere una visione comune delle problematiche e dei concetti fondamentali.

La formazione dovrebbe offrire contributi teorici ed esperienziali, dando ampio spazio alle testimonianze di tutori già attivi, alla discussione dei casi, ad esempi pratici e buone prassi. Questi i principali temi che dovrebbero caratterizzare il percorso formativo di base:

- ✓ i principi e le norme della Convenzione sui diritti dell'infanzia quali orientamenti valoriali e pratici per il tutore;
- ✓ gli aspetti psicologici e relazionali, comportamentali dei minorenni sotto tutela, esiti di esperienze e vissuti traumatici e la gestione dei conflitti;
- ✓ le norme giuridiche sulla tutela legale dei minori di età, le procedure e le prassi;
- ✓ interculturalità e contesti d'origine;
- ✓ la mediazione culturale e linguistica;
- ✓ la conoscenza delle risorse associative, educative, culturali e del volontariato presenti nel territorio dove è inserito il minorenne;
- ✓ il ruolo e le responsabilità del tutore e dei soggetti della rete di tutela;
- ✓ la relazione del tutore con il minorenne e con gli adulti significativi a lui vicini.

Oltre a questi contenuti di base, i tutori dovrebbero ricevere una formazione specifica rispetto a situazioni particolari di tutela, anche con riferimento alla realtà concreta nella quale saranno chiamati a operare: incontri di approfondimento sui minorenni non accompagnati, sulle vittime di abuso sessuale, di tratta, o provenienti da luoghi di guerra e sulle manifestazioni e forme di persecuzione di cui spesso sono vittime<sup>37</sup>. Il tutore, inoltre, dovrebbe essere formato su tutti gli aspetti del sistema normativo e procedurale con particolare riferimento ai minorenni non accompagnati.

Per quanto riguarda invece la metodologia si dovrebbe privilegiare il lavoro di gruppo e la trattazione e discussione di case-work con la diretta partecipazione di alcuni degli attori coinvolti nella vicenda sottoposta a tutela. Particolarmente significativa potrebbe essere la partecipazione e la testimonianza di (ex) minorenni non accompagnati. In generale si cercherà di generare una nuova "pensabilità" del concetto di tutela e di superiore interesse che consenta ai partecipanti di porre al centro del loro intervento il minorenne, la sua storia, ma anche il suo pensiero e il suo diritto all'ascolto, all'informazione e alla partecipazione per poi condividere le azioni e ricercare le sinergie necessarie per esercitare con successo la loro funzione di tutela.

---

<sup>37</sup> Linee Guida sulla Protezione internazionale, Richieste di asilo di minori, UNHCR 2009, [https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1642f0b80eeaac7000143/Linee\\_guida\\_sulla\\_protezione\\_internazionale.pdf](https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1642f0b80eeaac7000143/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf)

Al termine della formazione la persona che avrà frequentato il numero minimo di ore richiesto, otterrà un'attestazione di partecipazione e verrà inserito nell'elenco regionale apposito (unico) a disposizione dell'autorità giudiziaria competente. Per verificare l'acquisizione da parte dei corsisti delle competenze di base, è opportuno stabilire degli standard di qualità e degli strumenti di valutazione, di impostazione preferibilmente auto valutativa. Dopo la formazione iniziale, alle persone disponibili, così come ai tutori già attivi, dovrebbero essere proposti periodicamente altri incontri formativi e/o di approfondimento tematico per garantire un aggiornamento continuo e un confronto esperienziale, utile per affrontare situazioni, sempre molto complesse.

## ACCOMPAGNAMENTO

Per le persone nominate tutori deve essere previsto un sistema di supporto e accompagnamento ma anche di monitoraggio della loro attività che potrebbe essere allocato presso l'ufficio del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e gestito da personale competente. Il supporto ai tutori può compiersi con azioni di contesto e azioni rivolte direttamente ai tutori. Tra le prime rientrano ad esempio:

- la promozione della cultura della tutela e degli elementi qualificanti;
- la realizzazioni di accordi e protocolli per garantire accessi facilitati rispetto alle principali istituzioni coinvolte (ad esempio Autorità giudiziaria e cancellerie, Anagrafe civile e sanitaria, Questura);
- la predisposizione di linee guida e orientamenti condivisi per la promozione di interpretazioni e prassi operative omogenee e tutelanti per il minorenni (tra cui quelle inerenti le misure di tutela dei minorenni vittime di maltrattamento e abuso/safeguarding da parte di adulti in posizione fiduciaria);
- la creazione di una rete dei tutori volontari, anche su base regionale, come luogo di scambio, sostegno e confronto permanenti.

Sono invece forme di sostegno fruibili direttamente dal tutore:

- gli incontri periodici tra i tutori per la condivisione delle esperienze;
- la consulenza professionale gratuita per gli aspetti legali e amministrativi più complessi;
- la consulenza di professionisti socio-sanitari, quali psicologi e psicoterapeuti esperti per le situazioni più a rischio e/o problematiche, e la supervisione.

La valutazione dell'intervento dei tutori può avvenire attraverso i colloqui con i tutori o, in modo indiretto, acquisendo informazioni dai soggetti con cui i tutori si relazionano. Dovrebbe in ogni caso essere prevista la costituzione di un Sistema di Tutela (Policy di Safeguarding) che includa meccanismi di segnalazione d'inadeguatezza, d'inadempienza o, al contrario, di comportamenti eccedenti i limiti di responsabilità.

Tali meccanismi dovrebbero essere accessibili anche per i minorenni sottoposti a tutela, per i quali deve essere prevista una efficace informativa relativa a cosa possono attendersi dal Sistema di Tutela. E' auspicabile che per la valutazione si tengano in debito conto:

- il corretto esercizio del ruolo e delle responsabilità da parte del tutore;
- la conoscenza della rete, la capacità di attivarla e di relazionarsi e di collaborare;
- la gestione della relazione con il minorenni e la capacità di ascolto;
- l'effettiva disponibilità, l'impegno e la diligenza nell'esercizio dei propri compiti.



---

# ORIZZONTI FUTURI



In Italia il sistema di tutela non è regolamentato e non è dotato di un percorso formativo adeguato e omogeneo per le persone che si rendono disponibili a svolgere il ruolo di tutore. Ne deriva che in generale, in molte realtà del nostro territorio, i giudici competenti alla nomina dei tutori per i minorenni si avvalgono di persone disponibili a svolgere questo ruolo forniti da organismi privati, più o meno titolati, o di persone di loro conoscenza che, per attitudine o professione, essi reputano prossime alle problematiche di cui è portatore il minorenne. Negli ultimi anni però in diverse regioni, a seguito dell'istituzione della figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e delle sollecitazioni pervenute dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, sono stati avviati progetti formativi e adottate nuove prassi tese a garantire, a quanti si rendono disponibili a ricoprire questo ruolo, sia una formazione adeguata, gestita da organismi pubblici, sia la possibilità di essere inseriti in un elenco unico, a livello regionale, di tutori pubblici, qualificati, a cui i giudici competenti possono attingere. Si riscontrano anche esperienze di servizi/sportelli per l'accompagnamento e il monitoraggio dell'attività svolta dai tutori nominati. In alcune di queste regioni, inoltre, sono stati avviati incontri di confronto con le autorità giudiziarie e/o i servizi del territorio e le comunità finalizzati a stipulare protocolli d'intesa per coordinare e rendere il più qualificata e omogenea possibile l'attività svolta dai tutori per i minorenni, in particolare per i minorenni non accompagnati.

Considerato il bisogno di tutori che si sta rappresentando nel nostro paese, soprattutto legato all'incremento del fenomeno degli ingressi di minorenni non accompagnati e riconosciuta la necessità di coordinare e ricondurre la loro attività a sistema, si ritiene non rinviabile giungere alla definizione e organizzazione di una struttura pubblica a cui queste persone possano riferirsi e che al contempo ne garantisca la qualificazione, l'efficacia e l'efficienza del lavoro svolto. Tale funzione potrebbe essere assegnata all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, anche per un coordinamento nazionale in sinergia con quella dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza nelle regioni in cui sono presenti. Per le regioni in cui ancora non è stato istituito o nominato un Garante per l'infanzia e l'adolescenza si potrebbe temporaneamente

procedere con una surroga all'Autorità Garante. Inoltre poiché si ritiene fondamentale un presidio territoriale responsabile dell'attività dei tutori, considerata la dimensione di alcuni territori quali ad esempio le aree metropolitane, si potrebbero prevedere nomine di Garanti metropolitani per un presidio più efficace e prossimo ai luoghi di vita delle giovani generazioni.

Sempre ai Garanti per l'infanzia e l'adolescenza potrebbe essere demandato il compito di sviluppare un sistema dettagliato e integrato di raccolta di informazioni, fatto salvo il rispetto della riservatezza e sicurezza previsti per legge, sulle caratteristiche e sulle condizioni dei minorenni non accompagnati e separati, prerequisito per lo sviluppo di politiche efficaci per l'attuazione dei diritti di questi minorenni. Allo stesso tempo si dovrebbero raccogliere elementi utili all'approfondimento e all'analisi di questioni ancora non sufficientemente conosciute, come, per esempio, la scomparsa di bambini e degli adolescenti non accompagnati e l'impatto tra questo fenomeno e il traffico di esseri umani, come richiamato nel commento n.6 del comitato CRC/GC/2005/6.

Si rileva anche la necessità di riconoscere la funzione di pubblica utilità dell'attività svolta dai tutori garantendo loro maggiore flessibilità lavorativa, possibilità di avere un'assicurazione per la responsabilità civile, il rimborso delle spese e la gratuità delle richieste/atti amministrativi e giudiziari legati alle loro funzioni di tutore.

Relativamente agli oneri di spesa necessari per sostenere l'istituzione di un elenco tutori, la loro formazione e l'accompagnamento all'esercizio delle loro funzioni che, si sottolinea, va a favore di tutti i minorenni sottoposti a tutela, si invitano le diverse istituzioni coinvolte a prevedere un fondo ad esso specificamente dedicato. A tale proposito si auspica ad esempio che le 15 città riservatarie dei fondi della ex L.285: Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia, a cui è affidato il compito di sperimentare interventi a favore di infanzia e adolescenza, possano finalizzare una parte dei suddetti fondi proprio per promuovere una sperimentazione in questa direzione.



---

# ALLEGATO

Si includono in allegato alcuni dati relativi all'evoluzione del fenomeno dei minorenni stranieri non accompagnati arrivati nel nostro Paese contenute nel Report di monitoraggio periodico al 31 agosto 2015 prodotto dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle

Politiche di inclusione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Maggiori informazioni possono essere acquisite dal sito del Ministero al link [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Pages/default.aspx](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/default.aspx)

## Presenze di MSNA al 31 agosto 2013, 2014 e 2015

PERIODO DI RILEVAZIONE	N° MSNA PRESENTI	INCREMENTO DELLE PRESENZE RISPETTO AL PERIODO PRECEDENTE
31/08/2013	6.044	-
31/08/2014	8.239	2.195 (+36,3%)
31/08/2015	8.944	705 (+8,6%)

## Migranti e MSNA arrivati via mare (2014 e primi 8 mesi del 2015)

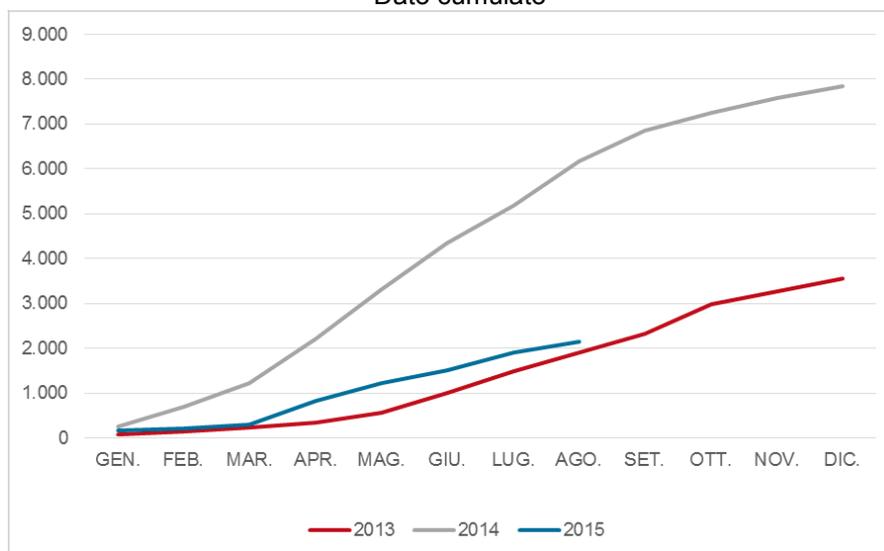
PERIODO DI RILEVAZIONE*	MIGRANTI SBARCATI.	MSNA SBARCATI.	% MSNA SUL TOTALE
01/01/2014 - 31/12/2014	170.764	7.831	4,6
01/01/2015 - 31/08/2015	106.341	2.146	2,0

\*dati Frontex e Ministero dell'Interno

## Ingressi via mare dei MSNA nel periodo gennaio-agosto degli anni 2013, 2014 e 2015

PERIODO	TOTALE MSNA ENTRATI VIA MARE
01/01/2013-31/08/2013	1.898
01/01/2014-31/08/2014	5.804
01/01/2015-31/08/2015	2.146

## Andamento degli ingressi via mare di MSNA negli anni 2013, 2014 e gennaio - agosto 2015 Dato cumulato



Numero di minori che hanno presentato domanda di protezione internazionale, suddivisi per cittadinanza – gennaio - agosto 2015

CITTADINANZE	N° MSNA RICHIEDENTI ASILO*	%
GAMBIA	719	33,8
SENEGAL	259	12,2
NIGERIA	254	11,9
BANGLADESH	218	10,2
MALI	163	7,7
GHANA	113	5,3
COSTA D'AVORIO	94	4,4
GUINEA	44	2,1
EGITTO	41	1,9
AFGHANISTAN	35	1,6
PAKISTAN	27	1,3
GUINEA BISSAU	23	1,1
SOMALIA	21	1,0
ALTRE	119	5,6
<b>TOTALE</b>	<b>2.130</b>	<b>100,0</b>

\* Fonte: Dati Ministero dell'Interno

Distribuzione per cittadinanza dei MSNA presenti - dati al 31 agosto 2014 e 31 agosto 2015

DATI AL 31/08/2014			DATI AL 31/08/2015		
CITTADINANZA	N° MSNA	%	CITTADINANZA	N° MSNA	%
EGITTO	1.845	22,4	EGITTO	1.975	22,1
ERITREA	1.185	14,4	ALBANIA	1.137	12,7
ALBANIA	896	10,9	ERITREA	953	10,7
SOMALIA	841	10,2	GAMBIA	868	9,7
GAMBIA	711	8,6	SOMALIA	690	7,7
BANGLADESH	467	5,7	NIGERIA	431	4,8
MALI	344	4,2	SENEGAL	406	4,5
AFGHANISTAN	321	3,9	BANGLADESH	375	4,2
SENEGAL	301	3,7	MALI	366	4,1
NIGERIA	252	3,1	AFGHANISTAN	326	3,6
MAROCCO	229	2,8	REPUBBLICA DEL KOSOVO	212	2,4
GHANA	109	1,3	MAROCCO	198	2,2
REPUBBLICA DEL KOSOVO	105	1,3	COSTA D'AVORIO	165	1,8
TUNISIA	105	1,3	GHANA	161	1,8
PAKISTAN	87	1,1	GUINEA	100	1,1
SIRIA	55	0,7	TUNISIA	85	1,0
GUINEA	51	0,6	SIRIA	65	0,7
ALTRO	335	4,1	ALTRO	431	4,8
<b>TOTALE</b>	<b>8.239</b>	<b>100,0</b>	<b>TOTALE</b>	<b>8.944</b>	<b>100,0</b>

Cittadinanze dei MSNA con il maggior tasso di incremento rispetto allo stesso periodo nel 2014

CITTADINANZA	N° MSNA PRESENTI AL 31/08/2014	N° MSNA PRESENTI AL 31/08/2015	INCREMENTO ASSOLUTO RISPETTO AL 31/08/2014	INCREMENTO % RISPETTO AL 2014
<b>REPUBBLICA DEL KOSOVO</b>	105	212	107	101,9%
<b>NIGERIA</b>	252	431	179	71,0%
<b>SENEGAL</b>	301	406	105	34,9%
<b>ALBANIA</b>	896	1.137	241	26,9%
<b>GAMBIA</b>	711	868	157	22,1%

Distribuzione per fasce d'età dei MSNA presenti in Italia (dati 2014 e 2015)

FASCE DI ETÀ	DATI AL 31/08/2014		DATI AL 31/08/2015	
	v.a.	v.%	v.a.	v.%
<b>17 ANNI</b>	3.938	47,8	4.817	53,9%
<b>16 ANNI</b>	2.453	29,8	2.424	27,1%
<b>15 ANNI</b>	1.009	12,2	976	10,9%
<b>7-14 ANNI</b>	822	10,0	693	7,7%
<b>0-6 ANNI</b>	17	0,2	34	0,4%
<b>TOTALE</b>	<b>8.239</b>	<b>100,0</b>	<b>8.944</b>	<b>100,0</b>