



**UNIVERSITÀ
DI PARMA**

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA,
STUDI POLITICI E INTERNAZIONALI

La tutela volontaria per i MSNA in Emilia-Romagna.

Per un'analisi delle buone pratiche

Report di ricerca a cura di Chiara Scivoletto

Novembre 2021

Sommario

1. Introduzione
2. Note metodologiche
3. Il tutore volontario
4. Le dimensioni indagate con l'intervista
 - 4.1 *Il tempo*
 - 4.2 *L'esistenza di una rete fra attori e servizi*
 - 4.3 *La partecipazione del tutore volontario al progetto di vita del MSNA*
5. Le 3 parole per dirlo...
6. Conclusioni

Riferimenti bibliografici

“E poi ci portano delle cose positive questi ragazzi, non è che ci portino solo problemi!”

(intervista n. 9)

1. Introduzione

L'entrata in vigore della legge n. 47/2017 - recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” - e gli sviluppi della sua implementazione hanno segnato l'evoluzione di un ampio processo di mutamento giuridico e sociale che interessa la tutela minorile nel nostro Paese. La legge rappresenta infatti il primo intervento normativo organico teso ad affrontare tutti gli aspetti della protezione dei ‘minori stranieri non accompagnati’ (d'ora in poi: MSNA) ed è espressione della determinazione a riordinare e armonizzare una normativa ampia e multiforme che da alcuni decenni regola la materia con caratteristiche di elevata complessità¹.

Nel sistema normativo italiano, la prima definizione di MSNA risale al DPCM n. 535 del 9 dicembre 1999, che lo intende come “il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea, che non avendo presentato domanda d'asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili, in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano”². Tale definizione, squisitamente giuridica, fu introdotta come un mezzo per affrontare a livello istituzionale la tutela di soggetti caratterizzati da un ‘crescendo di vulnerabilità sociale’³, bisognosi di protezione sia (innanzitutto) perché minorenni, sia perché stranieri e perché soli (‘non

¹ Non è questa la sede per diffondersi sugli aspetti socio-giuridici legati sia alla stessa ‘definizione’ di MSNA, che alle politiche dettate via via negli anni da normative spesso pletoriche e sovrapposte, su cui esiste una vastissima letteratura. Basti qui segnalare alcuni fra i contributi più recenti: BONFANTE ADOLFO ANTONIO, *I minori stranieri e la normativa italiana a tutela della categoria dei “viaggiatori non per scelta”*, in *Rivista penale*, 2020, n. 12, pag. 1059 - 1060; TOMASI MARTA, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista AIC*, 2020, fasc. 1, pag. 519 - 560; CIBINEL DANTE, *Tribunale per i minorenni e funzioni tutelari: quali sfide?*, in *Minorigiustizia*, 2019, n. 4, pagg. 40 – 51; POLISENO BARBARA, *La protezione internazionale del minore straniero non accompagnato e il farraginoso regime di competenza*, in *Il Foro italiano*, 2017, fasc. 2, pt. I, pagg. 525 e ss.. Per una visione retrospettiva, specialmente riguardante la farraginosità della normativa e le difficoltà della sua implementazione, v., tra gli altri: SCIVOLETTO CHIARA, *I minori stranieri non accompagnati. Progetti di inclusione e interventi istituzionali*, in *Sicurezza e scienze sociali*, n. 1, 2013, pagg. 121-131.

² I MSNA erano invero già stati indicati con tale terminologia, senza una definizione, nel c.d. decreto Martelli (n. 416/89 poi convertito con legge n. 39/90) e nei successivi atti normativi ex artt. 32 e 33 del T.U. Immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998) e Reg. Att. (D.P.R. n. 394/1999).

³ SBRACCIA ALVISE e SCIVOLETTO CHIARA, a cura di (2004), *Minori stranieri. Diritti e devianza*, L'harmattan, Torino.

accompagnati', nell'accezione italiana) ed è interamente riproposta dall'art. 2 della legge n. 47/2017.

La definizione è stata poi ripresa, più di recente, anche dall'art. 2 , c. I, lett. e) del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della Direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale⁴.

La questione si fa ancora più complessa quando alla condizione giuridica di MSNA si somma quella di richiedente asilo, mentre si acclara sempre più la necessità che le differenti forme di tutela istituzionale, come anche la scelta di alcune soluzioni da portare avanti nelle pratiche, siano da collegare saldamente a più ampi modelli di welfare. Per questa ragione, nello scenario internazionale vengono incoraggiate le ricerche che possano approfondire il tema della tutela dei MSNA a partire da fonti di natura normativa e di *policy* (leggi, atti, sentenze, protocolli) per focalizzarsi sulle relazioni esistenti tra il sistema della tutela, nel quadro più generale dei sistemi di welfare, nel rispetto del superiore interesse del minore⁵. Certo che, oggi come all'epoca del DPCM del 1999 che 'creava' la figura del MSNA, "la geopolitica internazionale sembra essere il fattore più decisivo nella modificazione delle rotte migratorie"⁶.

Nel quadro internazionale, un rilievo specifico è quello assunto dalla raccomandazione CM/Rec(2019)11 sulla effettività della tutela per i MSNA e i Separated Children nel contesto della migrazione. La raccomandazione è basata su nove principi essenziali: 1. Protection of the rights of unaccompanied and separated children in migration through guardianship; 2. Guardianship frameworks and measures; 3. Appointment or designation of guardians without undue delay; 4. Legal responsibilities and tasks of guardians; 5. Information, access to justice and remedies, including child-friendly complaint mechanisms; 6. Institutional measures; 7. Resources, recruitment, qualifications and training; 8. Co-operation and co-ordination at national level; 9. International co-operation.

⁴ MOYERSOEN JOSEPH, *Nuove norme in materia di minori stranieri, in particolare non accompagnati, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale*, in *Minorigiustizia*, n. 4, 2015, pagg. 68 -74.

⁵ HEDLUND DANIEL e SALMONSSON LISA, *Challenges in the Guardianship of Unaccompanied Minors Seeking Asylum*, in *International journal of children's rights*, 26, 2018, pagg. 489-509.

⁶ CESPI, a cura di, *Primo Rapporto. Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati in Italia, 2020, op. cit.*, p. 339. Si tratta dell'Osservatorio nato nel 2019, promosso da CESPI, che ha avviato un sistema articolato di attività finalizzate a monitorare lo stato di attuazione della legge n. 47/2017 nei diversi ambiti di tutela previsti, rilevando elementi utili per la realizzazione dei principi e delle norme in essa contenuti.

Nonostante le numerose norme dedicate a questo segmento della popolazione minorile, che si manifesta ed individua per il suo esser presente sul territorio senza adulti di riferimento giuridicamente responsabili, va detto che l'Italia adotta una disciplina organica per i MSNA solo con il varo della legge n. 47/2017, nonostante la proposta di legge di iniziativa Zampa n. 1658 fosse stata presentata alla Camera dei Deputati già nell'ottobre 2003⁷.

La legge n. 47/2017 (anche detta: 'legge Zampa'), dunque, riordina, coordina e integra l'intera materia, per tutelare i minori che giungono in Italia da soli (spesso su mandato familiare) e mira a tutelarne i diritti e a favorirne l'inserimento nel tessuto sociale⁸, fatta salva la possibilità di un rientro nel Paese di provenienza o il passaggio in un diverso Paese in cui sia possibile un ricongiungimento con altri familiari legalmente responsabili⁹. L'art. 2 della legge contiene anche un 'ulteriore definizione': "Per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

Il sistema normativo così delineato garantisce ai MSNA il diritto all'assistenza, che si declina come assistenza umanitaria, fisica, psicologica, affettiva e legale. Esso tende inoltre a sviluppare la partecipazione attiva e diretta dei MSNA a tutti i procedimenti

⁷ GIOVA STEFANIA, *I minori stranieri non accompagnati nella L. n. 47 del 2017: la necessità di un intervento organico per un effettivo esercizio dei loro diritti*, in *Diritto delle successioni e della famiglia*, 2019, n. 1, pagg. 109 – 123; MORANDI NORIS, *Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati e nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale*, (Commento a dec. lgs. 22 dicembre 2017 n. 220), in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, fasc. 3.

⁸ TOMASI MARTA, *Se i diritti dei più vulnerabili scompaiono nel cuore dell'Europa: la corte EDU e la tutela "sostanziale" dei "best interests" del minore straniero non accompagnato*, (Nota a CEDU sez. V 28 febbraio 2019 (Khan vs Francia)), in *DPCE online*, 2019, fasc. 2, pagg. 1801 – 1807.

⁹ Per un approfondimento sulla dimensione socio-giuridica del fenomeno, nel complesso, si rimanda a: CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Minori stranieri non accompagnati*, 2 novembre 2020, in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>;

CONSIGLIO d'EUROPA, *Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019)*, in <https://edoc.coe.int/en/children-s-rights/7487-piano-dazione-del-consiglio-deuropa-sulla-protezione-dei-minori-rifugiati-e-migranti-in-europa-2017-2019.html>;

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Tutela dei minori migranti, sottoscritto accordo MLPS-PS per la condivisione di informazioni e banche dati*, 26 aprile 2017, in <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati-protocollo-d-intesa-tra-il-Dipartimento-della-Pubblica-Sicurezza-e-il-Ministero.aspx?noHead=true>. In attuazione del dettato disposto dall'art. 9 della legge n. 47/2017, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali realizza monitoraggi periodici sul tema. Cfr.: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia* <https://www.lavoro.gov.it/temi-epriorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-MonitoraggioMSNA-31-dicembre-2020.pdf>.

In particolare, sul tema della tutela volontaria, si rimanda ai materiali pubblicati dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) di cui alla nota 5.

che li riguardano, in ottemperanza alle disposizioni internazionali ed europee ed alla legislazione italiana ad esse riferita, che sanciscono e garantiscono il diritto alla partecipazione del minore alla propria tutela, nella salvaguardia del suo superiore interesse¹⁰. Tutte le procedure previste dalla legge sono ispirate al ‘superiore interesse del minore’, principio da cui discende che nessun minore non può essere respinto, né detenuto; che deve essergli garantito l’accesso a strutture adeguate alla sua età; che ha diritto ad essere ascoltato e a esser trattato come minore non accompagnato in tutte le procedure amministrative che lo riguardano; che ha diritto alla nomina di un tutore, che deve essere immediatamente reperito¹¹.

Tra le molte disposizioni che coprono l’intero ed ampio spettro della tutela dei MSNA, la legge n. 47/2017 assegna un ruolo specifico ai Garanti regionali per l’infanzia e l’adolescenza, che vengono attivati per la stesura e la firma di appositi protocolli d’intesa con i presidenti dei Tribunali per i minorenni, per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari (art. 11). Tali protocolli mirano a istituire presso i Tribunali medesimi un elenco dei tutori volontari a cui possono essere iscritti privati cittadini disponibili ad assumere la tutela di un minore non accompagnato, previa selezione ed adeguata formazione da parte dei Garanti stessi.

L’Autorità Garante Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza (AGIA) ha stilato le Linee Guida per la formazione, la selezione e l’iscrizione negli elenchi dei tutori volontari, ai sensi dell’art. 11 della L. 47/2017 stabilendo i seguenti criteri cardine: 1. Tempestività della nomina; 2. Non discriminazione; 3. Indipendenza e imparzialità; 4. Qualità e appropriatezza; 5. Trasparenza e responsabilità; 6. Partecipazione della persona minore di età.

La stessa AGIA ha predisposto varie indagini quantitative e qualitative sull’intero sistema, che permettono di analizzare lo stato di attuazione della legge. In particolare, per il tema specifico che qui ci interessa, mette conto di ricordare che l’Autorità, tramite il Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020, ha disposto un monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati, per l’appunto in attuazione dell’art. 11, legge n. 47/2017¹².

¹⁰ V. il documento elaborato congiuntamente dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza e l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Minori stranieri non accompagnati: una valutazione partecipata dei bisogni*, Roma, maggio 2018.

¹¹ Associazione Giuristi per l’Immigrazione, ASGI, *Unaccompanied minors critical conditions at italian external and internal borders asgi’s monitoring remarks on the current situation for unaccompanied minors at italian border areas and the impact of proposals related to the EU pact on asylum and migration*, Policy paper, june 2021.

¹² Si vedano gli approfondimenti curati dall’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza: AGIA, *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi (1° luglio 2019 – 31 dicembre 2020)*, 2021; AGIA, *Monitoraggio qualitativo sul sistema della tutela volontaria. Minori stranieri non accompagnati: relazioni interculturali e tutela volontaria*, 2020.

Per quanto riguarda l'implementazione della legge n. 47/2017 in Emilia-Romagna, va ricordato innanzitutto che la Giunta Regionale nel novembre 2017 ha approvato l'accordo di collaborazione istituzionale con ANCI Emilia-Romagna per la formazione degli operatori degli enti locali impiegati nei servizi di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati nella Regione, in applicazione della Deliberazione 1103/2015. Peraltro, già prima del varo della legge n. 47/2017 l'Assemblea Legislativa aveva adottato una Risoluzione (in data 11.10.2016), che esprimeva alcune considerazioni sui MSNA e precisi richiami alla Giunta Regionale. Più recentemente, nel 2019, l'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio ha analizzato la condizione dei cittadini stranieri in Emilia-Romagna, con specifico focus sulla tratta di esseri umani e le condizioni di grave sfruttamento. Ricordiamo anche che, con riguardo alla lotta alla tratta, nel novembre 2017 era stata approvata da parte dell'Assemblea Legislativa della Regione una "Risoluzione per un maggiore impegno della Giunta per la lotta alla tratta, sia a livello regionale che nazionale"¹³.

2. Note metodologiche

Questo report di ricerca sintetizza un lavoro di indagine qualitativa promosso dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna in chiusura del proprio mandato, al termine dell'anno 2021. L'indagine, realizzata attraverso la conduzione di 10 interviste semi-strutturate, ha inteso focalizzare l'attenzione sull'implementazione della figura del Tutore volontario per i minori stranieri non accompagnati (MSNA), introdotta dalla citata legge n. 47/2017, in alcuni ambiti provinciali del territorio regionale.

Gli intervistati sono operatori sociali e giuridici impegnati nell'accoglienza ai MSNA sia al livello dirigenziale che nel coordinamento dei servizi, come anche nella formazione dei tutori; lavorano negli enti pubblici e nel terzo settore, su cinque ambiti territoriali della regione.

La traccia di intervista semi-strutturata – realizzata tramite videoregistrazione on line – è stata suddivisa in tre aree tematiche, collegate ad altrettante macro-dimensioni, scelte per la rilevanza nell'implementazione della normativa del 2017, e per la diretta

La letteratura grigia in tema è molto ampia e contiene numerosissime elaborazioni relative sia al dato quantitativo che a quello qualitativo. Senza pretesa di esaustività, tra i più recenti, v. : UNICEF, UNICHR, OIM, a cura di ISMU, Università di Roma tre e Università di Catania, *A un bivio La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*. Report Integrale, 2019.

¹³ Sul tema, v. DE FELICE DEBORAH, *La tratta di esseri umani minorenni. Quadro normativo e percorsi di cittadinanza* in *Sociologia del diritto*, 2019, fasc. 1, pagg. 53 – 84.

correlazione sia con i temi 'classici' della tutela minorile che con la questione della promozione della partecipazione sociale dei minori:

- a. la variabile del *tempo*;
- b. la presenza di una rete tra attori impegnati nell' accoglienza;
- c. la figura del *tutore volontario*.

L'obiettivo della ricerca è stato quello di comprendere quali siano le percezioni e le aspettative nutrite dagli attori sul campo socio-giuridico, nei diversi territori, riguardo ai tutori volontari, con l'intento di evidenziare i punti di forza e le criticità che si presentano, per l'appunto, nella implementazione ed attuazione normativa derivante dall'attivazione della figura del tutore volontario. Il lavoro di ricerca si è posto inoltre il meta-obiettivo di delineare proposte per nuove azioni, orientate a facilitare il lavoro dei servizi ed a rendere più efficace l'attuazione della normativa in parola.

Gli obiettivi stessi si riconducono peraltro ad alcune delle indicazioni contenute nelle Linee guida dell' AGIA precedentemente richiamate, ed in particolare: la tempestività, la qualità e appropriatezza della nomina del tutore e la partecipazione della persona minore di età.

Gli intervistati appartengono agli ambiti territoriali di Bologna, Ferrara, Modena, Parma e Rimini e sono stati scelti sia per la priorità nel tempo dell' attivazione dei tutori volontari, sia per i maggiori flussi in ingresso di MSNA, sia per alcune peculiarità locali¹⁴.

La selezione degli intervistati in ciascun territorio ricompreso nell'indagine è stata effettuata in modo da poter raccogliere le opinioni dei professionisti impegnati nella realizzazione del mandato normativo sulla tutela dei MSNA, con specifico riguardo alla attivazione dei tutori volontari. In alcuni territori è stato possibile incontrare sia le figure di coordinamento che quelle dirigenziali; in più sedi, sono stati raggiunti i referenti degli enti del terzo settore che hanno in carico la formazione dei tutori volontari e, dove esistenti, i referenti dell' associazionismo fra tutori¹⁵.

¹⁵ Sono state condotte 10 interviste, su 5 ambiti provinciali, così distribuite: 2 interviste sono state rivolte a Testimoni privilegiati (nello specifico, al referente di una associazione di tutori e alla stessa Garante); 8 interviste sono state condotte con dirigenti, coordinatori, case manager, operatori dei servizi competenti per ambito provinciale. Le codifiche delle interviste sui 5 territori campione sono le seguenti: 1 Bologna; 2 Ferrara, 3 Ferrara, 4 Rimini, 5 Bologna, 6 Parma, 7 Rimini, 8 Modena, 9 Bologna, 10 Modena. Le interviste sono state condotte nel mese di ottobre in modalità online. Sono state audio-videoregistrate e successivamente sbobinate e codificate. La codifica è in progressione numerica, senza alcun altro riferimento, per garantire l'anonimato degli intervistati.

Questo rapporto, in forma del tutto sintetica, restituisce alcuni dei risultati salienti emersi dalle interviste, tramite stralci autentici dalle registrazioni. Per una ricostruzione dello sfondo generale e per gli aspetti quantitativi si rimanda ai documenti messi a disposizione sia dalla autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, sia ai documenti promossi e prodotti in sede regionale a cura dell'ufficio della Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna e nei vari ambiti provinciali¹⁶.

3. Il tutore volontario

Il tutore volontario è definito come "la persona che, senza retribuzione e in modo volontario si impegna non solo ad assumere la tutela legale per un MSNA; ma si pone come persona motivata e sensibile, attenta alle relazioni col minore ed interprete dei suoi bisogni e dei suoi problemi"¹⁷. Il suo ruolo è stabilito dall'art. 11 della legge n. 47/2017, che prevede che "in ogni tribunale per i minorenni sia stabilita una lista di tutori volontari in cui possono essere iscritti i privati cittadini, selezionati ed adeguatamente formati, disponibili a accogliere in tutela uno o più MSNA, quando si tratti di fratelli e sorelle, non oltre tre".

I suoi compiti sono: assicurare che sia garantito alla persona di minore età l'accesso ai diritti senza alcuna discriminazione; promuovere il benessere psicofisico della persona di minore età; seguire i percorsi di educazione e integrazione, verificando che si tenga conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni; vigilare sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione; amministrare l'eventuale patrimonio della persona di minore età¹⁸.

La Regione Emilia- Romagna conosce la figura del tutore volontario ben prima dell'introduzione della legge n. 47 del 2017:

"la legge è nata qui: dal 2010 in avanti, con l'introduzione degli uffici di Garanzia, tra cui il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, quindi prima della legge Zampa, qualche anno prima, verso il 2012-2013 la Regione iniziò a coltivare l'idea di sostenere la figura del tutore volontario perché il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati che prima non esisteva in Regione, in particolare dopo i flussi importanti della Primavera araba, diventò un fenomeno sociale, ma direi anche economico" (int. n. 1 Bologna);

"i tutori volontari nascevano da una esperienza di poco precedente che va fatta risalire al 97 – 98 con i progetti in Veneto del pubblico tutore, (...) era una tutela privata che però aveva diciamo un collante pubblico, una

¹⁶ Per l'ambito di Ferrara, v. FAMI 2014-2020, *Growth. Percorsi di sviluppo e sostegno per MSNA nel territorio di Ferrara. Risultati e buone prassi delle azioni di potenziamento dell'istituto della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati*; Id., *Il Tutore volontario*, Growth, 2020, in https://www.cidas.coop/wp-content/uploads/2021/08/manuale-fami-growth_web.pdf.

¹⁷ <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/chi-e-il-tutore-volontario>

¹⁸ *Ibidem*.

referenza pubblica, erano i tutori volontari che valevano però per tutti i minorenni, non era un target per stranieri” (int. n. 1 Bologna).

La figura del tutore volontario riassume in sé alcuni aspetti salienti che stimolano alcune riflessioni di ampia portata, sia rispetto alla tutela come strumento giuridico; sia, nel campo specifico, rispetto alle differenze e alle somiglianze rispetto alla figura del tutore pubblico per i minorenni:

“prima della formazione, è importante la selezione perché la legge è molto vaga sui tutori volontari; ma la figura del tutore volontario è una figura molto importante perché il tutore a differenza di quello pubblico si deve occupare e si occupa anche della sfera relazionale ed emotiva affettiva di genitorialità sociale ed è anche un tutore legale, quindi una figura molto importante; cioè non è un volontario e basta, un volontario che va a fare le ore di italiano in comunità e poi torna a casa. E’ una figura comunque istituzionale e magari penso con l’esperienza ... che forse non tutti sono pronti a fare questa cosa, non tutti hanno le conoscenze le competenze e caratteristiche personali il carattere per diventare tutore volontario; perché sono tutori volontari, ma entrano in un sistema molto dinamico, con tanti attori con i minori con tanti servizi quindi forse è importante la parte di selezione oltre quello di formazione” (int. n. 10 Modena).

I punti cardine su cui si assesta l’analisi sulla sua implementazione sono legati ad alcune fasi prioritarie: (a) alla fase della formazione, affidata ai garanti regionali; (b) alla fase della nomina, da parte del Tribunale per i minorenni; (c) allo sviluppo della tutela effettiva, grazie all’impegno dei tutori e delle equipe professionali dedicate.

Le dimensioni caratterizzanti la tutela effettiva ed il ruolo del tutore volontario si addensano su tre principali direzioni: a. sulla sua capacità di attivare risorse, orientate alla qualità delle relazioni; b. sulla valorizzazione degli aspetti relazionali; c. sulla fruizione di un tempo di qualità:

“mi piace più intenderlo una persona esterna, perché il minorenne nella pubblica tutela, come anche nella tutela volontaria, continua ad essere mantenuto e accolto da un soggetto diverso dal tutore; rispetto al modello classico è questa l’altra novità, ovvero che il tutore non accoglie di solito il minorenne” (int. n. 1 Bologna).

La peculiarità della figura del tutore volontario poggia infatti nel suo esser un privato cittadino che assume una funzione pubblica, espressione al contempo di genitorialità sociale e di responsabilità civica, a tutela di soggetti esposti a una particolare vulnerabilità¹⁹:

“Il tutore volontario rappresenta un nuovo soggetto, un nuovo interlocutore nella rete, che è esterno quindi anche deve un po’ imparare la grammatica istituzionale: conoscere che cosa è una comunità, conoscere che ruolo hanno gli educatori nella comunità e che ruolo ha il tutore nei rapporti con una comunità, riconoscere il ruolo tecnico senza perdere di vista il ruolo di garanzia, di controllare possiamo dire di garante” (int. n. 1 Bologna).

¹⁹ MICELA FRANCESCO, *I tutori: il senso di un ruolo*, in *Minorigiustizia*, 2018, n. 3, pagg. 136 – 147.

“è formalizzata la tutela perché c'è la nomina del Tribunale dei Minorenni. Dopo chi fa che cosa e con quali tempi è lasciato molto alle circostanze alle risorse ai contesti, che poi non c'è dubbio che siano diversi da territorio a territorio” (int. n. 2 Ferrara) .

Mette conto ricordare, per la sua pregnanza rispetto al tema di cui al presente rapporto, che dal 19 luglio 2017 è attivo nella Regione il Protocollo di intesa fra il Garante e il Tribunale per i minorenni di Bologna per disciplinare la creazione dell'elenco ex art. 11 della legge n. 47/2017 e la formazione degli aspiranti tutori; e che, in coerenza con il dettato normativo, sono stati stipulati vari accordi tra i Comuni ed il Garante per l'infanzia e l'adolescenza per la formazione dei tutori, tesi a promuovere e facilitare la nomina dei Tutori volontari²⁰.

4. Le dimensioni indagate con l'intervista

Le interviste si sono sviluppate, come già accennato, su tre dimensioni tematiche: (a) quella relativa al *tempo* nelle sue varie declinazioni; (b) quella riguardante la presenza di una *rete* tra servizi, attori, istituzioni; (c) quella inerente la figura stessa del tutore volontario.

Le tre macro dimensioni hanno permesso agli intervistati di descrivere le loro esperienze, facendo emergere le criticità e le aspettative inerenti le principali questioni che attraversano l'implementazione e l'attuazione della legge, sia a livello di scelte istituzionali ed organizzative che di buone pratiche²¹.

Le dimensioni indagate hanno permesso di far emergere criticità e punti di forza; difficoltà e successi. Si sono evidenziate così sia la presenza di prassi consolidate, su cui si è addensato ampio consenso, sia la denuncia di molte criticità, oltre che la diffusione di molte incertezze.

4.1. Il tempo

I MSNA, com'è noto, sono spesso ragazzi che giungono in Italia ormai prossimi alla maggiore età. E' del tutto evidente, pertanto, che la variabile del tempo assume una valenza significativa e allo stesso tempo problematica nel quadro delle politiche e degli interventi loro dedicati.

²⁰ Con riferimento all'ambito bolognese, si veda Comune di Bologna - Area Benessere di Comunità, ASP Città di Bologna, CSAPSA ONLUS, CEIS A.R.T.E. Cooperativa Sociale, Cooperativa Sociale Società Dolce, Oficina Impresa Sociale Srl, CIDAS Cooperativa Sociale a r.l., con il contributo del FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020, “Roots - Azioni di potenziamento dell'integrazione per MSNA Bologna” - PROG 2206, *La tutela volontaria a Bologna Un'esperienza di collaborazione tra istituzioni e società civile in favore dei minori stranieri non accompagnati*, 2021, dedicato principalmente alle voci dei tutori e delle tutrici attivi del territorio bolognese, in <https://www.progettovesta.com/2021/10/27/la-tutela-volontaria-a-bologna/> .

²¹ PRINA FRANCO, I processi di implementazione delle norme: dai diritti di carta ai diritti sostanziali, in COTTINO AMEDEO, 2016, *Lineamenti di sociologia del diritto*, Zanichelli, Bologna, pagg.303-340.

Le risposte che sono state raccolte riguardo a questa variabile si sono distribuite tra coloro che hanno fatto riferimento ai ‘tempi dei ragazzi’ ed ai ‘tempi dei servizi’ e coloro che hanno rimarcato piuttosto la questione del tempo necessario per le procedure, con specifico riferimento al tempo occorrente per portare a compimento gli abbinamenti tra il minore e il tutore.

Alcune delle opinioni raccolte hanno fatto riferimento alla specifica questione della variabilità del tempo dedicato alla formazione, sia a quella dei ragazzi, che a quella degli aspiranti tutori volontari:

“dalla richiesta della nomina del tutore con una relazione scritta al tribunale per i minorenni dalla nostra richiesta scritta con allegata la relazione passano circa, dipende dal periodo quindi dipende magari da come è messo il tribunale, da un mese a 3 mesi. Nella peggiore delle ipotesi, tre mesi, per avere la convocazione in udienza” (int. n. 10 Modena).

e il servizio, il minore e il futuro tutore presenziano all'udienza con il mediatore se c'è bisogno del mediatore

Le maggiori criticità sembrano essere legate alla possibilità di allineare i tempi tra diversi attori sul campo: diversi servizi, diversi uffici, diversi interlocutori, tenuto conto che i ragazzi ‘crescono in fretta’:

“loro hanno la fretta della crescita, dell'impegno di tutto quello che sappiamo; i nostri servizi si muovono con molta lentezza, molta lentezza e hanno considerato i minori stranieri non accompagnati spesso con un'aggiunta una fatica, una difficoltà in più. Il tribunale a sua volta ha concesso ai servizi un tempo di 6 mesi per la valutazione, per l'invio del progetto che deve sostenere questi ragazzini quindi i servizi si sono sentiti come confermati nei loro tempi lunghi da parte del tribunale” (int. n. 9 Bologna);

“quindi il tempo è un elemento critico, di una criticità forte che ci è indicata da tutti, ci è indicata dalla parte dei ragazzini, ci è indicata da parte dei tutori” (int. n. 9 Bologna).

Del resto, la scelta - unanimemente apprezzata - di effettuare veri e propri accostamenti qualitativi fra i minori e i tutori (le c.d. ‘tutele calde’, v. *infra*) e non meri abbinamenti d'ufficio, ha essa stessa determinato, in parte, un allungamento dei tempi utili per addivenire ai deferimenti e ai giuramenti:

“quali sono i problemi emergenti? Una delle criticità è quello di stare in linea coi tempi dei minorenni perché la procedura nei Tribunali a volte è troppo lunga per minorenni che arrivano in Italia quasi maggiorenni, le normative dell'immigrazione cambiano i flussi nel senso dell'età adesso arrivano molto più grandi rispetto a prima perché la normativa favorisce quel tipo di flussi quindi lottiamo contro il tempo” (int. n. 1 Bologna);

“una delle criticità che avevamo riscontrato ... erano questi tempi molto lunghi: da quando veniva fatto il matching a quando veniva deferito alla tutela, un po' erano tempi tecnici, cioè da quando veniva mandata la richiesta di riferimento tutela a quando poi veniva evasa dal tribunale, e quindi lì non potevamo agire, ma un po' erano anche tempi di organizzazione nostra” (int. n. 3 Ferrara);

“al massimo nell'arco di un paio di mesi, ma a volte anche meno, c'è il deferimento di tutela, un paio di mesi è proprio il tempo massimo; in passato abbiamo avuto dei tempi invece lunghissimi determinati dal veloce e frequente turn over” (int. n. 3 Ferrara);

“quindi consideriamo anche la soglia tempo rispetto a quanto manca al diciottesimo anno di età è una scelta una valutazione che facciamo quindi: prossimità alla maggiore età, fragilità e caratteristiche del ragazzo e poi anche le caratteristiche del futuro volontario” (int. n. 10 Modena).

La variabile del tempo, inoltre, incide sulle motivazioni e le disponibilità dei tutori:

“la motivazione di questi tutori volontari viene meno nel momento in cui non vedono finalizzata l’attività per cui si sono candidati” (int. n. 3 Ferrara);

“Però la motivazione di questi tutori volontari viene meno nel momento in cui non vedono finalizzata l’attività per cui si sono candidati” (int. n. 4 Rimini).

“non è una non volontà di coinvolgerli, di attivarli, è un periodo di fatica rispetto tante cose e poi appunto come dicevamo prima ci si scontra coi tempi del tribunale e con tutti questi pezzi abbiamo fatto degli incontri di gruppo negli anni passati con i tutori, un po' per condividere lo stato dell'arte” (int. n. 6 Parma).

“molti hanno espresso un po' di disappunto rispetto al fatto che magari era già da un po' che avevano fatto un corso e quindi non erano ancora stati chiamati; soprattutto magari quelli più disponibili” (int. n. 7 Rimini);

Le interviste hanno fatto emergere anche buone prassi, da riprendere e mantenere:

“oggi devo dire che la situazione è migliore, ma per la presenza di un giudice onorario che di solito segue i riferimenti di tutela che ha molto a cuore questo tema con cui può esserci un dialogo e quindi come dire questo dialogo aiuta a superare anche un po' i problemi di cancelleria, il ritardo ; quindi in questo momento devo dire che ci va bene il deferimento della tutela. Nel senso che al massimo nell'arco di un paio di mesi, ma a volte anche meno, c’è il deferimento di tutela, un paio di mesi è proprio il tempo massimo in passato abbiamo avuto dei tempi invece lunghissimi” (int. n. 5 Bologna);

“con la relazione con questo magistrato onorario i tempi si sono accorciati” (int. n. 5 Bologna).

“Al tribunale di Bologna anche grazie al progetto FAMI erano stati individuati un onorario e altri due operatori che sostenevano il giudice onorario e che costituivano la cosiddetta unità operativa locale e seguiva questa parte qua e forse non vi era un giudice togato. Ecco questo può essere la differenza perché effettivamente se ci fosse come dire una piccola equipe guidata dal giudice togato faciliterebbe” (int. n. 9 Bologna) .

Il tempo va considerato anche con riguardo alla formazione: sia quella del tutore volontario, sia quella dei professionisti impegnati nelle comunità, per facilitare la comprensione da parte del ragazzo della scelta di accostargli un tutore:

“una formazione a cui segue un ruolo dei servizi sociali territoriali in accordo con l'autorità garante regionale di accompagnamento dopo la formazione a una valutazione rispetto non tanto alla capacità della risorsa ma al possibile abbinamento tra quella di risorsa e un minorenni della rete dei servizi sociali quindi formazione, accompagnamento, valutazione della risorsa, proposte di abbinamento e il tribunale per i minorenni con un udienza ad hoc convoca tutti, trasferisce una tutela già in essere all’ente pubblico.....” (int. n. 1 Bologna).

“Sicuramente c'è bisogno di una formazione continua, quella che noi come gruppo facciamo sul campo. Mentre se fosse prevista una formazione continua come sistema...” (int. n.2 Ferrara).

Al Garante viene riconosciuto, all'unisono, un ruolo fondamentale per la formazione dei tutori, del resto prevista per legge, ma soprattutto per esser stato di stimolo propositivo alla creazione di relazioni di rete:

“subito dopo la legge Zampa l'ufficio del Garante regionale ha preso accordi con il Tribunale per i minorenni, ... stilò un protocollo con il presidente del tribunale per i minorenni, di concerto con gli enti locali, per creare delle prassi condivise a livello regionale. Il passaggio di competenza dai singoli giudici tutelari ad un unico tribunale per i minorenni favorì sicuramente l'uniformità della procedura; quindi a livello regionale, poiché il tribunale per i minorenni ha una valenza regionale sul territorio, furono approvati un protocollo e delle buone prassi e fu dato anche un senso; perché non in tutti in luoghi d'Italia è uguale, rispetto a quando e come doveva essere nominato il tutore volontario, ovvero il tutore volontario veniva nominato all'esito di un percorso formativo, ma anche di una valutazione successiva di quella risorsa rispetto al minore da abbinare” (int. n. 1 Bologna);

Alcuni intervistati avanzano alcune proposte specifiche per la funzione del Garante. Pertanto, vengono richieste linee guida ed attività di coordinamento delle pratiche, se non proprio di monitoraggio, su scala regionale:

“questo mi riconduce a dire che ci vorrebbero delle linee guida di base a livello regionale, tramite l'ufficio della Garante, cioè delle linee guida di base che tengano conto di queste aree operative, di gestione e di organizzazione adattabili alle diverse realtà territoriali perché le realtà territoriali sono molto diverse” (int. n. 2 Ferrara).

“immagino che un monitoraggio da parte dell'ufficio del Garante sull'andamento delle tutele in ogni singola realtà territoriale sarebbe un'ottima cosa : è un pensiero che viene dall' aver vissuto questi 6 anni ormai nell'ambito della tutela volontaria (...); io ti dò degli indirizzi di massima, delle linee guida e ogni tanto vediamo come vanno le cose non potrebbe che essere un' attenzione a presentare eventuali difficoltà, a tenere questo contatto stretto, sarebbe molto utile a monitorare le tutele” (int. n. 2 Ferrara);

“Se ci fossero delle linee guida o delle procedure, non so bene come chiamarle, che stabilissero delle linee guida di base tra i vari soggetti che ruotano intorno al minore straniero non accompagnato o anche alla conoscenza qualora ci fosse bisogno della conoscenza del minore straniero non accompagnato (...), ciascuno degli attori si sentirebbe come dire in dovere oltre che in diritto di muoversi secondo determinate linee e sarebbe molto più utile perché altrimenti il rapporto è sempre su questa base che non è mai definita bene, che lascia spazio a grandi miglioramenti ma anche grandi peggioramenti” (int. n. 2 Ferrara);

“Parlo di monitoraggio, di linee guida, di formazione rivolte non solo a tutti i tutori, ma tutti gli attori che ruotano intorno all'integrazione all'accoglienza alla tutela dei minori; se parliamo la stessa lingua ci capiamo meglio: anche se ognuno nel proprio ruolo, sapere chi fa che cosa come e quando aiuta molto non solo nel funzionamento delle cose, ma soprattutto aiuta molto nel benessere del ragazzo, perché poi alla fine il nostro obiettivo è quello di promuovere il benessere del ragazzo affinché poi possa integrarsi ed inserirsi nella nuova realtà in cui si trova” (int. n. 2 Ferrara).

4.2. L'esistenza di una rete tra attori e tra servizi

Tutti gli intervistati sono concordi nell'affermare l'esistenza di una rete a livello regionale. Tale rete però dimostra varie fragilità, sia in termini di definizione della struttura che di 'manutenzione':

“la rete c’è. Secondo me manca una persona che poi tiene le fila, una regia e magari proprio questa regia che poi potrebbe fare da ponte con gli altri settori” (int. n. 2 Ferrara);

“è una rete che esiste, su cui bisogna ancora investire energie, anche per la manutenzione” (int. n. 8 Modena);

“la rete sicuramente c’è, è una rete che potrebbe assolutamente essere ampliata nel senso che in questo territorio mi viene dire la rete è molto formale. Quindi c’è il servizio, poi c’è la comunità che è incaricata dal servizio, c’è il servizio sanitario, quando serve” (int. n. 6 Parma);

“Direi sicuramente di sì, è una rete che insomma ci consente poi di provare a gestire, a gestire parola forte, a fronteggiare questo fenomeno. La rete è costituita, c’è una rete secondo me importante con alcune parti, su altre parti c’è ancora da lavorare, però per esempio forze dell’ordine, prefettura, questura, comunità... La rete è una rete che si è data anche degli orientamenti comuni e sta provando a lavorare insieme” (int. n. 8 Modena);

“ci sono tante potenzialità da questo punto di vista quindi mi riferisco ai rapporti quello che di cui parlavamo poco fa rispetto ai sanitari rispetto alla realtà esistente con i tutori volontari, la stretta collaborazione con le comunità, sono tante le note di potenzialità” (int. n. 10 Modena).

Per effetto della legge n. 47/2017, le équipes che si occupano dei MSNA sui territori hanno ricevuto l’incarico aggiuntivo delle tutele volontarie e rimarcano la necessità di più figure professionali, di diversa appartenenza: non solo assistenti sociali dei servizi ed educatori delle comunità, ma anche mediatori culturali²²:

“c’è un’equipe quindi che è formata da me che sono l’assistente sociale, da un educatore dedicato ai minori stranieri non accompagnati e lavoriamo in stretta connessione sempre con i mediatori interculturali ed ovviamente del medesimo paese di provenienza dei ragazzi; l’introduzione dal 2012 della mia figura, quella dell’assistente sociale, è dovuta, come dire, al bisogno e alla volontà dell’amministrazione e dei tecnici di avere un’assistente sociale su questo progetto perché fino al 2012 vi sono sempre state solo delle figure educative. Era stata fatta questa riflessione, per cui anche nei rapporti con l’autorità giudiziaria e rispetto alle prese in carico, da un punto di vista formale e istituzionale trattandosi di minori si è valutato di introdurre la figura dell’assistente sociale” (int. n. 6 Parma);

“l’equipe è formata da tre persone, la coordinatrice, due assistenti sociali che si occupano delle prese in carico dei minori, ci occupiamo solo dei minori stranieri non accompagnati; (...) gestire l’abbinamento ha assolutamente un senso però ci vogliono persone, perché brutalmente è una cosa più da fare che ha bisogno di persone in più, perché bisogna fare diversi incontri con il minore con entrambi con la comunità prima di arrivare alla nomina e anche dopo” (int. n. 10 Modena).

Non mancano coloro che rilevano la difficoltà del lavoro sul campo, per il frequente *turn over* degli operatori, per la non facile armonizzazione tra visioni culturali ed organizzative differenti sul tema migratorio e sulla tutela da assicurare ai MSNA:

“siamo andati a creare qualcosa di positivo che va avanti tutt’ora è che è andato migliorando invece di un peggioramento dovuto al turnover dei servizi e non ultimo il cambio nell’amministrazione comunale dei

²² DI LELLA FRANCESCA, *Minori stranieri non accompagnati: strumenti privatistici per la tutela delle identità culturali* in *Diritto e religioni*, 2018, fasc. 2, pagg. 209 – 229.

dirigenti del servizio sociale e dello sviluppo dei progetti quindi tanti cambiamenti che devo dire bisognava seguire attentamente, cambiamenti veloci e sostanziali non solo di persone, ma anche di contenuti” (int. n. 2 Ferrara).

Un aspetto che inerisce strettamente alla funzione del tutore volontario è quello legato alla presenza di diversi stili di tutela, che riverberano sulle dinamiche relazionali con gli operatori e non solo su quelle della coppia minore/tutore:

“c’è il tutore presente che quindi accompagna il ragazzo in tutte quelle che sono le sue procedure, tutto quello che deve fare; e c’è magari il tutore volontario che anche solamente perché magari deve mettere la firma su un patto di accoglienza lo devi rincorrere, cioè non risponde e quindi in quel caso lì è molto faticoso, ecco” (int. n. 7 Rimini);

“adesso devo dire che con la questione del vaccino, il tutore è molto più chiamato in causa perché alcuni ragazzi erano titubanti, glielo dice l’educatore, ma anche il tutore fuori dal contesto colloquiale tradizionale, e lì è stato chiamato in causa ..., alcuni sono andati direttamente col ragazzo a fare il vaccino” (int. n. 3 Ferrara);

“il tutore si è presentato e mi ha detto io non dò neanche il mio numero di telefono ai ragazzi. Lui mi ha detto io ho deciso di farlo così loro non sanno dove abito quindi vuol dire che non avranno mai il mio telefono che non dovete darlo al minore, lo lascio alla comunità, al servizio, ma non dovete darlo al ragazzo; se c’è qualcosa ci sentiamo” (int. n. 6 Parma);

“spiegare ai tutori volontari che non posso collegare lo smartphone, che non possono portare ogni settimana al cinema, a mangiare la pizza un ragazzino che poi entra in comunità con ragazzini che non hanno quella fortuna il governare da un lato ingresso nella narrativa e nella rete è il tutore fargli comprendere prima a lui che ai minorenni che deve garantire un certo equilibrio anche nell’azione di affetto, importantissime, ma che non possono passare dalle cose perché se passano dalle cose rischiamo in corto circuito incredibilmente pericoloso e su questi temi oltre che sul rafforzamento della rete di tutori volontari che si stanno associando a livello locale e a livello nazionale che noi vediamo i nuovi orizzonti” (int. n.1 Bologna);

“i tutori sono sempre stati presenti nelle vite dei ragazzi, con la differenziazione dei diversi stili perché ci sono quelli molto presenti e quelli che realtà sono scomparsi. Però anche questo, ci sono quelli molto presenti e quindi con il servizio sia con quella comunità sia con il minore. Perché il tutore e il minore hanno la possibilità di parlarsi anche senza di noi. Loro si scambiano il numero di telefono quindi loro riescono a sentirsi a fare delle videochiamate a raccontarsi un po’ a parlarsi quindi cioè hanno i loro momenti per condividere” (int. n. 10 Modena).

Queste differenze di approccio sono riferite a diverse tipologie di tutela, definite in maniera vivida come *tutele calde e tutele fredde*, che caratterizzano la scelta effettuata sin dal principio, a livello regionale, su stimolo del Tribunale per i Minorenni di Bologna:

“noi la chiamiamo la tutela calda e la tutela fredda: alcuni tribunali so che vanno sulla tutela fredda, la legge dice quello, abbiamo l’elenco del tutore glielo dò sulla carta, abbinamento freddo; invece il Tribunale di Bologna è sempre stato per la tutela calda, per la conoscenza, tutte cose che noi inseriamo nella relazione, spieghiamo i perché e facciamo un excursus sulla storia personale del tutore, proprio per descrivere che l’abbinamento è stato fatto considerato le peculiarità del tutore e del beneficiario. Ci sono state situazioni in

cui non siamo arrivati al deferimento di tutela, perché dopo la fase di conoscenza non siamo andati avanti anche perché il minore si è rifiutato di avere un tutore” (int. n. 3 Ferrara).

Come rilevato dal Primo Rapporto CESPI (2020), per il Tribunale per i minorenni “adottare un modello più rapido avrebbe rischiato di replicare le logiche "adempimentali" che con la Legge Zampa si sono volute superare, favorendo l'immediatezza di assegnazione delle tutele volontarie senza la necessaria attenzione all'abbinamento tra tutore e tutelato, contravvenendo pertanto allo spirito di questa riforma normativa e sacrificando lo stesso ascolto del minore”²³. Pertanto “a tutti i minori inizialmente viene data una tutela pubblica. Successivamente, il TM promuove udienze volte a valutare la nomina di un tutore volontario, che vengono svolte direttamente dal Presidente. Anche in seguito al lavoro dei servizi sociali che presentano una descrizione del minore, sentito il minore, la figura individuata come possibile tutore e gli operatori di Comunità, si procede con una proposta di abbinamento fra tutore e minore, che viene verificata sia sulla base delle caratteristiche di ciascun minore e le compatibilità di genere, età, conoscenze linguistico/culturali e le disposizioni del tutore richiedente, sia attraverso brevi colloqui fra tutore e minore. Il tempo che prende questa procedura è di almeno 6 mesi, per ciò che riguarda il Comune di Bologna. L’assegnazione dei minori (...) pertanto, non è “cieca” o casuale, ma risponde ad alcuni criteri di *matching* tra ragazzo/a e tutore/tutrice”²⁴:

“fare l'abbinamento è la teoria che ci dice che sarebbe bene che ci fosse un percorso di conoscenza reciproca, anche di accettazione reciproca per cui tutore deve essere comunque disponibile proprio per quel minore viceversa quel minore deve comunque trovare fiducia del tutore che viene assegnato” (int. n. 4 Rimini).

Ai primi anni Duemila, una definizione drammaticamente appropriata tratteggiò la condizione dei MSNA come quella di “moderni cenerentoli”²⁵: ragazzi che al compimento del diciottesimo anno vedono svanire il diritto a restare nel nostro Paese, per i quali il raggiungimento della maggiore età diventa condizione paradossale di indebolimento del proprio status giuridico. Ebbene, come se gli anni fossero passati invano, ancora oggi i MSNA corrono un rischio assai simile:

“e il tema dello studio deve essere un attimino rimandato una volta raggiunti questi obiettivi primari perché senza lavoro il rischio è di perdere il diritto all'accoglienza, perdere il permesso di soggiorno e di non avere degli strumenti che ti consentano una prospettiva di autonomia” (int. n. 7 Rimini).

²³ CESPI (2020), Primo Rapporto, OSSERVATORIO NAZIONALE SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA, in <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati>.

²⁴ Ivi.

²⁵ L’immagine è di Dario Melossi, in MELOSSI DARIO e GIOVANNETTI MONIA, 2003, *I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli, Roma.

In altre parole, il reperimento del lavoro si conferma il nodo cruciale, sia delle biografie dei singoli, sia della rete dell'accoglienza²⁶:

“perché ovviamente per loro il tema è il lavoro, che ti permette di essere autonomo, che ti permette di aiutare la famiglia d'origine. La normativa in Emilia-Romagna non permette ad esempio di fare i tirocini formativi per minori e questo è un grosso buco per noi da anni; anni fa, facevi le borse lavoro, ma da quando la Regione appunto ha fatto tutta questa serie di leggi legate ai tirocini formativi abbiamo molto le mani legate” (int. n. 6 Parma);

“loro chiedono di lavorare immediatamente e quindi chiaramente lì si cerca ... di fargli capire quali sono le priorità in questo momento, cioè il corso di italiano, la scuola e il fatto che comunque non possono lavorare senza documenti quindi si fa un lavoro pian piano per metterli a conoscenza di quella che è la realtà; non sempre è stato così, nel senso che va bene quando c'è il ragazzo che comprende e aspetta un po' le varie tappe ok, però abbiamo avuto anche quelli che poi scappano, quindi perché sentono in maniera forte questo bisogno di andare a lavorare” (int. n. 7 Rimini);

“la stragrande maggioranza dei minori arriva in Italia perché vogliono o devono lavorare ed è un mandato anche spesso familiare e la voglia di lavorare che si scontra un po' con il sistema italiano da questo punto di vista perché i minori non possono lavorare se non hanno assolto l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo che deve essere provato eccetera, eccetera, quindi i minori in carico che lavorano si contano neanche sul palmo di una mano quindi questo si scontra con le loro aspettative quindi quello che diciamo sempre per i minori che non hanno sotto l'obbligo scolastico e formativo, bisogna attendere la maggiore età per lavorare allo stesso tempo compiuti 18 anni i minori devono lasciare le strutture di accoglienza, finisce il loro progetto di integrazione. Tranne per quei minori per cui si richiede una proroga per fragilità perché devono terminare un percorso scolastico perché ci sono delle motivazioni sanitarie, la stragrande maggioranza dei minori devono lasciare le strutture di accoglienza e non hanno un lavoro, compiuti cioè 18 anni e un giorno tecnicamente poi possono lavorare, ma devono lasciare le strutture di accoglienza, quindi già qui c'è l'inghippo da parte del sistema; le aspettative dei ragazzi si scontrano con il sistema e sono pochi ragazzi per cui non riusciamo ad avere anche la pagella nel paese di origine tradotta e legalizzata in cui c'è scritto che il ragazzo ha assolto l'obbligo formativo perché questi casi sono pochi, sono anche poche le persone private che decidono di assumere minori perché non vogliono rischi perché non si prendono la responsabilità quindi minori che lavorano sono davvero pochi” (int. n. 10 Modena);

“il problema grosso è che con la minore età i ragazzi non possono lavorare se non hanno adempiuto l'obbligo e dei nostri ragazzi che hanno adempiuto l'obbligo ce ne sono pochi quindi insomma anche lì stavamo cercando di capire perché poi la roba paradossale è che magari ... noi abbiamo avuto contatti con diversi imprenditori che in questo momento sarebbero stati anche disponibili a fare delle formazioni e poi a fare dei tirocini e procedere con delle assunzioni perché stanno cercando chiaramente personale. Quindi è chiaro che sì, a fronte di un bisogno dei ragazzi che gli educatori sono molto in ansia perché dicono se noi non riusciamo a farli andare a lavorare questi vanno a cercare soldi in altro modo a fronte di anche alcuni industriali, alcune persone che dicono noi vorremmo, potremmo insieme fare queste cose... È chiaro che è abbastanza frustrante... che il vincolo sia un vincolo normativo” (int. n. 8 Modena);

“quando non c'era l'obbligo scolastico e non potevamo provarlo e quindi in alcuni casi è successo che il minore ha perso l'opportunità di lavorare nonostante noi abbiamo cercato in tutti i modi di parlare anche con i datori di lavoro e per cercare di accelerare i tempi rispetto alla documentazione” (int. n. 10 Modena).

²⁶ DE MICHIEL FRANCESCA, *La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati* in “Lavoro e diritto”, 2020, fasc. 1, pagg. 89 – 115.

Del resto, anche la prospettiva di percorsi di studio non viene considerata granché realistica²⁷:

“Se (un MSNA, ndr) volesse studiare ci si scontra un po' con la realtà. La realtà delle offerte formative sul territorio: ahimé abbiamo corsi professionali, perché di quello parliamo; arrivano a 16-17 anni, non parliamo di scuola superiore, arrivano che non sanno la lingua... Parliamo di formazione professionale, noi abbiamo dei corsi lunghissimi di formazione sul territorio, ci propongono corsi di un minimo di 2 anni. Qual è quel ragazzo minore straniero non accompagnato che si può permettere di portare a termine un corso di due anni? Pochissimi, perché vuol dire essere arrivati prima dei 16 anni, devi avere avuto il tempo di imparare l'italiano; c'è uno scoglio anche degli enti di formazione perché ultimamente anche loro dicono “se non sa l'italiano un po' di italiano non lo prendiamo” oppure “se non ci assicurate che porti a termine il percorso”, ma io la palla di vetro non ce l'ho e mi piacerebbe molto anche che la Regione fosse portavoce rispetto a questo pezzo, perché su questo target c'è la base di tutto: che opportunità diamo a questi ragazzi? Opportunità di integrazione lavorative e opportunità di non cadere nelle reti illecite, proprio questo è il contraltare, quello che sta succedendo” (int. n. 6 Parma).

Le criticità maggiori sono legate al rispetto dei progetti e della soggettività del ragazzo, che richiedono una rivisitazione dei temi del diritto all'ascolto ed alla partecipazione sociale e giuridica dei minorenni (CRC ONU, 1989), peraltro inseriti da tempo nel nostro sistema giuridico²⁸:

“questi minori arrivano con il desiderio forte di impegnarsi, di lavorare e noi gli proponiamo..., torniamo indietro; dobbiamo mettere in discussione il nostro modo di intendere il lavoro, la formazione perché non è che possiamo inserire questi ragazzini in un percorso di formazione quando loro sono già pronti ad un lavoro e desiderano un lavoro; probabilmente dobbiamo metterli nel lavoro e nello stesso tempo formarli e quindi è come una rivisitazione perché la formazione che loro hanno nella loro comunità di origine è diversa da quella che pratichiamo noi con questi tempi lunghissimi dello studio, questi passaggi lenti. Loro sono già pronti per immergersi e per dare il massimo che possono dare; quindi ci impongono questi ragazzi una revisione dei nostri pensieri, dei nostri ritmi, delle nostre offerte il grande tema del lavoro è davvero, davvero tanto forte che bisogna effettivamente fermarci” (int. n. 9 Bologna);

“ma manca molto, secondo me, una parte legata proprio alla formazione, all'integrazione dei ragazzi” (int. n. 6).

Si confermano le rappresentazioni emerse in letteratura da tempo risalente riguardo alle capacità progettuali dei MSNA ed alla difficile armonizzazione tra alcuni diritti ampiamente affermati nel panorama normativo, come quello all'ascolto, e le prassi operative nel piano della 'cultura giuridica interna'²⁹ :

²⁷ Per quanto attiene al sistema dell'Istruzione, a Modena si segnala l'accordo di rete tra Scuole secondarie 1° e 2° grado, USRER, CPIA, il Comune di Modena, Assessorato al Welfare e Assessorato alla Pubblica Istruzione, strutture e famiglie per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per il diritto all'istruzione e alla formazione; cfr. Rapporto CESPI, op. cit., nonché l'imminente sottoscrizione di un protocollo inter-istituzionale per la definizione di linee guida per l'accoglienza.

²⁸ Nella vasta letteratura sociologico-giuridica, lungo gli anni Duemila, v. ancora GIOVANNETTI MONIA, 2008, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Il Mulino, Bologna.

²⁹ FRIEDMAN L.W., 1978, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.

“Devono essere coinvolti di più nella definizione del loro progetto, nella visione del loro futuro, devono essere coinvolti e devo dire che non sempre questo avviene perché sono minori che sono già verso la maggiore età e poi non sono i nostri adolescenti, sono dei ragazzi che hanno già una struttura da giovane adulto, non è l'adolescente nostro che si che si disperde in tanti rivoli e che facciamo fatica ad acchiapparlo; questi sono ragazzini giovani adulti che bisogna assolutamente ascoltare e dobbiamo tenere la loro voce va tenuta presente come va tenuta presente la voce del tutore stesso; spesso questa definizione, predisposizione del progetto avviene per valutazione da parte dell'assistente sociale, dell'educatore senza fare tutto un percorso di ascolto, di ricomposizione di tutte le persone, di tutte le disponibilità e di tutto quello che c'è” (int. n. 9 Bologna);

“ci sono ragazzi che hanno già il loro progetto di vita io vado là, faccio la terza media, faccio poi il corso per muratore e poi vado a lavorare con mio zio che ha un' impresa edile (...); penso a un ragazzo ...che ha il suo progetto ha ottimi risultati a scuola perché lui ha quell'obiettivo che chiaramente gli è stato inculcato dalla famiglia però ci sono anche quelli che sono abbastanza confusi non sanno cosa vogliono fare e altri pensano che tutto gli è dovuto queste cose gliele posso dire proprio perché l'ascolto e quindi vivere la storia del ragazzo dal momento in cui lo conosci fino a quando esce dai progetti a 18 anni, ci sono poi diverse forme di sostegno di accompagnamento per questi ragazzi però se con il tutore si è instaurato quel rapporto, non vanno dallo zio dai cognati perché sono rimasti sul territorio perché si è instaurata questa relazione di fiducia reciproca tra tutore e ragazzo quindi le dico con piacere che questo aspetto dell'ascolto comunque ti è consentito” (int. n. 2 Ferrara).

La questione dell'autonomia dei ragazzi riverbera non solo sulla tenuta dei servizi, ma anche sulle condizioni per garantire l'accompagnamento e il 'proseguo amministrativo'³⁰:

“Questo è l'altro tema, è molto delicato anche rispetto ai tutori perché credo che debbano fare anche un po' i conti col fatto che parliamo di amministrazioni pubbliche. Non so come dire ...per i ragazzi diventa anche fondamentale accompagnarli anche oltre la maggiore età, ma non è possibile, non è pensabile che tutti i ragazzi siano accompagnati, in questo famoso proseguo amministrativo; su questo sono molto perplessa, non so come dire... questi ragazzi ti chiedono, la maggior parte, di lavorare, è importante offrire l'opportunità quando sono minori che li aiutano a mettere le ali, ma non dopo continuare con le prese in carico” (int. n. 6 Parma);

“Il proseguo amministrativo... il servizio lo richiede per quei minori particolarmente fragili per cui è necessario continuare con la presa in carico e spesso con la presa in carico congiunta con altri servizi come per esempio i servizi sanitari, la neuropsichiatria, il Sert quindi noi richiediamo il proseguo al tribunale nel caso di fragilità (...); noi dal 2019 mensilmente facciamo un incontro congiunto con il sanitario, proprio un tavolo di coordinamento sanitario previsto dal FAMI sanità in cui c'è un tavolo di coordinamento MSNA, i responsabili delle strutture di accoglienza con cui Comune collabora e i referenti sanitari di neuropsichiatria e Sert (int. n. 10 Modena).

Il Tribunale per i Minorenni dell'Emilia-Romagna ha inteso escludere automatismi “per evitare che questo istituto potesse essere visto quale *escamotage* per regolarizzarsi alla maggiore età anche per chi, purtroppo, non coglie le opportunità dell'accoglienza. L'istanza viene rivolta, dal Servizio Sociale, dal minore o dal suo Tutore, al Tribunale per i Minorenni o più correttamente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, e può essere istruita e definita anche dopo il

³⁰ Sulle evoluzioni del sistema e delle politiche per l'immigrazione, v. MONIA GIOVANNETTI e NAZZARENA ZORZELLA, 2020, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

compimento della minore età”³¹. Se guardiamo agli aspetti giurisdizionali, va detto che “nella conversione del permesso di soggiorno per minore età al compimento dei 18 anni, il T.A.R. di Bologna ha ricevuto in varie occasioni ricorsi dovuti a rigetti della conversione del permesso da parte della Questura. In particolare, in alcuni casi la Questura ha rifiutato la conversione solamente per l’assenza del parere della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ex art. 32 del Testo Unico sull’Immigrazione. Il T.A.R. Bologna (sent. 136/2019) si è espresso sul punto sottolineando sul carattere endo-procedimentale del parere di cui deve farsi carico l’Amministrazione in quanto non è un requisito posto a carico dell’istante. Il medesimo T.A.R. (sent. 329/2019) ha ribadito in varie occasioni che l’ingresso a poca distanza dalla maggiore età sia in alcuni casi un periodo troppo breve per potere esprimere una valutazione circa inserimento e integrazione del minore straniero nel tessuto sociale italiano (v. sent. 6/2018). Il collegio, inoltre, ha evidenziato che consentire la conversione del permesso di soggiorno in difetto dei requisiti ex art. 32 l. 286/98 comporterebbe una “scelta interpretativa che avrebbe l’effetto di incoraggiare l’immigrazione clandestina di minori in procinto di raggiungere la maggiore età” (v. sent. 582/2018)”³².

Con realismo, alcuni intervistati sottolineano inoltre il problema della difficoltà di reperire risorse, ampiamente segnalato in dottrina³³:

“occorre che ci intendiamo su cosa noi ci possiamo anche permettere: lo Stato ci dà 45 euro al giorno, questi ragazzi nella migliore delle ipotesi ci costano il doppio. Allora aumentare ulteriormente i servizi vuole dire trovare dei soldi e decidere di mettere i soldi lì. Allora non può essere un atteggiamento rivendicativo, ma proviamo insieme a capire all’interno dei vincoli che tutti abbiamo quali possono essere poi anche le strategie” (int. n. 8 Modena);

“anche il percorso dei ragazzi si scontra poi anche con le risorse economiche nel senso che noi è difficile che possiamo chiedere 157 prosegui amministrativi banalmente anche per motivi economici ma questo è abbastanza razionale. Quindi anche la scelta a riguardo deve essere valutata, abbiamo utilizzato come criterio la fragilità del minore gli altri devono andare, agli altri, finito il loro percorso, si può accedere ad altri strumenti di aiuto che Comune mette a disposizione per i ragazzi che non possono continuare con la presa in carico, ma devono lasciare la struttura e anche questo è rispecchia anche il tema dei fondi insomma” (int. n. 10 Modena);

“Le priorità a mio parere sono quello di fare del pressing con il Ministero ...per ripensare all’intera rete nazionale, bisogna riaprire assolutamente il dialogo con l’Albania e fare dei patti con l’Albania e poi bisogna ripensare alla parte normativa perché era legge Zampa ha tenuto conto soltanto di una parte del fenomeno che la parte più bella, più facile, più affascinante” (int. n. 8 Modena).

³¹ CESPI (2020), Primo Rapporto Primo Rapporto, OSSERVATORIO NAZIONALE SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA, *op. cit.*

³² Ivi.

³³ MOROZZO DELLA ROCCA PAOLO, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto*, 2017, fasc. 4, pagg. 581 – 601; COTZA PAOLO, *Minori stranieri non accompagnati come problema (giuridico) di organizzazione delle “risorse” amministrative* in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2020, fasc. 3-4 pagg. 261 – 270.

I dati rilevati su scala nazionale riferiscono che “la possibilità di accompagnamento viene garantita in alcune regioni, ma che sussistono ancora difficoltà per molti neomaggiorenni presenti in Italia, per cui l’avvento della maggiore età sconvolge il loro percorso d’integrazione e di formazione”³⁴:

“ci sono alcune nazionalità a forte rischio rispetto al tema dello spaccio di sostanze stupefacenti più di altre magari altri minori per esempio mi riferisco i minori albanesi arrivano in Italia dichiarandosi minori stranieri non accompagnati però nel corso del loro percorso o al termine del percorso in realtà scopriamo che ci sono dei parenti che poi conclusa la comunità vanno a vivere dal parente, questa cosa in parte ci rassicura rispetto al tema che cosa c’è dopo la comunità ... e rispetto al rischio per alcuni ragazzi mi riferisco soprattutto i ragazzi magrebini per cui già arrivano in Italia con un forte richiamo sul territorio, non trovando lavoro, il rischio di ricollegarsi poi a quella rete, alla rete che loro riconoscono e forse poi è l’unica, in alcuni casi, il rischio poi aumenta per questi per questi ragazzi” (int. n. 10 Modena).

Le dinamiche di integrazione tra servizi sembrano difficili soprattutto con riguardo alla salute:

“la difficoltà di integrare le attività del servizio sociale con le attività sanitarie, prettamente sanitarie, quindi psicologiche e psichiatriche. Questa debolezza, questa fragilità a mio parere non è solo una fragilità, è una forte criticità e si vede anche nell’accoglienza e nell’aiuto dei minori che ricordiamoci hanno tutti i diritti di tutti i bambini sanciti dalla convenzione ONU e sanciti da una legge nostra italiana, quindi hanno il diritto al miglior stato di salute possibile. Quindi se noi dobbiamo mettere questi bambini in condizioni di avere il miglior stato di salute possibile noi dobbiamo dare delle offerte, offerte che vuol dire intervento psicologico, intervento neuropsichiatra, eventualmente educativo e tutte quelle possibilità che offriamo ai nostri figli insomma. E qui ci sono molte molte cose, molto lavoro da fare, molto impegno” (int. n. 9 Bologna);

“mi viene in mente la neuropsichiatria perché prende in carico i minori inviati dal servizio poi però compiuta la maggiore età per esempio non c’è un passaggio al servizio per gli adulti quindi non so se ho capito bene dalla sua domanda però per esempio in questo caso forse non lo so rispetto al tema della soggettività del minore il fatto che c’è la presa in carico, ma dopo non c’è un dopo questo forse un elemento di criticità che non prende poi in considerazione appieno per una serie di motivi forse il percorso del ragazzo” (int. n. 10 Modena).

4.3. La partecipazione del tutore volontario al progetto di vita del MSNA

Un’ulteriore questione affrontata con gli intervistati è stata quella della partecipazione del tutore alla definizione del progetto di vita del ragazzo. Dai risultati delle interviste emerge che in alcuni territori il tutore partecipa pienamente alla definizione dei Piani educativi individuali:

³⁴ CESPI, *op cit.*, pag. 340, a proposito del ricongiungimento familiare previsto dal Regolamento di Dublino, che resta tuttora “eccessivamente ostacolato (...). Mentre l’Italia l’ha inserito nella sua legge n. 47/2017 e l’ha corredato dalle indagini familiari, il sistema europeo d’accoglienza dei MSNA non ha ancora permesso un’armonizzazione delle pratiche rispetto ai ricongiungimenti familiari. In conseguenza, le procedure sono troppo lunghe e i ragazzi preferiscono prendere le rotte irregolari per raggiungere i loro parenti che non aspettare parecchi mesi”.

“nella maggior parte dei casi il minore magari è in Italia è già in carico al servizio da un anno o anche due anni, o è arrivato molto piccolo quindi è passata tutta la costruzione del piano educativo prima dell'arrivo del tutore volontario; però in generale anche se ho un piano educativo, tutto il progetto ... viene condiviso con il tutore volontario e il tutore volontario non viene soltanto informato che è stato fatto questo, piuttosto che è stato iscritto a tale scuola, ma la decisione viene presa insieme, la scuola, la sanità rispetto al tema della regolarizzazione, sono macro-aree che riguardano il progetto vengono condivise con il tutore volontario” (int. n. 10 Modena).

Sebbene non vi siano periodicità prefissate per la tenuta dei rapporti tra tutori, servizio sociale e educatori delle comunità che accolgono i ragazzi, alcuni operatori riferiscono di incontri ‘a chiamata’, secondo necessità:

“a seconda delle esigenze, posso essere io a chiedere un colloquio, può essere tutore, può essere il minore stesso, può essere la comunità e non c'è un tempo prestabilito e i colloqui vengono fatti con la presenza di tutti gli attori coinvolti” (int. n. 10 Modena).

Gli intervistati dichiarano, insomma, una generale attenzione e disponibilità nei confronti dell'inclusione dei tutori nella costruzione del piano educativo. Allo stesso tempo, evidenziano qualche perplessità:

“credo che i tutori sono stati vissuti un pochino anche da parte nostra forse all'inizio anche come coloro che dovevano rivendicare diritti dei ragazzini e questa cosa mi ha anche un po' infastidito perché... ma come?, scusa, io non ho capito, che io non voglia tutelare i nostri figlioli, però credo che anche rispetto alle comunità loro hanno delle aspettative che ci siano alcuni tipi di, ad esempio, anche sul tema dell'italiano, il tema del rispetto delle regole, tutte queste cose qui sono bellissime ma sembra come se le persone non si rendessero conto che le cose costano. Non so come dire, che anche l'italiano, anche un rapporto maggiore di educatori, cioè, è una roba costosa” (int. n. 8 Modena).

Questa difficoltà trova riscontro anche nelle opinioni dei tutori:

“non è stato sempre semplice far sentire la nostra voce se vogliamo scendere nella partecipazione dei minori perché anche all'interno della comunità in questi anni ci sono stati tanti cambiamenti sono cambiati gli operatori sono cambiati i coordinatori è cambiata la politica di gestione è stato solo grazie alla fiducia reciproca che siamo riusciti a capirci e quindi ad esempio essere ascoltati nel piano educativo del ragazzo e vedere insieme chi fa che cosa quando e come tra la comunità il servizio sociale e la cooperativa e il tutore” (int. n. 2 Ferrara);

“Io l'ho capito meglio in questo ultimo anno con questo gruppo di tutori sorto spontaneamente: tutto viene fatto sulla base della disponibilità della buona volontà, della preparazione professionale e culturale di ciascuno che si mette in gioco” (int. n. 2 Ferrara).

5. Le 3 parole per dirlo ...

Gli intervistati hanno potuto esprimere in modo sintetico, usando tre parole, o poco più, per restituire le proprie rappresentazioni sia riguardo ai contenuti della legge n. 47/2017 ed alla sua implementazione, sia in merito alla figura del tutore.

La legge Zampa è stata descritta come una legge buona, efficace, necessaria, che ha rappresentato una opportunità, legata a aspettative di riordino, ma anche incompleta e sicuramente innovativa.

L'applicazione della legge Zampa è accostata alle sfaccettature, all'evoluzione, alla cura, ed agli aspetti critici.

La figura del tutore evoca immagini di tutela, accompagnamento, impegno, coraggio, disponibilità, alleanza, risorsa.

Affidiamo alle parole autentiche, senza aggiungere commenti ulteriori, la restituzione delle voci che abbiamo ascoltato:

a. sulla legge Zampa:

“posso dire buona, ma subito dopo: in teoria; ecco, buona in teoria: nella pratica direi ‘buono meno’ perché la legge è buona, il problema è mettere in pratica le cose” (int. n. 2 Ferrara);

“la legge Zampa, come dire?, era necessaria” (int. n. 3 Ferrara);

“la definirei ancora oggi come un'opportunità, penso che sia opportunità molto positiva per i minori, penso che lo sia anche per gli adulti che scelgono di fare questa esperienza di mettersi al servizio, di allargare anche il concetto di genitorialità, pensandolo in un modo molto più sociale e penso che sia un'opportunità per il servizio nel mettersi in collegamento con un territorio che risponde a questi bisogni” (int. n. 4 Rimini);

“La legge Zampa mi verrebbe da dire che grandi aspettative, grandi aspettative, nella realtà Quindi sicuramente è una legge che ha messo ordine, ha fatto quadro rispetto a questo target di utenza sul territorio tutto questo cambiamento non l'ho visto se non con l'introduzione sicuramente della figura del tutore volontario” (int. n. 6 Parma);

“per quanto riguarda la legge Zampa: efficacia” (int. n. 7 Rimini);

“la legge Zampa è incompleta, parziale” (int. n. 8 Modena);

“ la legge 47 sicuramente è innovativa perché per gli elementi che ci dicevamo ha cercato di definire una visione di questo problema, una filosofia di fondo rispetto a prima quindi sicuramente è innovativa” (int. n. 9 Bologna);

“definirei la legge Zampa come necessaria, è importante avere una sistematizzazione, una legge specifica per i minori accompagnati, ma incompleta perché mancano tante cose della legge Zampa e questa cosa si ricollega ma non solo anche ai tutori volontari perché fondamentalmente si dice poco e niente dei tutori volontari quindi forse poi noi operatori noi sistema ci siamo trovati noi a gestire ma anche capire che cosa fa il tutore e con tutte le difficoltà del caso; quindi sicuramente incompleta necessaria come dicevo prima nello stesso tempo e forse un po' in contrasto: io percepisco un contrasto tra la legge e la realtà e le realtà locali in generale poi la cosa riguarda un po' tutti gli aspetti dalla parte dei permessi di soggiorno e rapporti con la Questura, la tipologia di permessi soggiorno piuttosto che l'identificazione del minore piuttosto che c'è un forte contrasto tra quello scritto, quello che c'è scritto sulla legge cioè quello che dovrebbe essere e quello che poi è; forse la legge non ha fatto poi conti con il sistema di accoglienza italiano, con le diversità tra nord e sud, con la diversità rispetto ai flussi perché non tutti i comuni hanno flussi uguali; mi sembra un po' una legge incompleta” (int. n. 10 Modena);

“ anche riguardo al tutore, la legge non può semplicemente scrivere un paragrafo con delle cose piuttosto generali. Cioè credo questo in maniera forse un po' cruda, credo questo, si l'articolo è piuttosto generale , un articolo per tutori volontari piuttosto generale” (int. n. 10 Modena).

b. sull' applicazione della legge nel territorio:

“la sua applicazione è molto sfaccettata: dipende dai territori, dalla comunità” (int. n. 2 Ferrara);

“l' applicazione della legge Zampa... direi: evoluzione rispetto al territorio” (int. n. 7 Rimini);

“mi verrebbe in mente la parola cura se dovessi pensare alla rete sul mio territorio” (int. n. 8 Modena);

“rispetto all'applicazione diciamo che c'è ancora molto da lavorare; l'applicazione è ancora critica anche se sappiamo in quale direzione si deve, ci si dovrebbe muovere, ci si deve muovere quindi l'applicazione però è ancora critica ed è faticosa ed è faticoso per quello che ci dicevamo prima cioè richiede un sistema complessivo che funzioni e qui invece ci sono molti stridori da varie parti” (int. n. 9 Bologna).

c. sulla figura del tutore volontario:

“tutelare ed accompagnare”, che significano “la determinazione a fare in modo che le cose funzionino, ossia: assunzione di responsabilità” (int. 2 Ferrara);

“mi verrebbe da dire interesse, nel senso di disponibilità. Ecco: disponibilità, che poi è tutto” (int. n. 7 Rimini);

“mi verrebbe da dire impegno, su due lati: l'impegno che il cittadino mette nel dare disponibilità nel fare questa parte e l'impegno che richiede anche per il servizio lo stesso che come dicevo prima è un pezzo in più, è un impegno anche per il servizio” (int. n. 6 Parma);

“direi che è coraggioso, perché ci vuole coraggio, se il cittadino capisce veramente cosa viene richiesto al tutore volontario, i ruoli che potrà avere o la responsabilità che dovrà avere, per accettare serve coraggio; devo dire che i nostri tutori, col fatto che hanno poi reiterato le tutele, sono coraggiosissimi perché è una sfida, tutte le volte” (int. n. 3 Ferrara);

“sul tutore, la parola che mi viene in mente è alleato, nell'interesse ragazzo bisognerebbe che ci fosse questo sentimento reciproco, che ci fosse appunto un'alleanza reciproca condividendo con il ragazzo, che questo fosse dato un po' per scontato, cioè dentro un sistema di vincoli” (int. n. 8 Modena);

“il tutore a mio parere è una grande risorsa che dobbiamo valorizzare, che non possiamo permetterci di non valorizzare e la valorizzazione richiede quei cambiamenti che ho detto ovviamente di pensiero, di posizione, di azioni e così via” (int. n. 9 Bologna);

“è una figura volontaria, ma non è un volontario qualunque, perché è un tutore legale ... e viene catapultato in un sistema di accoglienza così dinamico, conflittuale, dinamico pieno di cose” (int. n. 10 Modena).

6. Conclusioni

La figura del tutore volontario introdotta con la legge n. 47/2017 è collocata in uno scenario di notevole complessità, che la legge stessa tende appunto ad arginare:

“il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati è un fenomeno che intreccia necessità di tutela per la minore età e si intreccia col fenomeno migratorio; queste due dimensioni sono particolarmente complesse perché risentono di varie evoluzioni, evoluzioni normative, evoluzioni politiche, politiche più internazionali ampie e si intrecciano con tutto il tema chiaramente della tratta e dello sfruttamento per questo quindi sono fenomeni che si riorganizzano, diciamo così, e mutano molto velocemente (...). Quindi è un fenomeno che muta e anche lavorare con etnie diverse vuol dire lavorare con culture molto diverse. Quindi c'è anche la necessità di capire, comprendere e (...) dotarsi anche di un bagaglio di conoscenze legate proprio a quelle etnie che non è una roba così scontata, così semplice” (int. n. 8 Modena).

In questo processo non lineare di mutamento si collocano e si muovono tutti gli attori previsti dalla normativa: i ragazzi, gli operatori del terzo settore e dei servizi, gli educatori delle comunità, le dirigenze degli enti. Si tratta di attori molteplici, diversi - e diversificati - sulla base delle appartenenze locali, dei mandati professionali, delle deleghe funzionali e dei programmi politici.

Tra di essi, ad effetto della legge n. 47/2017, si inserisce la figura del tutore volontario, dotata di caratteristiche, dimensioni ed appartenenze del tutto diverse da quelle che, in buona parte, accomunano ed assimilano le altre figure nello stesso campo giuridico³⁵. Il tutore volontario è un privato cittadino che opera in modo spontaneo e non è tenuto a rispettare mandati professionali. Eppure, la sua funzione è pubblica ed attraversa tutto il prisma dei diritti del minore³⁶. Queste sue caratteristiche essenziali lo rendono una figura di snodo, una sorta di *custode delle soglie* tra pubblico e privato, tra dimensione relazionale e dimensione istituzionale, tra norme ed aspettative, tra presente e futuro.

Con riguardo alle opinioni degli attori operanti sul campo emiliano-romagnolo, l'intervista ha reso possibile comprendere che vi sono ancora difficoltà di attuazione della norma. L'inserimento del tutore volontario nelle prassi produce difficoltà di tipo sistematico, se non addirittura di natura culturale, prima ancora che operativo:

“la convinzione dei servizi è che la tutela deve essere istituzionale, ma la tutela istituzionale è rappresentata da un sindaco, da un assessore che poi delega ad un assistente sociale e spesso c'è la confusione fra la parte politica e la parte operativa: l'assistente sociale che deve fare, deve svolgere la sua attività professionale ma nello stesso tempo è rappresentante, è un tutore, quindi ha una delega di tutela, quindi ci sono anche questi come dire confusione fra i livelli” (int. n. 6 Parma).

Le opinioni raccolte negli ambiti territoriali selezionati esprimono invero la dedizione a un gravoso lavoro professionale, con cui danno attuazione al mandato ricevuto:

“quello che mi aspetto dal Garante è che ci sia un'interlocuzione più fluida con i servizi e anche una sorta di condivisione di responsabilità laddove ci troviamo ad agire con dei fenomeni che sono abbastanza

³⁵ BOURDIEU PIERRE, 1986, *La force du droit. Elements pour une sociologie du champ juridique*, in Actes de la recherche en sciences sociales, n. 64, pagg. 3-19.

³⁶ LONG LOELLE, *Il giudice tutelare e le persone di età minore*, in *Minorigiustizia*, 2019, n. 4, pagg. 5 – 10; ID., *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati: materiali per l'informazione e la formazione*, CEDAM, Padova, 2018.

imprevedibili per loro natura e quindi anche l'allineamento alla norma può richiedere dei tempi allora che in quel momento lì il Tribunale, il Procuratore piuttosto che il Garante, piuttosto che la Regione nel momento in cui si è fatta un'analisi sono rappresentati i problemi abbiamo un quadro condiviso, abbiamo provato a capire che cosa fare insieme, una funzione di una responsabilità però anche un po' più condivisa” (int. n. 8 Modena).

Se ne traggono auspici finalizzati a valorizzare la figura del tutore, a condizione che se ne preveda un accompagnamento sempre più mirato ed attrezzato, in termini di risorse, da parte sia dei servizi sui territori, che del Tribunale e del Garante, a livello centrale:

“Questa è una roba in divenire perché se il tutore deve essere per noi un ulteriore fatica, un ulteriore aggravio, scusatemi un attimo va bene la legge, ma poi...” (int. n. 8 Modena);

“credo che sia il grande significato il grande lavoro che bisogna ancora fare perché sono attività che bisogna curare molto e bisogna essere molto accanto ai servizi perché si tratta proprio di modificare una cultura, di modificare dei pensieri e delle azioni perché ... è ancora molto radicata l'idea di questa tutela istituzionale che deve passare attraverso il canale delle istituzioni” (int. n. 9 Bologna).

La sinergia di rete si è confermata infatti come la condizione che permette di esprimere al meglio le potenzialità derivanti dall'implementazione della figura del tutore, che ha certamente pregnanza sia sulle storie di vita dei MSNA che sull'efficacia ed efficienza dei servizi:

“questo lavoro ha consentito anche di vedere il ruolo da diversi punti di vista quindi come viene percepito il ruolo del tutore dagli assistenti sociali e come viene percepito il ruolo degli assistenti sociali ed educatori di comunità da parte dei tutori quindi questa reciprocità di ruoli, anche questa integrazione che necessariamente ci deve essere e l'abbiamo affrontata attraverso un ciclo di tre incontri finalizzati a questo nella speranza anche che questa non so come definirla, forse c'è stato un blocco anche dovuto alla avvicendamento della assistente sociale di riferimento che nel frattempo è cambiata queste nomine sono stato un po' rallentate per diversi motivi diversi fattori non ce n'è uno solo sicuramente” (int. n. 3 Ferrara).

Uno degli aspetti rilevati è quello della funzione trasversale di questa normativa, che richiede di attivare la comunità intera, mobilitando i singoli nella direzione di un impegno civico nei confronti dei giovani, visti come coloro che portano speranze e progetti, spesso condivisi dalle famiglie, pur (a volte, solo giuridicamente) invisibili:

“che non è solo un lavoro individuale rispetto alla preparazione dei singoli tutori ma è un lavoro di valorizzazione della comunità; cioè credo profondamente che le comunità debbano attivarsi, debbano partecipare e debbono essere coinvolte ; ... in particolare questo problema che è quello poi dell'accoglienza di minori che hanno delle storie particolarissime, che hanno dei dolori particolari e dei traumi particolari che nonostante questi minori, molti dei quali ho conosciuto, minori che vogliono scommettere ancora nella loro vita quindi parte dei minori c'è stato questo offrirci di questi loro sogni, questi loro desideri, queste loro anche difficoltà” (int. n. 9 Bologna).

Le istanze portate dai MSNA attraggono le energie e le capacità di un intero sistema:

“hanno chiesto l'attivazione di tutto un sistema e il lavoro fatto con questi aspiranti tutori prima è stato quello di fare in modo che il sistema funzionasse: attivare le reti, avere attenzione al tribunale, per il rispetto dei

tempi, ai servizi che accogliessero adeguatamente, che facessero tutte le analisi attente, sia dei tutori sia dei ragazzi” (int. n. 9 Bologna);

“tutto il sistema è stato coinvolto, quindi oltre all'ufficio di garanzia il coinvolgimento ha riguardato le Unità Sanitarie Locali, i servizi sociali e il mondo del volontariato che sono poi i pilastri di questo sistema” (int. n. 9 Bologna).

Emergono pertanto le criticità, ma anche le potenzialità e proprio l’inserimento dei tutori fra gli attori rende disponibili, non senza fatica, la messa in circolo di nuove energie:

“c'è un attivismo, una partecipazione forte da parte dei nostri tutori (...) e non sempre i servizi sono all'altezza della capacità propositiva dei nostri tutori. Quindi c'è come un dislivello, c'è il servizio che è ancora legato ad una interpretazione molto burocratica dell'offerta e una difficoltà a confrontarsi con questi cittadini che vogliono dire la loro, vogliono sollecitare, vogliono esprimere idee e così via” (int. n. 9 Bologna).

I servizi non esitano a raccontare la fatica operativa, seppur con effetti di ritorno, tutto sommato, di una certa utilità:

“abbiamo cercato di inserire sia i tutori, ma anche i servizi, quindi in un confronto diretto, in modo tale da sollecitare e vi devo dire che i risultati si cominciano a vedere, perché cominciano i tutori a comprendere quali sono le logiche dei servizi ma anche i servizi, alcuni di questi in modo particolare, hanno capito qual è la capacità propositiva di un cittadino che si inserisce, che offre la sua proposta” (int. n. 9 Bologna);

“quindi a volte è una fatica il dialogo con i tutori quando non hanno ben compreso quale è la priorità nel percorso di un ragazzo” (int. n. 5 Bologna).

Restano tuttora aperte alcune questioni importanti, come: l’accertamento dell’età; l’accesso a procedure di sostegno per i casi di tratta e sfruttamento; il ruolo e le responsabilità del tutore quando il MSNA si rende irreperibile:

“non c'è stato da parte di questi territori una sollecitazione, una maturazione, un fare quindi ci sarà questo, ora in tutto questo attivazione del sistema (...) quindi è tutto un lavoro questo che la tutela volontaria ha cominciato a smuovere, mi sembra che siano dei passaggi, dei passaggi importanti e del significato che questa legge ha avuto non solo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, ma per incidere proprio nel sistema dei servizi (int. n. 9 Bologna);

“insomma c'è un po' un discorso proprio di fatica rispetto a permettere una persona nuova che non ha mai avuto a che fare con queste tematiche di inserirsi, di capire in che mondo è, perché non è così automatico. Poi io mi occupo anche di tante altre cose che non sono i minori stranieri non accompagnati. Quindi questa è anche l'oggettività che mi sento di condividere. Abbiamo cercato poi ho cercato di mantenere un po' il contatto con i tutori, con tutta la fatica che c'è stata” (int. n. 6 Parma);

“Io credo che abbia fatto molto bene a tutti a noi, agli operatori e alle comunità l'introduzione di questa figura, ci ha fatto fare tantissima fatica, ma credo che ci abbia fatto un gran bene” (int. n. 5 Bologna).

Nessun intervistato ha fatto riferimento alle lacune del sistema nel senso della protezione legale del tutore: in tema di assicurazione per la responsabilità civile, di rimborsi spese e per le assenze dal lavoro, siano esse pagate o meno.

Non mancano invece le critiche sulla scarsità di risorse dei servizi, che rischiano di riverberare sulla tenuta del sistema, specialmente in un periodo come l'attuale in cui i territori stanno fronteggiando un incremento di arrivi in accoglienza:

“abbiamo parlato con la prefettura perché è chiaro che con dei numeri così grandi si fa fatica anche a trovare dei luoghi dove collocarli e anche si fa fatica poi a stare dentro al vincolo della legge sulle strutture autorizzate, perché se io li devo collocare e ne arrivano 80... Non è che ho comunità vuote, quindi ci mettiamo anche qui insieme alla prefettura autorizzando delle strutture in deroga che sono sostanzialmente delle strutture alberghiere e questo è un forte limite se invece si riuscisse ad avere so come dire una programmazione un po' più seria ecco forse faremo l'interesse un po' di tutti e non metteremo in difficoltà alcune città che poi dopo hanno poi anche delle tensioni a livello sociale” (int. n. 8 Modena);

“Questo forte flusso di minori purtroppo, lo dico purtroppo perché io sono su questa cosa molto amareggiata, che ci costringe a inviare il ragazzo lontano - quindi noi stiamo lavorando molto con le Marche in questo momento, con delle comunità delle Marche, con delle comunità a Casalmaggiore a Cremona - e questo sicuramente è anche dovuto al fatto che sul nostro territorio le accoglienze faticano cioè le comunità di accoglienza non è che abbondiamo di risorse” (int. n. 6 Parma).

Per concludere, sono preziose le riflessioni che seguono; vorremmo farle risuonare quasi come un viatico per un prossimo futuro denso di progettualità:

“E poi ci portano delle cose positive questi ragazzi, non è che ci portino solo problemi. Ci portano molti aspetti positivi e una vivacità - come dire - esistenziale, che può essere da stimolo a tutti noi e quindi consideriamo questi arrivi come un dato positivo e cerchiamo un po' di inserirli rispetto al futuro delle nostre comunità e mettere in atto delle politiche che permettano non solo di accogliere loro, ma di movimentare le nostre comunità e in questo movimentare le nostre comunità, il tutore volontario è sicuramente un aspetto molto positivo è una risorsa non è un guaio che si inserisca nel sistema dei nostri servizi, è una risorsa, una risorsa che va compresa e anche questa valorizzata e il loro impegno come vi dicevo deve essere allargato, è un grande lavoro con la cura dei nostri servizi” (int. n. 9 Bologna).

Riferimenti bibliografici

- Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), 2020, *Monitoraggio qualitativo sul sistema della tutela volontaria. Minori stranieri non accompagnati: relazioni interculturali e tutela volontaria*, in <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/monitoraggio-qualitativo-sul-sistema-della-tutela-volontaria>.
- Associazione Giuristi per l'Immigrazione (ASGI), 2021, *Unaccompanied minors critical conditions at italian external and internal borders ASGI's monitoring remarks on the current situation for unaccompanied minors at italian border areas and the impact of proposals related to the EU pact on asylum and migration*, Policy paper, in <https://www.asgi.it/documenti-asgi/minori-non-accompagnati-rapporto-asgi-confini/>.
- AGIA e UNHCR, 2018, *Minori stranieri non accompagnati: una valutazione partecipata dei bisogni*, Roma, in

- <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/report-agia-unhcr-6-18.pdf> .
- AGIA, 2021, *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitativi* (1° luglio 2019 – 31 dicembre 2020), in <https://www.cnca.it/wp-content/uploads/2021/08/Terzo-Rapporto-monitoraggio-Agia.pdf>.
 - BONFANTE ADOLFO ANTONIO, *I minori stranieri e la normativa italiana a tutela della categoria dei "viaggiatori non per scelta"*, in *Rivista penale*, 2020, fasc. 12, pagg. 1059 – 1060.
 - BOURDIEU PIERRE, *La force du droit. Elements pour une sociologie du champ juridique*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, n. 64, pagg. 3-19.
 - CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Minori stranieri non accompagnati*, 2 novembre 2020, in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf> .
 - Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI), 2020, *Primo Rapporto, OSSERVATORIO NAZIONALE SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA*, in <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati> .
 - CIBINEL DANTE, *Tribunale per i minorenni e funzioni tutelari: quali sfide?*, in *Minorigiustizia*, 2019, n. 4 , pagg. 40 – 51.
 - Comune di Bologna e al., 2020, “*Roots - Azioni di potenziamento dell’integrazione per MSNA Bologna*”, *La tutela volontaria a Bologna Un’esperienza di collaborazione tra istituzioni e società civile in favore dei minori stranieri non accompagnati*, in <https://www.progettovesta.com/2021/10/27/la-tutela-volontaria-a-bologna/>
 - Comune di Ferrara e al., 2020, *Growth. Percorsi di sviluppo e sostegno per MSNA nel territorio di Ferrara. Risultati e buone prassi delle azioni di potenziamento dell’istituto della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati, Il Tutore volontario*, in: https://www.cidas.coop/wp-content/uploads/2021/08/manuale-fami-growth_web.pdf.
 - CONSIGLIO d’EUROPA, *Piano d’azione del Consiglio d’Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019)*, in <https://edoc.coe.int/en/children-s-rights/7487-piano-dazione-del-consiglio-deuropa-sulla-protezione-dei-minori-rifugiati-e-migranti-in-europa-2017-2019.html>;
 - COTTINO AMEDEO, 2016, *Lineamenti di sociologia del diritto*, Zanichelli, Bologna.
 - COTZA PAOLO, *Minori stranieri non accompagnati come problema (giuridico) di organizzazione delle "risorse" amministrative*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2020, fasc. 3-4, pagg. 261 – 270.

- DE FELICE DEBORAH, *La tratta di esseri umani minorenni. Quadro normativo e percorsi di cittadinanza*, in *Sociologia del diritto*, 2019, fasc. 1, pagg. 53 – 84.
- DE MICHIEL FRANCESCA, *La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati* in "Lavoro e diritto", 2020, fasc. 1, pagg. 89 – 115.
- DI LELLA FRANCESCA, *Minori stranieri non accompagnati: strumenti privatistici per la tutela delle identità culturali*, in *Diritto e religioni*, 2018, fasc. 2, pagg. 209 – 229.
- FRIEDMAN Lawrence W., 1978, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- GIANGRECO MATTIA, *Il traffico di minori stranieri non accompagnati (MSNA) e il sistema di accoglienza dopo la l. 7 aprile 2017, n. 47*, in *Cassazione penale*, 2019, fasc. 8, pagg. 3094 – 3106.
- GIOVA STEFANIA, *I minori stranieri non accompagnati nella L. n. 47 del 2017: la necessità di un intervento organico per un effettivo esercizio dei loro diritti*, in *Diritto delle successioni e della famiglia*, 2019, fasc. 1, pagg. 109 – 123.
- GIOVANNETTI MONIA, 2008, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Il Mulino, Bologna.
- GIOVANNETTI MONIA e ZORZELLA NAZZARENA, 2020, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- HEDLUND DANIEL e SALMONSSON LISA, *Challenges in the Guardianship of Unaccompanied Minors Seeking Asylum*, in *International Journal of Children's Rights*, 26, 2018, pagg. 489-509.
- LONG LOELLE, *Il giudice tutelare e le persone di età minore*, in *Minorigiustizia*, 2019, n. 4, pagg. 5 – 10.
- LONG LOELLE, 2018, *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati: materiali per l'informazione e la formazione*, CEDAM, Padova.
- MELOSSI DARIO e GIOVANNETTI MONIA, 2003, *I nuovi Sciuscià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli, Roma.
- MICELA FRANCESCO, *I tutori: il senso di un ruolo*, in *Minorigiustizia*, 2018, n. 3, pagg. 136 – 147.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, 2021, Report di monitoraggio, I minori stranieri non accompagnati in Italia, <https://www.lavoro.gov.it/temi-epriorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-MonitoraggioMSNA-31-dicembre-2020.pdf>.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, 2018, Tutela dei minori migranti, Accordo MLPS-PS per la condivisione di informazioni e banche dati, in <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati-protocollo-d-intesa-tra-il-Dipartimento-della-Pubblica-Sicurezza-e-il-Ministero.aspx?noHead=true>.

- MOYERSON JOSEPH, *Nuove norme in materia di minori stranieri, in particolare non accompagnati, richiedenti e non richiedenti protezione internazionale*, in *Minorigiustizia*, 2015, n. 4, pagg. 68 -74.
- MORANDI NORIS, *Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati e nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale (Commento a dec. lgs. 22 dicembre 2017 n. 220)*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, fasc. 3, pagg. 1-18.
- MOROZZO DELLA ROCCA PAOLO, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto*, 2017, fasc. 4, pagg. 581 – 601.
- POLISENO BARBARA, *La protezione internazionale del minore straniero non accompagnato e il farraginoso regime di competenza*, in *Il Foro italiano*, 2017, fasc. 2, pt. I, pagg. 525 e ss..
- PRINA FRANCO, *I processi di implementazione delle norme: dai diritti di carta ai diritti sostanziali*, in COTTINO AMEDEO, 2016, *Lineamenti di sociologia del diritto*, Zanichelli, Bologna, pagg. 303-340.
- SBRACCIA ALVISE e SCIVOLETTO CHIARA, 2004, a cura di, *Minori stranieri. Diritti e devianza*, L'harmattan, Torino.
- SCIVOLETTO CHIARA, *I minori stranieri non accompagnati. Progetti di inclusione e interventi istituzionali*, in *Sicurezza e scienze sociali*, 2013, n.1, pagg. 121-131
- TOMASI MARTA, *Se i diritti dei più vulnerabili scompaiono nel cuore dell'Europa: la corte EDU e la tutela "sostanziale" dei "best interests" del minore straniero non accompagnato* (Nota a CEDU, sez. V, 28 febbraio 2019 (Khan vs Francia)), in *DPCE online*, 2019, fasc. 2, pagg. 1801 – 1807.
- Id., *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista AIC*, 2020, fasc. 1, pagg. 519 – 560.
- UNICEF, UNICHR, OIM, a cura di ISMU, Università di Roma Tre e Università di Catania, 2019, *A un bivio La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia. Report Integrale*, in https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapportomsna_in_italia_2020_def.pdf.

15 novembre 2021

Firma autografa sostituita da indicazione a mezzo stampa ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d. Lgs. n. 39/93