



Regione Emilia-Romagna

Il Difensore Civico

Quale tutore per i minori?

A cura di
Elena Buccoliero ed Eloisa Cremaschi
Ufficio del Difensore civico Regione Emilia-Romagna

Tiratura: 200 copie
Distribuzione gratuita

© Regione Emilia-Romagna – Difensore civico regionale 2011

Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Il testo integrale degli atti è pubblicato su Internet al seguente indirizzo:

<http://www.regione.emilia-romagna.it>>difensorecivico>

Indice

Introduzione

5

di *Daniele Lugli*, Difensore civico Regione Emilia-Romagna

Il seminario

Daniele Lugli

7

Maura Forni, Responsabile Servizio Politiche Familiari, Infanzia e Adolescenza della Regione Emilia-Romagna

8

Matilde Betti, Giudice Tutelare presso il Tribunale di Bologna

8

Lucio Strumendo, Pubblico Tutore dei Minori della Regione Veneto

18

Dibattito

25

Conclusioni di Daniele Lugli

33

Contributi

Closing a protection gap: da un progetto europeo sugli standard per la tutela dei minori, al quadro italiano

37

di *Annalisa Furia*, Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia dell'Università di Bologna/ Defence for Children International, Italia

I tutori volontari come stimolo al cambiamento per il sistema della tutela in Emilia Romagna

47

Intervista a *Ugo Pastore*, Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna
di *Elena Buccoliero*, ufficio del Difensore civico regionale

Introduzione

di *Daniele Lugli*, Difensore civico Regione Emilia-Romagna

Il presente Quaderno rappresenta un approfondimento sul tema dei tutori volontari per i minori, un'esperienza in corso in diverse regioni italiane ma non, ancora, in Emilia Romagna.

La prima parte raccoglie gli atti del convegno omonimo, svoltosi a Bologna presso la Sala Polivalente della Regione Emilia-Romagna il 14 maggio 2010. È stato promosso dal mio ufficio in stretta collaborazione con il Servizio regionale competente e con Cismai, Camera Minorile e Aimmf Emilia Romagna, nell'ambito di un percorso di confronto e formazione congiunta rivolto ad operatori sociali, avvocati, magistrati.

Di seguito abbiamo inserito due contributi: un articolo di Annalisa Furia di *Defense for Children*, associazione che ha condotto un progetto europeo di ricerca sugli standard di formazione dei tutori volontari, e una nostra intervista a Ugo Pastore, capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna, da sempre teso a sollecitare anche nella nostra regione l'attivazione dei tutori volontari.

Gli standard europei individuati nella ricerca di *Defense for Children* anche nel confronto con i minori stessi costituiscono un prezioso strumento di valutazione della tutela. Confermano l'importante ruolo dei tutori volontari in termini particolarmente di personalizzazione dell'intervento e comprendono: conoscenze normative e sul sistema dei servizi; capacità e possibilità di dedicare tempo al minore costruendo con lui una relazione significativa, empatica e rispettosa, ponendosi come mediatore e come portavoce dei bisogni del ragazzo dinanzi alla giustizia e al sistema dei servizi; competenze sull'immigrazione e sui temi dell'infanzia e adolescenza; capacità di lavoro in rete, altro ancora.

L'esperienza del Veneto e delle Marche costituisce un supporto apprezzato per un percorso di formazione dei tutori e della loro messa a disposizione con un ruolo particolare da svolgersi a livello regionale.

L'insieme delle conoscenze e delle applicazioni già disponibili consentono di dare seguito all'art. 6 lettera g) della l.r. 14/2008 secondo cui la Regione "prepara, in accordo con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, anche tramite le province, le persone individuate dai servizi del territorio disponibili a svolgere attività di tutela e curatela e garantisce la consulenza ai tutori e ai curatori nominati".

La prospettiva più vicina è quella di preparare ed avere a disposizione tutori volontari che si inseriscono in un sistema di tutele prevalentemente affidato a sindaci e loro delegati, quando manchino parenti disponibili. Anche in relazione a questo sistema "misto", destinato comunque a durare negli anni, gli standard sopra ricordati e la loro implementazione, sulla quale un confronto si è già avviato proprio nella nostra regione, svolgono l'importante compito di determinare i requisiti di minima della tutela dei minori in Europa.

Il seminario

Daniele Lugli

Questo seminario risponde all'esigenza, molto sentita, di chiarire il ruolo assai delicato del tutore dei minori. Siamo impazienti di ascoltare gli interventi dei nostri relatori, i quali cercheranno per l'appunto di rispondere alla domanda: "Quale tutore per i minori?".

Gli interventi principali saranno quest'oggi condotti da Matilde Betti, Giudice Tutelare presso il Tribunale di Bologna, e da Lucio Strumendo, Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto.

La dott.ssa Betti ci aiuterà a comprendere il ruolo e i compiti attribuiti dalla legge ai tutori e potrà illustrarci l'esperienza di un giudice che quotidianamente si occupa di tutele.

Da parte sua, il prof. Strumendo ci racconterà la sua preziosa esperienza di Tutore dei minori, con particolare riferimento al progetto di formazione dei tutori volontari, attuato oramai da diversi anni e con esiti più che soddisfacenti.

Ringrazio quindi i relatori e tutti i partecipanti.

È con grande piacere che riscontro una larga partecipazione al seminario di oggi da parte degli operatori dei Servizi Sociali; l'attività formativa non può assolutamente prescindere dalla ricchezza rappresentata dagli operatori dei Servizi e nemmeno dal coinvolgimento delle Province, assolute protagoniste in questo ambito, in virtù della funzione rappresentativa dei territori alle stesse attribuita, anche in ragione della loro suddivisione distrettuale in termini di gestione dei servizi sociali e sanitari.

In premessa Maura Forni, Responsabile del servizio regionale Politiche Familiari Infanzia e Adolescenza, può autorevolmente illustrare il contenuto delle leggi adottate in materia, la prassi amministrativa e, infine, le iniziative e le attività intraprese dalla nostra Regione. Mi riferisco in particolare alla legge regionale n. 14/2008 che disciplina gli impegni assunti dalla nostra Regione, soprattutto sul piano formativo, in materia di tutori.

L'esperienza veneta presenta caratteristiche che ben si conciliano col quadro generalissimo delineato dalla legge n. 14/2008. Mi auguro pertanto che il racconto dell'esperienza possa rappresentare un punto di partenza per l'elaborazione di un progetto volto a dare effettività e concretezza alla normativa regionale.

Maura Forni

La materia oggetto del seminario di oggi è regolamentata da una legge regionale piuttosto recente, la n. 14 del 2008.

Pur essendo per noi motivo di grande orgoglio, non si può nascondere che la complessità del dato normativo è tale da generare enormi preoccupazioni soprattutto quanto agli aspetti applicativi e operativi.

La legge prevede la figura del tutore volontario e regola le funzioni della Regione Emilia-Romagna in materia, attribuendo alla stessa, in particolar modo, il compito di provvedere alla formazione e alla preparazione delle persone individuate dai servizi territoriali che si siano rese disponibili a ricoprire l'incarico.

Ad oggi, a questo profilo della legge non è ancora stata data piena e concreta attuazione.

Per il momento si sta effettuando una ricognizione delle esperienze in corso di attuazione, al fine di individuare le migliori possibilità applicative della nostra legge regionale.

Allo scopo di garantire la migliore e il più possibile proficua applicazione della legge, è indispensabile intraprendere un percorso di condivisione e di confronto che coinvolga anche i vari livelli istituzionali. Il seminario di oggi rappresenta una tappa importante del nostro percorso di riflessione perché ci consente di ascoltare, e così conoscere, esperienze e modelli diversi su cui confrontarci.

Nessun altro titolo per questo pomeriggio di studio poteva essere più adeguato.

Matilde Betti

Svolgo il ruolo di giudice tutelare presso il Tribunale di Bologna, e dunque presso il Tribunale ordinario civile, e fino allo scorso anno mi sono occupata di minori.

Il mio intervento intende offrire un punto di vista diverso rispetto a quello che emerge dall'importantissima esperienza veneta, di cui ho potuto constatare l'enorme portata sul piano della cittadinanza attiva. Ritengo tuttavia opportuno offrire argomenti al dibattito ponendomi dal punto di vista dei minori sottoposti a tutela e non da quello dei tutori.

Siamo all'inizio di un percorso al termine del quale la Regione dovrà compiere scelte importanti. Credo che, per assumere le migliori decisioni sul tema della tutela, sia indispensabile sapere chi dobbiamo tutelare e quali problematiche ci troviamo ad affrontare.

Dai dati dell'Ufficio Tutori del Veneto emerge che il 62% dei minori sottoposti a tutela sono stranieri non accompagnati (MSNA). Un dato particolarmente interessante se rapportato a quello di Bologna aggiornato al 31 marzo 2010, dove il giudice tutelare presso il Tribunale ordinario ha aperto 423 tutele di minori, di cui 271 (il 64%) inerenti MSNA.

La coincidenza dei dati è molto importante e mette in luce un primo aspetto problematico.

La definizione di minore straniero non accompagnato è contenuta nell'articolo 1 del Decreto n. 535 del 1999 che disciplina i compiti del Comitato per minori stranieri. A sua volta questo articolo richiama una risoluzione del Consiglio d'Europa del 1997, che definisce il minore straniero non accompagnato come "il minore che non ha cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato, privo di assistenza e di rappresentanza legale da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

In altre parole, per MSNA s'intende quel minore non comunitario che arriva nel nostro Paese senza alcun familiare che sia responsabile per lui.

Il problema è avvertito in molti Stati europei che si sono dotati di loro modelli normativi. In quello inglese, per esempio, i minori possono essere accolti solo se richiedenti asilo. La Spagna, come il nostro Paese, ha invece optato per un modello normativo cosiddetto "di protezione" in cui i ragazzi possono essere accolti in quanto tali, anche se non rientrano nei criteri applicati agli adulti per stabilire il diritto alla protezione.

Non mancano poi i cosiddetti modelli misti, come quello francese, dove i minori intercettati alla frontiera possono essere accolti solo se soddisfano i requisiti per il riconoscimento del diritto di asilo, mentre quelli che già si trovano sul territorio e vengono scoperti in un momento successivo rientrano nel modello di protezione.

In sostanza esistono diverse tecniche e diverse risposte ordinamentali a quello che si configura come un vero e proprio problema sociale comune.

L'Italia ha appunto optato per un modello di protezione, regolamentato dall'articolo 19 del D.Lgs. 286/98 che per l'appunto vieta l'espulsione

dei minori stranieri, salvo che per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.

Qualora, per i suddetti motivi, si debba ricorrere all'espulsione, il provvedimento è adottato non da un organo amministrativo, come avviene per gli adulti, bensì, ai sensi dell'articolo 31 del D.Lgs. 286/98, dal Tribunale per i minorenni su richiesta del Questore, ovvero dall'organo giudiziario deputato alla protezione e tutela del superiore interesse dei minori.

Al minore straniero non accompagnato - che in quanto tale non è espellibile - viene rilasciato dal Questore un permesso di soggiorno per i minori di età, ai sensi dell'articolo 28 del D.Lgs. 286/98; diversamente i minori stranieri con familiari, per poter risiedere sul territorio dello Stato, vengono inseriti sul passaporto dei genitori o di coloro che ne sono responsabili.

L'articolo 33 del D.Lgs. 286/98 definisce inoltre le modalità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'ambito dei Servizi sociali degli Enti locali. Come per i minori italiani, la competenza assistenziale è attribuita all'Ente locale, che deve provvedere al collocamento del ragazzo in una comunità di pronta accoglienza o in altra struttura idonea. La competenza degli Enti locali, regolata dalla legislazione regionale e da quella nazionale risalente al 1977, può essere esercitata anche in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 403 del Codice Civile.

Proprio perché titolari di tutte le competenze, l'attenzione dei Comuni su questo tema è molto alta. Dal 2006 l'ANCI, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, conduce indagini annuali e pubblica rapporti periodici dai quali emergono dati significativi.

Altrettanto importanti appaiono i dati provenienti, a livello nazionale, dal Comitato dei minori stranieri, una risorsa importantissima per costruire le risposte cui sono tenuti gli Enti locali.

Dal rapporto del 2008 emerge una presenza di MSNA sostanzialmente e sorprendentemente costante a livello nazionale: circa 7.700 all'anno, di cui il 90% sono maschi e il 77% ha più di 16 anni.

Le loro provenienze sono differenziate a seconda dei periodi e delle rotte dell'emigrazione che cambiano nel tempo (spesso seguono gruppi familiari, altre volte gruppi di amicizia). Basti pensare che nel 2000 è stata riscontrata una netta prevalenza di ingressi di minori albanesi in Puglia, mentre nel 2004 la concentrazione era ben più ampia in Lombardia e nel 2007-08 in Sicilia (minori per lo più africani provenienti da Lampedusa).

La maggiore presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano, aggiornata al 31.12.2008, si riscontrava (nell'ordine) in Sicilia, in Lombardia e in Emilia-Romagna.

La nostra regione è dunque la terza, a livello nazionale, per numero di MSNA: ciò significa che il problema che affrontiamo è un problema quantitativamente molto significativo.

Dal 2006 i rumeni - che prima costituivano un'importante fetta di minori stranieri non accompagnati - sono ora comunitari. La composizione dei minori stranieri è cambiata radicalmente, poiché da un lato è venuta meno una buona fetta di europei e dall'altro sono aumentate rotte prima insolite. Dai dati ANCI aggiornati al 31.12.2008 risulta che il Paese di provenienza dei minori è per il 16% l'Afghanistan, per il 16% l'Albania, per il 9,3% l'Egitto; seguono poi Marocco, Kosovo, Nigeria, Somalia, Senegal, Eritrea, Ghana. I dati ci aiutano a comprendere che parliamo di ragazzi potenzialmente richiedenti asilo giunti nel nostro Paese non solo e non più per migliorare le proprie condizioni di vita, ma per sfuggire a guerre, carestie e, in generale, a situazioni di pericolo.

Fino al 2004 le città di dimensioni medio-grandi erano il principale luogo di destinazione. Tra il 2004 e il 2006 invece le città medio-piccole (tra i 15.000 e i 100.000 abitanti) hanno progressivamente visto crescere il loro ruolo nell'accoglienza, passando ad ospitare dal 23% al 30% dei minori stranieri non accompagnati. È indispensabile quindi abbandonare l'idea che il problema coinvolga solo o principalmente le metropoli.

Tutti i Comuni si trovano a gestire questo fenomeno, a confrontarsi con le forme mutevoli che lo stesso assume, tenendo ben presenti le disposizioni normative.

Occorre ricordare, tra le altre, l'articolo 26 del D.Lgs. del 2008 sul riconoscimento dello status di rifugiato e l'articolo 28 del D.Lgs. del 2007 relativo ai minori non accompagnati richiedenti la protezione internazionale, che vietano l'ingresso dei minori nei centri di permanenza temporanei, ora centri di identificazione e di espulsione, in quanto luoghi di trattenimento in attesa dell'espulsione.

I Comuni devono prevedere interventi di natura e forma diversa: l'affido familiare oppure, ben più frequentemente data l'età media dei ragazzi, l'ingresso in comunità o in strutture per minori, così come regolamentate nelle diverse legislazioni regionali.

In particolare, nelle varie realtà locali, vi è sempre maggiore consapevolezza della necessità di distinguere tra i servizi di prima e di seconda accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. La prima accoglienza dovrebbe essere pronta a ricevere i minori in ogni

momento, anche ai sensi dell'articolo 403 del Codice Civile, con personale qualificato che rassicuri i minori circa l'esistenza di un percorso realistico di integrazione sociale.

Eppure, la percentuale di dispersione dei minori che si avvicinano nelle emergenze alle istituzioni pubbliche e poi si allontanano senza farvi più ritorno è altissima. È un problema enorme e facilmente comprensibile, se ci si pone dal punto di vista di un ultrasedicenne maschio che arriva nel nostro Paese per costruirsi un futuro e si vede relegato in una struttura contenitiva che non gli offre alcuna prospettiva realistica di vita. In questa fase un ruolo fondamentale è svolto dalla mediazione culturale: le risposte che si forniscono andrebbero valutate molto attentamente rispetto alle società di provenienza del minore, così come occorrerebbe tenere presente l'identificazione culturale dei ragazzi, oltre che le loro inclinazioni personali, e sarebbe opportuno offrire loro percorsi realistici.

Solo dopo che il minore ha mostrato un'affezione di massima al progetto, in tempi che possono variare da uno a tre mesi, si possono poi pensare progetti di integrazione incentrati sulle reali possibilità di ciascuno, anche in relazione al realistico contesto circostante. È quindi nel momento di seconda accoglienza che si può determinare il luogo di residenza del minore, l'eventuale famiglia affidataria, il percorso di formazione, l'auspicabile accesso al mondo del lavoro.

Ancora, non si può trascurare il fatto che quanto più i minori sono lontani da una realtà familiare, tanto più rappresentano una facile preda di gruppi criminali, che offrono loro attività illecite con cui sostenersi. L'attività degli Enti locali è quindi orientata a sottrarre questi giovani - arrivati con la prospettiva di costruirsi una vita migliore, di aiutare economicamente le proprie famiglie o di scappare dai pericoli dei loro Stati di residenza - dai facili richiami dell'illegalità, per proporre un percorso legale di inserimento sociale.

È molto difficile offrire a questi ragazzi una situazione adeguata alle loro aspettative. Proprio per questo gli allontanamenti dalle strutture sono molto numerosi.

I dati regionali (ANCI, inizio 2009) sono molto differenziati. Per la prima accoglienza si passa da situazioni virtuose, come le strutture di Toscana e Lombardia, dove più del 70% dei ragazzi permangono almeno un mese, ad altre molto più precarie, come in Emilia-Romagna, dove il dato è di soltanto 4 minori su 10, o in Veneto in cui si arriva addirittura ad un solo minore su 10.

Nelle strutture di seconda accoglienza, invece, dove c'è un progetto più mirato, la media nazionale di permanenza registra un tasso di

dispersione molto più ridotto. Evidentemente il passaggio più critico è proprio quello della prima accoglienza.

I Comuni e i Servizi, consapevoli di ciò, hanno lavorato al miglioramento dell'accoglienza. I dati ANCI danno atto di un modesto ma costante aumento della capacità di trattenere i minori. I ragazzi che restano almeno un mese nella prima accoglienza sono infatti passati dal 34,5% del 2006 al 44,8% del 2007, per arrivare al 52,6% nel 2008. I dati, seppur insoddisfacenti (la metà dei ragazzi si disperde), dimostrano comunque che i Servizi, attraverso il monitoraggio e l'impegno, hanno un trend nettamente e costantemente positivo di miglioramento della loro efficacia.

Quando si parla di tutela giuridica di questi minori, non si può dunque prescindere dai dati sopra illustrati.

Nel momento in cui un minore straniero non accompagnato viene scoperto in Italia occorre immediatamente segnalarne la presenza al Giudice Tutelare del circondario dove è la sede principale degli affari e degli interessi del minore, affinché provveda all'apertura della tutela ai sensi dell'articolo 403 del Codice Civile.

Tale disposizione normativa prevede che la tutela si apra quando i genitori non possano esercitare la loro potestà: è evidente che in questo caso, trattandosi di genitori che vivono in un Paese straniero, essi sono certamente impossibilitati a provvedervi.

Tecnicamente non si tratta di minorenni in stato d'abbandono poiché i genitori ci sono ed esiste un nucleo familiare; si tratta solo di minorenni i cui genitori sono privi della possibilità di esercitare la potestà.

La tempestiva nomina del tutore è fondamentale per una serie di ragioni. Il minore sprovvisto di un tutore è privo di rappresentanza legale, ossia di qualcuno che lo rappresenti legalmente e che possa parlare per lui. Anche solo per richiedere il permesso di soggiorno, la nomina del tutore è indispensabile. Per non parlare poi dell'assistenza di cui potrebbe necessitare se il Comitato per minori stranieri decidesse di attivare la procedura di rimpatrio.

La nomina del tutore rappresenta quindi un passaggio fondamentale per consentire al minore l'esistenza giuridica in questo Stato. Peraltro, tale nomina è obbligatoriamente prevista dalla risoluzione del Consiglio d'Europa del 26 giugno 1997. Purtroppo, il dato giuridico rimane su un piano astratto e non si traduce nella realtà pratica.

La media nazionale dice che, tra i minori accolti in seconda accoglienza (che quindi si trovano già da tempo sul nostro territorio), solo il 36% ha un tutore legale (dati ANCI del 2008 rilevati nel 2009). Un dato

preoccupante e forse, sarebbe anche il caso di dire, inquietante, di cui non si comprendono le ragioni.

Anche in questo caso, scorporando il dato nazionale per singole realtà regionali, emergono disomogeneità incredibili. In Piemonte il numero di tutele aperte per i minori in seconda accoglienza è del 96%; in Emilia Romagna è del 94,4%; in Toscana è del 30,3%; nel Lazio è del 5,9%.

Per quanto concerne la nomina del tutore, è possibile individuare tre tipologie di modelli.

La prima è la *nomina da parte dell'Ente pubblico*, ai sensi dell'articolo 354 del Codice Civile. Richiede un'adeguata struttura degli uffici e quindi, quantomeno, l'esistenza di un Ufficio Tutelle nei Comuni di maggior grandezza o, nei più piccoli, la designazione di personale specificamente formato. Chi si occupa della rappresentanza legale di un minore deve infatti essere in grado di farlo. Il Comune è poi responsabile di un'adeguata formazione dei servizi assistenziali, tali da garantire un'idonea presa in carico del minore da parte del tutore pubblico, che non deve e non può essere soltanto figura di rappresentanza.

Quello appena illustrato è il modello attualmente più praticato a Bologna. Nell'ufficio del Giudice Tutelare presso il Tribunale di Bologna, su 271 tutele di minori stranieri, 233 (86%) sono affidate all'Ente pubblico. Di queste, 199 al Comune di Bologna, 15 ad altri Comuni e 19 alle Aziende Unità Sanitarie Locali. Le restanti 14 - pari al 14% - sono le cosiddette tutele omoculturali, ossia affidate a parenti, come si dirà nel prosieguo. Si può quindi dire che il modello bolognese comunale è attualmente un modello misto.

La seconda tipologia è la *nomina dei tutori volontari specificamente formati*, sperimentati da alcuni anni sia nelle Marche che in Veneto e in altre realtà italiane.

L'affidamento a soggetti che se ne fanno carico individualmente presenta evidenti vantaggi poiché offre una presenza personalizzata per il minore e agisce da stimolo e da vigilanza sull'Ente locale erogatore dei servizi. Non c'è dubbio infatti che lasciare il governo delle tutele all'interno dello stesso Ente possa rendere la vita più facile a chi deve erogare i Servizi.

Le esperienze regionali di questo tipo hanno necessitato di un consistente investimento formativo per i tutori volontari, sia in termini di tempo che di risorse ed inoltre, anche in questo caso, di costanti e necessari rapporti con gli Enti locali attuati per lo più attraverso protocolli.

In Emilia Romagna questa esperienza, prevista nella legge regionale n. 14, si affianca a quella analoga, introdotta con la legge regionale 11/2009, sull'amministratore di sostegno, che prevede la formazione di amministratori di sostegno volontari e la costituzione dei relativi elenchi. Come Giudice Tutelare ho potuto riscontrare il dato molto positivo dell'esperienza soprattutto in termini di rapporti tra amministratore di sostegno e beneficiario; occorre tuttavia ricordare che questi ultimi (per lo più anziani) presentano caratteristiche e vissuti molto diversi rispetto a quelli di un minore straniero non accompagnato. Il MSNA presenta molte più richieste e bisogni all'Ente pubblico e necessita di risposte ben più articolate. Del pari, probabilmente nel suo percorso formativo il tutore volontario avrà altre necessità rispetto all'aspirante amministratore di sostegno.

La terza ed ultima tipologia è la *tutela omoculturale* che formalizza l'affido di fatto ai parenti entro il quarto grado o anche ad amici, conoscenti o altri connazionali, a volte individuati dalla stessa famiglia di origine. Si tratta per l'appunto delle catene migratorie spesso strutturate in maniera molto semplice. Basti pensare all'egiziano con famiglia numerosa che per ragioni economiche manda il figlio più grande in Italia dal vicino di casa egiziano che già risiede qui; quest'ultimo, in virtù di un forte rapporto personale, si assume la responsabilità di seguire il ragazzo, che lavorerà e manderà in Egitto i soldi necessari per sostenere la famiglia.

La nomina di un tutore della stessa cultura è preceduta da accertamenti circa la capacità di esercitare le relative funzioni, accertamenti che per lo più, per quanto concerne l'ufficio del Giudice Tutelare di Bologna, si esauriscono sul piano documentale (assenza di pregiudizi penali, assenza di carichi pendenti, regolarità del soggiorno, presenza di una stabile fonte di reddito, capacità abitativa idonea a garantire la sussistenza di condizioni adeguate per lo sviluppo delle condizioni psicofisiche del minore). Nei casi dubbi, quando qualcuna di queste condizioni sembra non sussistere, vengono disposti accertamenti sia attraverso i Servizi sociali, sia attraverso i Carabinieri. Qualunque sia la tipologia adottata, la scelta del tutore deve necessariamente seguire le regole generali poste dal Codice Civile e dalle disposizioni normative in materia, fra le quali il divieto di nomina per i legali rappresentanti, per gli operatori delle comunità familiari e degli istituti di pubblica assistenza, sancito dall'art. 3, comma 2 della legge 184.

In tutti i casi di deferimento della tutela, ai sensi dell'articolo 348 del Codice Civile, il minore ultrasedicenne deve essere ascoltato per

conoscerne le intenzioni e in particolare interpellato sulla sua situazione.

Da ultimo, ritengo significativo parlare del recente mutamento del quadro normativo.

Al minore straniero, che non può essere espulso, viene rilasciato il permesso di soggiorno per minore età ai sensi dell'articolo 28. In base a tale titolo, e comunque anche indipendentemente dalla regolarità sul territorio, gli è garantito il diritto all'istruzione, ai sensi dell'articolo 45 del D.P.R. 349. I minori irregolari o privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva, questo per ora non preclude il conseguimento dei titoli di studio. Inoltre, ai sensi dell'articolo 35, comma terzo, lettera b, del decreto legislativo n. 286, è garantito il diritto alla salute, in attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Quanto al diritto al lavoro, la situazione è estremamente più complessa perché la circolare del Ministero degli Interni, mai modificata, del 13 novembre 2000 esclude che il permesso di soggiorno per minore età possa consentire di lavorare. Questo rifiuto è stato oggetto di impugnative davanti a diversi TAR, alcuni dei quali (tra cui il TAR Piemonte, e il TAR Emilia-Romagna nel 2001) hanno ritenuto possibile l'accesso al lavoro.

Il vero problema è un altro. Il permesso di soggiorno per minore età non rientra fra quelli per cui è consentita la conversione al compimento del diciottesimo anno di età.

La legge mantiene quindi questa distinzione: mentre il minore con famiglia al compimento del diciottesimo anno di età, ai sensi dell'articolo 32, primo comma, può richiedere un permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro, il minore straniero non accompagnato, al compimento del diciottesimo anno di età, non ha lo stesso diritto.

In questi dieci anni si sono susseguiti numerosi interventi giurisprudenziali da parte della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato che hanno interpretato la normativa preesistente, un po' ambivalente, nella prospettiva di ampliare, quanto più possibile, lo spazio per la conversione del permesso di soggiorno. Tuttavia il pacchetto sicurezza dell'anno scorso, legge 94/2009, all'articolo 1, comma 29, lettera v, a modifica dell'articolo 32, ha ripristinato l'originario impianto: in ragione di ciò, ai minori stranieri non accompagnati non è consentita la conversione del permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno di età.

Il nuovo quadro normativo crea un problema di vastissime proporzioni, perché da un lato consente la permanenza legittima dei minori

stranieri sul territorio nazionale, ma dall'altro non consente loro al compimento della maggiore età, né di lavorare, né di soggiornare legittimamente in Italia.

È evidente quindi che ogni progetto di inserimento sociale si scontra con l'assenza di strumenti legislativi flessibili, in particolare in materia di integrazione lavorativa, ma soprattutto con la totale carenza di prospettive di inserimento realistico dopo la maggiore età. Nel quadro normativo descritto, gli elevati costi di inserimento in struttura dei minori stranieri appaiono dunque destinati a soggetti che o diventeranno clandestini o lasceranno il territorio italiano.

Sotto questo profilo la disciplina normativa dei MSNA appare intrinsecamente contraddittoria, dispersiva delle risorse pubbliche, potenzialmente produttiva di clandestinità, perché mentre da un lato si assicura ai minori la permanenza sul territorio e l'accesso all'istruzione, dall'altro non si consente loro un'integrazione lavorativa alla maggiore età, e si contribuisce in tal modo a formare potenziale personale destinato al lavoro irregolare o alle attività criminali.

I Servizi sociali territoriali, in carenza cronica di risorse e personale, sono ovviamente sempre meno motivati a creare risorse di integrazione per minori senza prospettive future.

In questo contesto, quindi, l'effettiva tutela dei minori - qualunque sia la scelta dell'Ente locale rispetto alle modalità giuridiche di costruzione dell'ufficio tutela - è necessariamente connessa alla necessità di strutturare un percorso che da un lato mantenga i giovani nell'ambito della legalità e che dall'altro, anche attraverso la costruzione di protocolli con le Questure e con l'Autorità giudiziaria, consenta loro al raggiungimento del diciottesimo anno d'età di ratificare col permesso di soggiorno il percorso effettivamente eseguito.

A questo riguardo segnalo una recente sentenza del Consiglio di Stato (sezione quarta, n. 1478 del 15 marzo 2010) orientata, come le pronunce sopra citate, all'ampliamento giurisprudenziale delle norme in materia di concessione del permesso di soggiorno.

La sentenza distingue all'interno del secondo comma dell'articolo 32 - che prevede le modalità di concessione del permesso di soggiorno - diversi tipi di affido e stabilisce che queste normative restrittive della concessione del permesso di soggiorno trovino applicazione soltanto nei confronti dei minori informalmente affidati, mentre i minori affidati formalmente (ai sensi dell'articolo 4 della legge 194) godrebbero di una possibilità di conversione del permesso di soggiorno, al pari di quelli inseriti in famiglia. Si tratta di una pronuncia da parte dell'organo più alto della giustizia amministrativa.

Se è possibile estendere il contenuto della stessa anche ad altri casi, è evidente che potrà aprirsi una nuova strada per gli Enti locali nel costruire percorsi di affidamento formale alle famiglie e, in tal modo, ottenere un inserimento sociale che consenta di non disperdere le risorse impiegate per l'inclusione dei minori.

Lucio Strumendo

L'intervento che mi ha preceduto ha stimolato una riflessione interessante e molto attuale intorno al tema dei minori stranieri non accompagnati.

Il minore che oggi ha bisogno di tutela non è lo stesso su cui si era costruita l'ipotesi del Codice Civile nel 1942, o addirittura quello del diritto romano, per il quale era prevista la figura dominante dell'esercente la potestà. Alcuni temi (come quelli legati alla capacità di agire e alla rappresentanza) sono rimasti saldi e ricorrono tutt'ora. È tuttavia evidente che i profondi cambiamenti avvenuti nella nostra realtà nazionale, nel contesto europeo e mondiale - nell'ambito dei quali i flussi di immigrazione rappresentano un elemento importante e significativo - hanno determinato un mutamento nel significato e nel valore della tutela legale rispetto all'impostazione tradizionale.

Il tutore legale, secondo la definizione del Codice Civile, è la persona che rappresenta il minore e al quale è attribuito il compito di amministrarne i beni.

L'esigenza di tutela che oggi avvertiamo maggiormente, quando parliamo di MSNA, è molto diversa. Parliamo infatti di minori arrivati nel nostro Paese per volontà loro o dei genitori, carichi di aspettative e progetti di vita; è evidente che la gestione del patrimonio non è certo l'occupazione preminente della loro tutela.

In altre parole, per i minori stranieri non accompagnati (presenti in maniera assai rilevante), ma anche per la grande maggioranza dei minori allontanati dalla famiglia a seguito di un provvedimento di decadenza o affievolimento della potestà dei genitori, così come per tutte le altre fattispecie di cui eventualmente ci dovessimo occupare, l'elemento predominante è quello della cura del minore.

L'istituto della tutela dunque non si fonda più esclusivamente sui canoni e sui principi elaborati nel Codice Civile. Siamo in presenza di un tutore legale che assume come principale occupazione quella della cura e della rappresentanza del minore d'età. Questi profili sono

regolamentati da altri valori e principi, e da norme convenzionali, costituzionali e anche legislative che hanno trovato una sintesi di grande valore e autorevolezza nella Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo. La Convenzione afferma in modo inequivocabile il principio della personalità giuridica del minore, della titolarità di diritti e del suo superiore interesse ogni qualvolta sia coinvolto in un procedimento giudiziario.

Le sentenze della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato prima citate dalla dott.ssa Betti hanno prodotto un'interpretazione estensiva di determinati diritti in favore dei MSNA proprio sulla base dell'intervenuta ratifica, da parte del nostro Paese, della Convenzione di New York. L'articolo 3 della Convenzione, con l'affermazione del superiore interesse del minore ogni qualvolta sia coinvolto in un procedimento giudiziario, e l'articolo 12 - diritto del minore all'ascolto - godono oggi di ampia considerazione e applicazione.

Lo stesso vale per la Convenzione europea di Strasburgo del 1966, che meglio specifica e articola il diritto all'ascolto, riconoscendo il diritto di esprimere opinioni su ciò che lo riguarda e di essere messo nelle condizioni di comprendere tali questioni; a questo si accompagna un sistema di garanzie orientato a far sì che l'opinione del minore, se ha capacità di discernimento, venga tenuta nella debita considerazione nei luoghi in cui si decide su di lui e per lui.

È proprio sulla base di tali presupposti e posizioni, che attengono al profilo sostanziale della posizione del minore di età nel contesto di una società democratica fondata sul riconoscimento di diritti, che trova la sua origine e la sua motivazione l'istituzione del Garante dell'infanzia o Pubblico Tutore dei minori.

Quest'ultima definizione di Pubblico Tutore è stata adottata esclusivamente dalle prime due regioni che hanno disciplinato con legge questo tipo di istituzione, vale a dire il Veneto e il Friuli Venezia Giulia. Si tratta in ogni caso di una diversa denominazione per indicare la stessa figura che è per l'appunto quella del Garante dell'infanzia, recentemente prevista anche dalla Regione Emilia-Romagna.

La figura del Garante è piuttosto recente nell'ordinamento degli Stati, e in modo particolare nel nostro Paese, e ha oggi una rilevanza esclusivamente in alcune regioni, anche se è tutt'ora aperto in Parlamento (prima nella Commissione affari costituzionali e poi nella Commissione per gli affari sociali della Camera dei Deputati) un dibattito per l'istituzione del Garante nazionale dell'infanzia¹.

¹ La legge sull'istituzione del Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza è stata approvata dal Parlamento il 22 giugno 2011.

Ad oggi si tratta di un'istituzione che agisce nel perseguimento di tre scopi, le famose "tre P" con cui si legge in sintesi la Convenzione di New York: promozione, protezione (che ricomprende il tema della rappresentanza) e partecipazione.

Le norme che ispirano questa programmazione sono, per quanto riguarda la Regione Veneto, la legge n. 42 istitutiva del Pubblico Tutore dei minori, la Convenzione di New York, la Convenzione di Strasburgo del 1996 e infine i principi di Parigi che disciplinano la nascita, il modo di essere e il profilo di autonomia delle autorità indipendenti come il Difensore Civico e il Garante dell'infanzia.

Il principio ispiratore dei criteri con cui, almeno in Veneto, abbiamo cercato di interpretare il ruolo, le funzioni e la responsabilità del Garante dell'infanzia, è quello per cui quest'ultimo non deve essere equiparato ad un mero predicatore di buone intenzioni e di buoni principi, né ad una figura istituzionale che in qualche modo tenda ad imporsi sugli operatori dei servizi o sull'autorità giudiziaria.

Tra i criteri individuati al fine di perseguire gli obiettivi - garantire i diritti dei bambini e più in generale dei minori di età, nonché dare effettività e concretezza ai principi, ai valori e alle norme - è doveroso ricordare la sussidiarietà. È un termine molto di moda e spesso abusato. Quando si parla di sussidiarietà del Garante ci si riferisce al ruolo di aiutante, promotore e osservatore discreto sia nei confronti degli operatori dei servizi sociali - principali e fondamentali attori della cura, della protezione e della tutela dei minori - sia nei riguardi dell'autorità giudiziaria. Ovviamente poi i destinatari dell'azione del Garante sono anche altri: i bambini e i ragazzi, le famiglie, i tutori volontari, gli educatori delle comunità di accoglienza, gli operatori dei servizi e della giustizia, il mondo della scuola e dell'associazionismo.

Nel corso di questi anni abbiamo realizzato una serie di azioni, iniziative, progetti e programmi che hanno coinvolto in maniera né marginale, né episodica, tutti questi soggetti, fin dalla progettazione di ciascuna attività. Il metodo adottato è appunto quello da noi denominato "del coordinamento aperto", in linea con i recenti e rapidi mutamenti del contesto sociale che sul piano normativo tendono a valorizzare il principio della corresponsabilità, della condivisione e della partecipazione.

Per quanto riguarda gli strumenti, oltre alla sensibilizzazione e formazione specificamente svolta per il progetto tutori, è opportuno ricordare l'attività di ascolto, mediazione e conciliazione offerta agli operatori dei servizi e alle famiglie che si rivolgono al nostro ufficio, nonché l'attività di elaborazione di linee guida e di orientamenti, soprattutto in tema di minori stranieri non accompagnati, che sono

divenuti nel tempo uno strumento di lavoro significativo e ormai irrinunciabile, soprattutto nel meccanismo di comunicazione fra gli operatori dei servizi e il mondo dell'autorità giudiziaria.

Le finalità che si è inteso perseguire con questo sistema sono: la mediazione istituzionale con i Servizi e con l'Autorità giudiziaria, la mediazione personalizzata (presso l'ufficio è disponibile un'équipe di ascolto composta da uno psicologo, un'assistente sociale e un avvocato che conduce la trattazione dei circa trecento casi segnalati ogni anno), il monitoraggio, la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla discussione sulle questioni relative ai luoghi in cui si svolge la loro attività (è stato condotto, per esempio, un progetto sulla partecipazione dei ragazzi che vivono in comunità) e la rappresentanza ai minori, con particolare riferimento ai MSNA, ai ragazzi collocati in comunità e in generale a quelli privi di qualcuno che eserciti per loro la responsabilità genitoriale.

Il lavoro dell'ufficio a favore di minori privi di un esercente la responsabilità genitoriale, in linea col principio della rappresentanza e della cura, ha condotto alla previsione di una figura in grado di instaurare con il minore tutelato una relazione seria e un vero rapporto personale che travalicasse il ruolo meramente burocratico e istituzionale.

Nella realtà emiliana, così come in quasi tutta Italia, la figura predominante del tutore è quella pubblica istituzionale, nella figura del Sindaco o di chi lo rappresenta. Anche in Veneto esiste ancora qualche singolare realtà (rappresentata da un unico grande Comune) nel quale non si utilizza la formula dei tutori volontari e ci si avvale, soprattutto con riferimento ai MSNA, del tutore istituzionale.

Sul punto, credo sia doveroso prendere atto di alcune esigenze.

La legge n. 149 del 2001 sancisce il principio dell'incompatibilità tra l'incarico di tutore legale di un minore e quello di titolare della comunità in cui quel minore è accolto, in ragione di un possibile conflitto di interessi sul piano sostanziale.

Non si è forse mai sufficientemente riflettuto sul fatto che, sulla base di una valutazione di opportunità e di convenienza, sarebbe opportuno tenere distinta la responsabilità del Comune e del servizio sociale di tutela - verso la famiglia, i minori, le comunità di accoglienza - e quella del tutore. Si corre infatti il rischio che le ragioni assistenziali non siano compatibili, o efficacemente sovrapponibili, con quelle della tutela legale.

Già nel 2002, all'insediamento del Pubblico Tutore dei minori del Veneto, ci si è orientati verso l'idea del tutore legale volontario, come

figura giuridica selezionata per le sue qualità naturali o acquisite, in grado di instaurare con il minore una relazione effettiva, *ad personam*, non un rapporto puramente amministrativo e burocratico, e successivamente adeguatamente formata ad assolvere l'incarico.

La realtà del Veneto è complessa al pari di quella dell'Emilia-Romagna: 4.800.000 abitanti, 585 Comuni e 20 unità sanitarie locali, aggregazioni territoriali per l'esercizio delle funzioni socio sanitarie. Da subito emerse il problema di come realizzare, in una realtà così complessa, un progetto che rivolgesse attenzione alla territorialità e alla comunità territoriale complessivamente considerata. Il rischio era infatti quello di cadere in un'operazione centralistica che, seppur nobile e intellettualmente interessante, non sarebbe stata in grado di fornire una risposta alla domanda di rapporto personalizzato fra il minore e il tutore legale. Sin da subito si è dunque pensato ad un sistema di rete che fosse in grado di agire sull'intero tessuto regionale.

Il primo passo è stato quello di costruire un sistema di alleanze istituzionali con le figure tecnico-professionali coinvolte nel percorso di cura, protezione, segnalazione e tutela del minore. Si è partiti con l'Autorità giudiziaria e dunque col Presidente del Tribunale per i Minorenni del Veneto e con i Giudici tutelari, deputati alla nomina del tutore e alla sua investitura giuridica; si è passati al sistema delle autonomie locali e alle Conferenze dei Sindaci; ci si è rivolti poi alle Unità sanitarie locali, i cui direttori sociali rappresentano i punti di riferimento dell'organizzazione territoriale, per arrivare infine alle Associazioni rappresentative delle reti delle Comunità di accoglienza presenti sul territorio.

Sulla base di questa alleanza preliminare si è costruito un percorso per la formazione dei cosiddetti referenti territoriali per il progetto tutori legali volontari. Ne sono stati individuati due per ciascuna Unità sanitaria locale per un totale di circa cinquanta operatori provenienti da tutte le realtà territoriali della regione.

Con loro è stato avviato un corso di formazione articolato in cinque giornate, orientato ad approfondire i principi del Codice Civile, il contenuto delle Convenzioni internazionali e delle nuove normative intervenute successivamente, nonché le norme in materia di processo civile minorile. Si è trattato dunque di un orientamento alla formazione e all'aggiornamento, finalizzato a preparare i rappresentanti a un'opera di sensibilizzazione sul tema dei tutori legali nelle singole realtà territoriali periferiche.

Questo sistema, articolato in una regia centralizzata presso l'ufficio del Pubblico tutore dei minori e quarantotto referenti territoriali, ha gestito 34 corsi di formazione dal 2003 ad oggi, cinque dei quali dedicati ai

minori stranieri non accompagnati, che hanno consentito di costruire una banca dati di 792 persone disponibili e formate per svolgere l'incarico di tutore.

Nel momento in cui il Giudice tutelare ritiene sussistano i presupposti di legge per la nomina, inoltra la richiesta all'ufficio del Pubblico tutore dei minori che è in grado di individuare, tra i numerosi nominativi disponibili, la persona più idonea ad adempiere all'incarico, sulla base di una serie di informazioni fornite dal Giudice stesso (sesso, età, nazionalità del minore). Lo sforzo è in sostanza quello di mettere a disposizione del minore una persona disponibile e preparata ad adempiere l'incarico e a confrontarsi con le sue esigenze.

Nel corso del tempo il sistema è stato poi perfezionato e aggiornato. Non è stata trascurata l'esigenza di un'attenzione crescente verso i minori stranieri non accompagnati per i quali sono stati attivati appositi corsi di formazione, proprio in ragione delle peculiarità che la tutela nei loro riguardi deve assumere.

Il tema dei MSNA si caratterizza per la necessità di aggiornamenti e adattamenti continui, sia in ragione dei cambiamenti che riguardano i Paesi di provenienza e le età di riferimento, ma anche in virtù delle intervenute modifiche sul piano normativo. Le norme del "pacchetto sicurezza" hanno notevolmente affievolito le certezze circa la possibilità di conseguire, al compimento del diciottesimo anno di età, un permesso di soggiorno per lavoro, a fronte di un precedente permesso per affidamento, per minore età o per tutela.

A ciò si aggiunga che anche nella nostra realtà regionale stiamo cercando di rispondere all'esigenza di collocare il minore straniero non accompagnato nell'ambito della cultura di appartenenza, attraverso l'individuazione di famiglie affidatarie del suo stesso Paese. Abbiamo recentemente realizzato un'esperienza molto intensa e dall'esito molto positivo: quarantotto minori stranieri non accompagnati provenienti principalmente dall'Egitto e dall'Afghanistan e giunti a Lampedusa, originariamente collocati dal Ministero dell'Interno in un'unica Comunità di accoglienza a Jesolo, sono stati collocati dall'ufficio del Pubblico tutore in nuclei familiari della medesima origine culturale, linguistica e nazionale presenti in Veneto e in altre regioni.

A capo del progetto tutori volontari c'è un'equipe che si occupa costantemente di alimentare il processo di formazione attraverso corsi territoriali, e dunque di tenere viva e continuamente aggiornata l'attenzione dei referenti territoriali sull'attività dei tutori legali.

L'impegno profuso dall'ufficio è orientato da un lato a valorizzare, anche con una certa enfasi, la responsabilità e la funzione del tutore in ragione del principio della rappresentanza dei diritti e degli interessi

del minore, dall'altro a evidenziare i limiti entro i quali deve necessariamente svolgersi l'azione di tutela. Limiti determinati dalla interazione con altri attori rilevanti: i servizi sociali, con le loro competenze e peculiarità professionali e tecniche, che possono originare il percorso di tutela attraverso l'allontanamento del minore dal nucleo familiare; il Giudice tutelare che, se lo ritiene opportuno, conferisce il mandato; la famiglia affidataria o la Comunità di accoglienza che si occupano di quanto attiene alla quotidianità del minore sotto il profilo educativo e del mantenimento.

La consapevolezza della responsabilità e del ruolo che ha il tutore nell'esercizio della sua funzione di rappresentanza, particolarmente importante con riferimento ai MSNA, deve necessariamente conciliarsi con l'altrettanto importante consapevolezza dei limiti di relazione, di rapporto e di collaborazione in cui questa attività si svolge.

Le risorse e le energie impiegate tramite i referenti territoriali e l'équipe che gestisce il progetto sono sostanzialmente orientate a tenere in vita un progetto sociale. Sappiamo bene che quest'ambito è sempre più caratterizzato dalla profonda complessità, che in questo caso è data dalla pluralità dei soggetti istituzionali, professionali e tecnici. Esiste inoltre il pericolo dell'aleatorietà e della precarietà dei progetti, soprattutto di quelli particolarmente innovativi che coinvolgono istituzioni riconosciute, ricche di storie secolari e radicate, come l'Autorità giudiziaria, il Comune, la Provincia, la Regione. Le professioni sono, per contro, istituzioni nuove che si collocano in una posizione intermedia di mediazione e di collegamento. Non si può nascondere dunque che gli elementi della precarietà e della debolezza sono molto significativi.

Il lavoro continuo ed energico sulla rete e sulle relazioni che ne scaturiscono diventa quindi determinante. Solo questo ha reso possibile che dall'idea originaria, di mettere a disposizione una struttura di consulenza per l'attività di tutela legale volontaria, si sia arrivati nella realtà del Veneto a un progetto formativo di tutori legali volontari, oramai divenuto un vero e proprio elemento del sistema. Al fine di garantire l'efficace abbinamento del minore alla famiglia, l'Autorità giudiziaria, il Tribunale dei Minori e i Giudici tutelari ricorrono infatti, secondo un automatismo quasi burocratico, alla richiesta all'ufficio del Pubblico tutore dei minori.

Il progetto formativo acquista un significato e un senso maggiore se collocato in un contesto più ampio, che è quello delle funzioni e della posizione di sussidiarietà assunta dal Pubblico Tutore dei minori.

Dibattito

(Difensore civico regionale): Prof. Strumendo, potrebbe delinearci un profilo dei tutori volontari, quanto alla loro provenienza e alle motivazioni che li hanno portati ad intraprendere questo percorso?

Ad oggi abbiamo organizzato 34 corsi territoriali, tutti preceduti da un'azione di sensibilizzazione e d'informazione. Ad ogni corso ha partecipato una media di 40/50 persone, e talvolta si è arrivati anche a 70. Complessivamente abbiamo formato 792 volontari, per il 73% donne.

I corsi sono articolati in cinque serate di due ore e mezza ciascuna; al termine della prima i partecipanti sono chiamati a dichiarare la loro disponibilità a seguire le altre quattro serate in programma, al termine delle quali ricevono un attestato e sono chiamati a dichiarare se intendono essere iscritti nella banca dati del Pubblico tutore dei minori. L'età è un elemento molto significativo, soprattutto se si considera che stiamo parlando di un incarico piuttosto impegnativo e che ricomprende attività che richiedono tempo, impegno e talvolta anche qualche anticipazione di denaro (per esempio per gli spostamenti dal luogo di residenza a Venezia per i necessari timbri da parte della Questura, o per andare in Tribunale a espletare tutti gli incombeni relativi alla la procedura). Si tratta dunque di una forma di volontariato piuttosto impegnativa. Al fine di agevolare l'attività dei tutori, quest'anno siamo riusciti a garantire a tutti una copertura assicurativa per eventuali rischi e abbiamo individuato un meccanismo un po' sommario, ma utile, per riconoscere un rimborso spese forfettario annuale in relazione alla tutela esercitata.

Il 23% dei tutori volontari ha oltre 67 anni, 205 hanno tra i 31 e i 40 anni, 232 dai 41 ai 55, 156 dai 56 ai 67 anni. In sostanza circa 600 persone fra i 792 tutori hanno un'età ricompresa tra i 31 e i 67 anni, ossia rientrano nell'età intermedia nella quale si è nel pieno esercizio delle attività professionali.

Per quanto riguarda il titolo di studio, il 43% dei volontari è laureato, il 36% diplomato, il 7% possiede la licenza di scuola media inferiore e l'8% una specialità.

Per quanto concerne invece l'attività professionale, 135 sono operatori socio-sanitari, 88 persone in quiescenza, 86 impiegati, 85 avvocati, 77 insegnanti, 76 liberi imprenditori, 39 funzionari e dirigenti e 28 studenti. Si tratta dunque principalmente di persone diplomate e

laureate che esercitano attività, funzioni, professioni in ambito pubblico.

Quest'ultimo dato ci ha confortato parecchio poiché temevamo che la platea degli interessati, e soprattutto le conferme di impegno in un progetto come questo, fosse principalmente costituita da persone in quiescenza. Si tratta invece di persone attive testimoni di un impegno, di un'attenzione, di un'intenzionalità e di una motivazione, l'aspetto probabilmente più importante. È una conferma della considerazione di cui godono il volontariato, l'associazionismo e il terzo settore nella realtà veneta, ma credo anche in Emilia-Romagna.

Dei quasi ottocento volontari formati, 391, circa la metà, hanno già assunto una o più tutele.

(Dr.ssa Betti): Professor Strumendo, a carico di chi sono posti gli oneri del complesso progetto tutori e come vengono ripartiti? Come è stato pensato dall'inizio questo progetto, e com'è stato poi attuato?

Gli oneri sono tutti a carico dell'ufficio del Pubblico tutore dei minori, il quale non ha un grande organico a disposizione per poter adempiere proficuamente alle funzioni che ho sommariamente esposto.

Per questo motivo, dal 2002 ad oggi, l'ufficio ha fatto una scelta ben precisa: tutto il budget è stato utilizzato per finanziare una convenzione con l'Università di Padova, in modo particolare il Centro Interdipartimentale per i diritti alla persona, finalizzata ad una proficua collaborazione che oramai perdura da molti anni. Attraverso questa convenzione finanziamo tutti i progetti, di ricerca, di formazione o di aggiornamento. (Al momento, oltre all'impegno sui tutori, stiamo realizzando una formazione per insegnanti e operatori dei servizi finalizzato a sviluppare la capacità di rilevare il disagio dei minori in ambito scolastico).

L'équipe che ha organizzato i corsi assieme a me (cura il monitoraggio, si occupa degli incontri periodici con i referenti territoriali, prepara le convenzioni con i Giudici o con il Tribunale) è interamente composta da persone finanziate all'interno di questo progetto. Parliamo di tre persone - un avvocato, una laureata in scienze politiche e una specialista in diritti umani - che sulla base di un budget e di un piano di attività annuale lavorano a questo progetto.

(Prof. Strumendo): Dott.ssa Betti, mi interesserebbe approfondire il numero di minori stranieri non accompagnati presenti in questa realtà regionale, già da qualche tempo collocati in strutture di accoglienza ma privi di un tutore.

In Veneto un solo grande Comune non si avvale, in via principale o esclusiva, dei tutori legali volontari, scegliendo di nominare quale tutore legale il dirigente dei servizi sociali che ad oggi si trova a svolgere queste funzioni per 80-85 minori stranieri non accompagnati. Ovviamente ciò non appare conforme al principio di personalizzazione e di cura cui è chiamato il tutore.

Sappiamo bene come talvolta la questione assuma profili particolarmente delicati e gravosi, soprattutto dal punto di vista economico, per i Comuni di piccole dimensioni in cui l'arrivo di minori stranieri non accompagnati e il collocamento in una comunità di accoglienza è destinato a durare nel tempo per mancanza di prospettive occupazionali o di un collocamento affidatario. La tendenza da parte delle amministrazioni comunali è sempre più quella di evitare che sulle proprie finanze gravino oneri di questo genere.

Sono quindi indotto a pensare che la principale motivazione per cui ci si avvale del tutore istituzionale sia di carattere economico-finanziario. In altre parole, il tutore istituzionale mi pare consenta con più efficacia di rallentare, o comunque orientare altrove, l'afflusso di minori stranieri non accompagnati.

Per quella che è la mia esperienza in materia di tutele pubbliche nei Comuni dell'Emilia-Romagna, non si registra un tentativo di escludere l'ingresso in struttura, e ne danno conferma i dati ANCI.

Per contro, a mio avviso, la vera sfida che ci troviamo oggi ad affrontare si gioca su un altro piano che è quello della costruzione di progetti al di fuori della struttura e dunque di affidamento familiare, meno costosi ma più difficili da realizzare.

La difficoltà sorge perché, pur esistendo sul territorio italiano nuclei familiari, per lo più appartenenti ad Associazioni che si occupano di tali tematiche, disponibili ad accogliere questi minori, si tratta pur sempre di realtà molto precise e specifiche. L'alternativa diventa dunque quella tra il collocamento in strutture certe o in Associazioni altrettanto certe.

Gli operatori sociali si diplomano dopo un certo numero di anni di studio in varie materie tra le quali diritto, psicologia, psichiatria. Secondo voi non esiste una incompatibilità tra il ruolo di operatore sociale e quello di tutore volontario? La domanda sorge spontanea se si considerano il ruolo e le funzioni degli operatori, tra le quali quelle di vigilanza a cui si accompagnano incarichi di grande responsabilità, come ad esempio redigere le relazioni poste a fondamento delle decisioni del Giudice ordinario, del Giudice tutelare e del Tribunale per i Minorenni.

Mi riferisco non tanto alle tutele nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, ma a tutti gli altri minori destinatari di tutela. Pensate che un assistente sociale, con anni di esperienza e di professione alle spalle, possa essere affidatario o tutore di un minore?

Vorrei sapere dal prof. Strumendo se nel corso degli anni si sono verificate situazioni di conflitto fra i tutori e i servizi del territorio; se sì, come sono state affrontate e che cosa ha aiutato a sciogliere l'impasse.

(Prof. Strumendo): Per quanto riguarda la possibile incompatibilità o difficoltà nel rapporto fra le competenze, le funzioni e le responsabilità degli operatori professionali dei servizi e l'attività di affidamento o di tutela, ritengo che il potenziale pericolo in effetti esista, ma al tempo stesso debba essere assolutamente evitato.

Nell'idea originaria e nelle prime fasi del progetto abbiamo pensato alla figura del tutore legale volontario, quindi non ad un operatore professionale o tecnico ma ad un soggetto della società civile che potesse mettere a disposizione tempo, intelligenza e sensibilità per svolgere una funzione specifica, che naturalmente ha la sua radice di indirizzo, di orientamento e di limite nella decisione del Giudice tutelare o del Tribunale che lo nomina.

La mia idea, che tra l'altro trova conferma nella legislazione più recente ispirata ai principi della Convenzione di New York, è che la rappresentanza dei diritti o dell'interesse predominante del minore debba essere esercitata da una figura ideata, formata e munita dell'investitura dell'autorità giudiziaria. Così dicendo - e in parte rispondo ad un'altra sollecitazione che mi è stata posta - mettiamo molto impegno e molta enfasi per costruire la motivazione etica e la preparazione tecnica dei tutori, affinché si collochino verso il minore in una posizione di relazione personale e di rappresentanza effettiva. Ma altrettanta e forse via via maggiore attenzione e cura poniamo al rischio che il tutore non si muova con la necessaria attenzione e discrezione verso altri soggetti, investiti di un ruolo e di una responsabilità molto precisa e primaria nella presa in carico o nel rapporto di cura e di protezione del minore.

Il tutore interviene sempre solo dopo che il Tribunale ha emesso un decreto di affidamento del minore ai servizi sociali, e quindi dopo il collocamento in una famiglia affidataria o in una comunità di accoglienza, tenendo nella debita considerazione una serie di complessità psicosociali, ambientali, ma spesso anche psicologiche, del minore. Il tutore al massimo può essere un attivatore che vigila sul

rispetto dei diritti del minore collocato in quella comunità, ma non può pensare o presumere di sostituirsi ai servizi sociali.

Queste considerazioni ci hanno portato ad elaborare delle "Linee guida per gli operatori dei servizi in materia di tutela e segnalazione dei minori a rischio, o a rischio di pregiudizio", nelle edizioni del 2005 e 2008, cui si aggiungerà una terza nel 2013. Le linee guida sono state costruite attraverso un percorso che ha coinvolto dapprima circa 600 operatori dei servizi, e nella seconda tornata di consultazione addirittura 1.450. Si tratta in ogni caso di un documento elaborato, redatto e sottoscritto in maniera ragionata e condivisa tra i collaboratori del mio ufficio, gli operatori dei servizi, alcuni esperti che abbiamo consultato, ma soprattutto la rappresentanza del Tribunale per i Minorenni e della Procura minorile.

In queste linee guida il ruolo del tutore rispetto ai servizi è stabilito in maniera chiara e puntuale, ad esempio per quanto concerne un suo coinvolgimento nelle unità valutative multi professionali che debbono prendere le decisioni sul progetto individuale del minore collocato in una comunità. Il fine è ovviamente quello di inserire questa figura giuridica nel sistema di protezione e di rappresentanza del minore, evitando il pericolo di una invasività impertinente rispetto alle decisioni sia dell'Autorità giudiziaria in sede di decreto, sia dei servizi in sede di valutazione dell'iter di quel determinato progetto educativo.

Ci siamo sempre preoccupati di affermare l'utilità, l'importanza e il ruolo del tutore nel sistema, proprio nella forte consapevolezza che di un *sistema* si tratta, dotato di elementi fondativi molto importanti: i servizi sociali che hanno in carico il minore, e la comunità di accoglienza o la famiglia affidataria presso cui il minore è collocato.

(Dott.ssa Betti): L'esperienza veneta, e la mia esperienza diretta in tema di formazione degli amministratori di sostegno volontari, mi inducono a concludere che la nomina di un volontario ha un valore straordinario sul piano del rapporto personale fra il beneficiario e l'amministratore, oppure fra il minore tutelato e il tutore. Si tratta di un valore aggiunto, di un arricchimento che nessun funzionario di nessun Comune, a mio avviso, potrà mai dare.

Partendo da questo presupposto, secondo me non è realistico pensare che la dinamica - relazionale e istituzionale - in cui s'inserisce un tutore volontario possa cambiare qualcosa nei rapporti fra minore e istituzione, dal punto di vista della tutela reale del diritto del minore.

In altre parole, non è realistico pensare che un tutore volontario possa rappresentare davvero una voce alternativa a quella dei servizi, che sono responsabili del progetto e che lo finanziano. Anche se il minore

avesse in astratto una voce alternativa, il tutore volontario, così come l'amministratore di sostegno volontario, non può fare altro che mediare.

Nella mia esperienza l'amministratore di sostegno o il tutore volontario assume connotazioni diverse solo quando è un avvocato, perché ha un potere contrattuale più forte, non per l'incarico che svolge ma per la sua professionalità, oltre che per il timore del servizio di essere colto in fallo da un avvocato.

In questo quadro realistico, a mio avviso, non esiste una grande differenza se a essere nominato tutore è un volontario o è un funzionario di un Comune. La vera differenza sta nel rapporto personale con il minore, che difficilmente un funzionario del Comune può instaurare. Prescindendo da ciò, le due figure non si muovono in maniera diversa, poiché sia il tutore volontario sia il funzionario del Comune devono rimanere entro i limiti di un certo progetto che hanno il compito di portare a termine.

Per quanto concerne invece il quesito sull'incompatibilità dell'operatore sociale come tutore volontario, credo sia da valutare in relazione alle situazioni concrete.

Sicuramente esistono casi in cui la sovrapposizione di funzioni non è consigliabile, ad esempio in un piccolo Comune quando sia in corso una procedura di limitazione della potestà genitoriale. È da valutare volta per volta; non credo sia possibile riscontrare un'incompatibilità in toto, al di là di quella sancita dalla legge, rispetto ai titolari degli enti di assistenza che accolgono il minore.

Vorrei chiedere al Prof. Strumendo se l'esperienza dei tutori ha interessato anche minori vittime della tratta o di prostituzione. Vorrei più in generale sapere se il fenomeno esiste in Veneto e nel caso come è stato affrontato. A mio avviso in Emilia-Romagna il problema è crescente e si riscontra un'enorme difficoltà, se non addirittura l'impossibilità, ad intervenire con una tutela efficace su questi ragazzi, ma soprattutto sulle ragazze, quando vengono trovati sulla strada.

Vorrei sottoporre un quesito inerente al diritto alla salute. Sono assistente sociale e svolgo la mia attività professionale al reparto maternità dell'Ospedale Maggiore di Bologna. Nel corso degli anni ci siamo talvolta trovati a gestire situazioni che, seppur sporadiche, hanno messo in luce i limiti e l'inadeguatezza delle procedure. Mi riferisco alla situazione dei minori stranieri non accompagnati, e dunque privi del riferimento dei genitori, che devono affrontare una situazione legata a una problematica sanitaria. Mi sono trovato in

grande difficoltà soprattutto in presenza di lunghe ospedalizzazioni che hanno messo in luce anche i limiti della rete amicale poiché, in presenza di persone provenienti da una cultura diversa, non sempre si è riusciti ad attivare un circuito di volontari in grado di garantire un'assistenza adeguata. Addirittura talvolta non siamo nemmeno riusciti a coinvolgere i parenti del minore, perché gli unici che venivano autorizzati erano i genitori. Chiedo quindi soprattutto ai relatori, ma anche ai presenti, se esiste una casistica che mi possa aiutare a chiarire meglio questa problematica, sia sulla base dell'esperienza del Veneto, ma anche di quella dei partecipanti presenti al seminario di oggi.

(Prof. Strumendo): Nell'esperienza veneta abbiamo avuto casi sia legati a problematiche di abuso e di maltrattamento, dove l'aspetto legale processuale svolge un ruolo importantissimo in sede di prima istanza di Tribunali o di ricorso in Corte d'Appello, sia casi di minori, soprattutto stranieri non accompagnati, che hanno necessitato di ricoveri ospedalieri e quindi di decisioni al riguardo.

Abbiamo rilevato come, in queste situazioni gravide di tensione e conflitti, in cui intervengono molte parti in causa - tra l'altro, a seguito del nuovo processo civile minorile, tutte dotate dell'avvocato di difesa - si va sempre più affermando un'elevata considerazione verso colui che rappresenta il minore, soprattutto se quest'ultimo ha compiuto il dodicesimo anno di età ed è dunque dotato di capacità di discernimento. Si è registrato un crescente aumento a partire dal 2001, direi quasi esponenziale, di questi casi, tanto da ritenere che la presenza del tutore si vada rafforzando ed estendendo proprio in situazioni particolarmente critiche.

(Dott.ssa Betti): Per quello che riguarda il diritto alla salute, se esiste un tutore, quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante del minore, sarà chiamato a fornire una risposta in termini di consenso e di responsabilità. E ciò indipendentemente da chi sia il tutore, se il Sindaco, un volontario o un parente. Una volta nominato, da un punto di vista formale le difficoltà per i servizi vengono superate.

Diversamente accade sul piano sostanziale, perché nella realtà, pur in presenza di un tutore, si pone il problema del rapporto che costui ha instaurato col beneficiario della tutela. In altre parole, o nel corso degli anni ha stabilito un rapporto reale con questo ragazzo (come nel caso dei tutori volontari) e quindi può esprimere davvero la volontà del minore, oppure le problematiche sollevate rimangono insolte pur in presenza di un legale rappresentante del minore. Si determina una situazione nella quale il servizio è "coperto" dal punto di vista legale,

ma sul piano sostanziale non è dato sapere se la scelta adottata coincide col migliore interesse di quel minore.

Svolgo la funzione di responsabile del Progetto minori stranieri del Comune di Modena e vorrei meglio comprendere la ripartizione di funzioni e obblighi tra il Pubblico tutore e l'ente pubblico per quanto concerne la tutela del minore. Mi sono infatti capitati tre casi provenienti da altre regioni per i quali, in mancanza di risorse e di strumenti efficaci, il servizio sociale mi ha invitato a rivolgermi al Pubblico tutore. Mi sono quindi rivolta al nostro Giudice tutelare e alla Procura del Tribunale dei Minori, ma in conclusione la tutela è stata poi assunta dal Comune di Modena. Da parte mia, l'attività e il rapporto con i tutori è stato molto efficace e proficuo perché in effetti queste persone ci hanno aiutato molto. A fronte di un servizio sociale fuori dalla nostra regione che ha dichiarato la propria incompetenza, ribadendo l'invito a rivolgersi al Pubblico tutore, il carico della tutela e la relativa progettualità fino al raggiungimento dell'autonomia è stato quindi assunto dal Comune di Modena.

(Dott.ssa Betti): La domanda solleva la questione delle spese. La legge regionale dell'Emilia-Romagna prevede che sia competente al pagamento il territorio dove sorge il bisogno. Si tratta in sostanza del criterio imputativo della determinazione delle spese che si applica in mancanza di una formale residenza.

Probabilmente, quindi, il tutore nominato in primis su un bisogno sorto in un'altra regione diventa formalmente colui che dovrebbe rispondere delle spese. Si tratta ovviamente di una ricostruzione non realistica, poiché non è pensabile che un tutore possa farsi carico delle spese della struttura, anche se le stesse spetterebbero al servizio del territorio in cui è sorto il bisogno, lo stesso servizio che ha nominato il tutore volontario.

Le situazioni vanno affrontate in maniera realistica e pratica, e dunque ritengo che il Comune di Modena abbia agito in maniera responsabile nel momento in cui si è fatto carico della progettualità e del sostegno del minore, formalmente attribuiti ad altri.

Conclusioni

Daniele Lugli

Credo sia doveroso sottolineare l'importanza di questi incontri, ai quali sono in particolar modo invitati tutti coloro che operano nel mondo della giustizia e del sociale, per rendere possibile uno scambio di linguaggi, di esperienze e di preoccupazioni tra professioni che operano in campi confinanti e che raramente hanno una possibilità di scambio.

Promuovere momenti di confronto ritengo sia un contributo che rientra appieno nel mio ruolo di Difensore civico - cioè difensore di tutti i cittadini -, nel momento in cui nella nostra Regione manca un Garante specializzato per la tutela dei minori.

La mia qualifica di organo indipendente della Regione, con funzione di stimolo nei confronti della Pubblica Amministrazione, mi pone in una condizione privilegiata nel prendermi cura dei cittadini e in particolare delle fasce deboli; e nel caso dei minori, credo che il contributo debba essere quello di mettermi in ascolto delle diverse professionalità coinvolte, poiché l'ascolto consente di meglio comprendere la realtà e le criticità presenti rispetto a tematiche importanti e delicate.

L'incontro di oggi è stato molto ricco e ha fornito lo spunto per una riflessione che muoverà i primi passi proprio da questo seminario.

Non si poi trascurare che in una regione vicina a noi, paragonabile per esperienza e per struttura alla nostra - i nostri distretti socio-sanitari sono 27, tre per ognuna delle nove Province - è stato avviato un progetto così ambizioso quanto ben riuscito, di tutela volontaria, che può oggi dirsi, dopo otto anni, dotato di una sua stabilità. Una risorsa e una ricchezza importantissime per la nostra regione, che può dunque contare su una traccia già ben delineata e dagli esiti sorprendenti.

Allo stesso modo, gli elementi di carattere sociologico proposti molto sinteticamente, e molto efficacemente, dalla dottoressa Betti meritano di essere ripresi e approfonditi. Ed è forse questa la fase più impegnativa.

Questo seminario invita ad un impegno non tanto economico, ma ricognitivo e progettuale, per far emergere le conoscenze presenti nei servizi della nostra regione e valutare un possibile avvio del progetto tutori volontari anche nel nostro territorio, così come previsto dalla legge regionale 14/2008. Ai servizi è richiesto di cambiare punto di

vista e di affrontare in concreto i problemi, anziché premurarsi solamente di mettersi al riparo sul piano meramente burocratico da possibili minacce esterne.

Non si può nemmeno nascondere il riaffiorare di vecchie tematiche, quale quella del domicilio di soccorso, purtroppo ancora attuale quando si entra in contatto con le diversità sul piano legislativo tra diverse regioni.

Lo sforzo deve essere orientato a sciogliere i nodi più complessi, o quantomeno a chiarirli e a sottoporli a chi ha il dovere di farlo, cosicché non rimangano grovigli che non conducono a nulla.

Mi auguro di avere bene illustrato i compiti e le funzioni che ritengo di dover svolgere per contribuire, per quanto nelle mie competenze e in una posizione di assoluta sussidiarietà, a realizzare il doveroso obiettivo di dare attuazione al dettato normativo in tema di tutori volontari dei minori. Per quanto mi riguarda, il suo perseguimento non può prescindere dagli elementi oggi illustrati. D'altra parte, o ci si pone nell'ottica di attuare la legge regionale, o gli sforzi e le risorse impiegati nella sua stesura rischiano di andare vanificati.

Contributi

Closing a protection gap: da un progetto europeo sugli standard per la tutela dei minori, al quadro italiano

di *Annalisa Furia*, Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia dell'Università di Bologna, Associazione Defence for Children International - Italia

Dici: è faticoso frequentare i bambini.

Hai ragione.

Aggiungi: perché bisogna mettersi al loro livello, abbassarsi, scendere, piegarsi, farsi piccoli.

Ti sbagli.

Non è questo l'aspetto più faticoso.

È piuttosto il fatto di essere costretti

ad elevarsi fino all'altezza dei loro sentimenti.

Di stiracchiarsi, allungarsi sulle punte dei piedi.

Per non ferirli.

Janusz Korczak

Qualsiasi riflessione o progetto concernente l'istituto della tutela legale - e, in particolare, le modalità nelle quali tale istituto trova applicazione rispetto alle esigenze dei minori stranieri non accompagnati - non può che partire dal tentativo di considerare le diverse prospettive a partire dalle quali è possibile, se non necessario, considerare la questione della tutela.

Un primo, consueto ambito di indagine è sicuramente rappresentato dall'adozione di una prospettiva di tipo giuridico che consente di delineare il quadro normativo di riferimento adottato in ciascun contesto nazionale per regolamentare l'istituto della tutela legale.

Complementare e inscindibile dalla considerazione di quanto prescritto dalle norme è poi l'analisi delle modalità con cui esse vengono applicate e interpretate nei diversi casi e contesti, divenendo *law in action*. Ambito di indagine sicuramente complesso e problematico, poiché chiamato a confrontarsi e analizzare gli effetti della nota e «non evitabile frizione tra testo e vita, fra immobilità del comando e mobilità della società»².

² P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari 2009, p. 106.

Un ulteriore ambito di riflessione, geneticamente connesso ai precedenti e sovente praticato, è poi costituito dalla volontà di esaminare le diverse prassi e procedure implementate a livello locale o nazionale per dare attuazione alle disposizioni normative, al fine di individuare quali siano gli elementi di contesto che possono influenzare l'efficacia e l'effettività del percorso di tutela.

Questi percorsi di indagine sono sicuramente imprescindibili.

La prospettiva normativa ci consente di chiarire in primo luogo come, con riferimento all'ordinamento italiano, tale istituto, previsto già dal diritto romano³, sia prescritto dalla Costituzione (Art. 30: "nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede che siano assolti i loro compiti") e disciplinato nel Codice Civile del 1942 (Titolo X, Libro I, Artt. 343ss) e in altre leggi, in particolare la Legge 184/1983 così come modificata dalla Legge 149/2001. Nello stesso senso, essa consente di chiarire come sia obbligatorio aprire la tutela per tutti i minori stranieri, qualora essi risultino non accompagnati. La tutela rappresenta infatti, come più volte ribadito da numerosi giuristi ed esperti di settore⁴, l'unico strumento normativo che consente di non privare i minori dei loro diritti, in particolare della possibilità di *esercitare* i loro diritti, e dunque di non limitarsi a riconoscere loro una mera, passiva, e probabilmente per taluni tranquillizzante, titolarità astratta e non effettiva.

La seconda prospettiva di indagine ci consente invece di rilevare come, rispetto alla questione della tutela (ma la riflessione può valere per qualsiasi altra disposizione), le disposizioni normative si trovino spesso ad essere applicate in una realtà distante nel tempo, ed estremamente diversa nella configurazione sociale, da quella *per la quale e nella quale* erano state elaborate e cristallizzate nel testo normativo.

Sempre con riferimento al contesto italiano, è innegabile come i bisogni e le condizioni dei MSNA sottoposti a tutela siano nella sostanza molto diversi rispetto a quelli dei minori che il legislatore aveva sotto gli occhi sessant'anni fa. Un tempo il tutore veniva nominato per lo più nel caso di minori rimasti orfani e titolari di

³ C. Drigo, *La tutela legale: l'esperienza dell'Ufficio del Pubblico Tutore del Veneto*, in «Pace diritti umani», n. 2, maggio-agosto 2009, p. 41.

⁴ Cfr. E. Rozzi, *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, in «E-Migrinter», n. 2, 2008, p. 17; M. Giovanetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Il Mulino, Bologna 2008; G. Tarzia, *Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?*, «Minorigiustizia», n. 3, 2008; G. C. Turri, *Un tutore per i minori stranieri non accompagnati*, intervento al Convegno dal titolo "L'infanzia "privata". Il ruolo tutela dell'adulto, Ancona, 4 dicembre 2004.

consistenti patrimoni che richiedevano un'amministrazione attenta, spesso in condizioni familiari caratterizzate da conflittualità e interessi economici contrapposti⁵. Era dunque prevalentemente l'interesse economico del minore ad essere oggetto di attenzione, e non è casuale che il Codice Civile dedichi agli aspetti patrimoniali della tutela la maggior parte degli articoli che descrivono l'istituto, trattando nel dettaglio gli adempimenti tecnici che il tutore è tenuto a compiere nell'interesse del minore⁶. Nel contesto attuale, invece, le tutele di minori con patrimoni ingenti sono rare, mentre sempre più numerose sono quelle che maturano in contesti sociali difficili, come quello migratorio, che spesso richiedono l'intervento delle istituzioni e la presa in carico da parte dei servizi sociali competenti.

Risulta evidente come, senza approfondire questioni teorico-giuridiche e filosofico-giuridiche complesse e lungamente dibattute, nel momento in cui il diritto è chiamato a confrontarsi con i fatti e le istanze sociali, la questione della interpretazione e applicazione diviene un elemento centrale, perché è solo l'interpretazione/applicazione che «togliendo generalità e astrattezza alla disposizione, la immerge nel concreto della storia, la fa storia vivente, la fa diritto»⁷.

La terza prospettiva di indagine sopra proposta, infine, ci consente di vivificare e problematizzare ulteriormente l'indagine, costringendo al confronto con le prassi e le procedure implementate nell'agire quotidiano dai diversi enti e istituzioni che intervengono nel processo di attivazione della tutela, divenendo volta a volta elementi funzionali o disfunzionali rispetto all'effettiva tutela dei diritti dei minori.

Il quadro che emerge in questo caso, sempre con riferimento al contesto italiano, è caratterizzato da eterogeneità e difformità rilevanti, tanto da farci ritenere che il livello di "tutela" di cui ciascun minore può godere dipende dalla città o regione italiana nella quale, spesso casualmente, si trova a vivere.

Si considerino, ad esempio, le difformità interpretative in merito alla necessità di nominare sempre un tutore, laddove in alcuni contesti locali non si procede con la nomina di un tutore ma si attiva la

⁵ C. Drigo, *La tutela legale: l'esperienza dell'Ufficio del Pubblico Tutore del Veneto*, in «Pace diritti umani», n. 2, maggio-agosto 2009, p. 42. Drigo evidenzia inoltre come fosse diversa la situazione nella quale venivano a trovarsi i minori orfani o abbandonati in condizioni sociali disagiate, i quali erano di solito destinati a finire in un istituto, *ibidem*.

⁶ Cfr. Ad esempio, gli Artt. 362-370, 372-373, 376, 380, 385-386 del Codice Civile che concernono rispettivamente le indicazioni relative alla redazione dell'inventario dei beni del minore, il deposito di titoli e valori del minore, la redazione del conto finale dell'amministrazione.

⁷ P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari 2009, p. 108.

competenza del Tribunale per i minorenni per la disposizione di un affidamento giudiziale sul presupposto che il minore si trovi in stato di abbandono⁸, o in merito alle procedure per la nomina del tutore, che in taluni contesti è il responsabile dei servizi sociali dell'ente locale, il sindaco o il vice sindaco, mentre in altri un cittadino volontario adeguatamente formato. Per non parlare delle difformità in merito ai tempi di avvio e di conclusione dell'iter, in taluni contesti molto ridotti mentre in altri estremamente farraginosi, in merito alle competenze dei tutori, alle modalità di relazione tra tutori e minori, alle modalità di relazione tra tutori e istituzioni, ai meccanismi di controllo e verifica dell'operato dei tutori.

Queste tre direttrici di indagine, per quanto necessarie, complementari ed estremamente utili, non sembrano però sufficienti a comprendere davvero "che cosa sia" la tutela, quale sia nella pratica il suo ruolo e la sua funzione, quali i sostanziali compiti dei tutori, perché trascurano di considerare il secondo polo della relazione - di una relazione si tratta, o meglio dovrebbe trattarsi -, ovvero i minori, le loro opinioni e, soprattutto, i loro bisogni.

Se infatti le prospettive di indagine sopra delineate sono spesso adottate nei contributi e nelle riflessioni in materia di tutela, nessuna analisi sembra essere stata condotta a partire dall'ascolto di che cosa i minori stranieri non accompagnati si aspettino dai loro tutori, quali siano le loro esigenze e i loro bisogni, se si sentano adeguatamente compresi, ascoltati e rispettati, supportati nei loro desideri e nelle loro aspirazioni, se si sentano adeguatamente protetti, se si sentano "sicuri"⁹.

Al tentativo di dare voce ai minori ha inteso rispondere il progetto *Closing a Protection Gap: core standards for guardians of separated children in Europe*, finanziato nell'ambito del Programma Europeo Daphne III¹⁰ e promosso in otto paesi europei (Italia, Olanda, Belgio, Svezia, Danimarca, Irlanda, Slovenia, Germania) da organizzazioni non governative e associazioni impegnate nel settore della tutela dei diritti dei minori¹¹.

⁸ Cfr. M. Giovannetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 158-160.

⁹ Vale forse la pena di ricordare che il termine tutela deriva dal latino *tūtus*, "sicuro", mentre il termine tutore deriva dal participio passato del verbo *tuēri*, "proteggere, custodire".

¹⁰ Per i contenuti e gli intenti principali del Programma Daphne III, cfr. http://ec.europa.eu/justice/funding/daphne3/funding_daphne3_en.htm

¹¹ Le organizzazioni coinvolte nel Progetto sono, oltre a Defence For Children International (Italia): Defence for Children-ECPAT (Olanda), Plate-form Mineurs en exil

Il progetto ha l'obiettivo generale di consolidare e migliorare le possibilità di sviluppo e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, colmando le lacune esistenti per quanto concerne la loro protezione, attraverso la definizione di standard di riferimento per la qualificazione dell'attività dei tutori rispetto alle loro esigenze e ai loro bisogni. Tali standard sono stati elaborati a partire dalle opinioni dei minori stessi, oltre che dal riferimento a quanto prescritto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite e dalle Direttive europee di settore.

Gli obiettivi specifici sono rivolti a: rafforzare le competenze/capacità dei tutori di rispondere in modo adeguato alle esigenze e ai bisogni dei minori e di definire un progetto durevole volto alla loro integrazione; promuovere una progressiva armonizzazione a livello europeo delle prassi di attivazione e realizzazione del percorso di tutela; rafforzare la conoscenza e il rispetto della Convenzione sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite.

Partendo dalla ricostruzione del quadro normativo internazionale ed europeo¹² e di ciascun contesto nazionale, e dall'analisi delle principali concezioni, prassi e procedure adottate, il progetto integra tali prospettive dedicando un ampio spazio alla considerazione di quanto emerge dalla diretta consultazione dei minori stranieri non accompagnati sottoposti a tutela¹³.

– Service Droit des Jeunes (Belgio), Save the Children (Svezia), Save the Children (Danimarca), Slovene Philanthropy (Slovenia), Refugee Council (Irlanda), Bundesfachverband UMF (Germania).

¹² Importanti riferimenti alla tutela e alle funzioni dei tutori si trovano infatti in numerosi strumenti normativi internazionali ed europei. In primo luogo, nella Convenzione sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite (Artt. 3, 5, 18, 20, 22), nel *General Comment* del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia n. 6, specificamente dedicato al trattamento dei minori stranieri non accompagnati e nel *General Comment* n. 12, dedicato al diritto dei minori ad essere ascoltati; altri importanti riferimenti si trovano, tra le molte, nella Direttiva 2003/9/EC e nella Direttiva 2004/83/EC. A livello di politiche e strategie comunitarie, importanti riferimenti sono costituiti dal Programma di Stoccolma e dall'*Action Plan* sui minori stranieri non accompagnati (2010-2014) adottato dalla Commissione Europea il 6 maggio 2010.

¹³ Nell'ambito del Progetto in questione sono stati infatti intervistati, sulla base di una traccia di intervista semi-strutturata e con modalità volte a garantirne l'anonimato e a tutelarne la privacy, almeno 10, tra minori e neo-maggioirenni stranieri per ogni contesto nazionale (in Italia sono stati intervistati 8 minori e 6 neomaggioirenni). Oltre ai minori sono stati intervistati anche 5 tutori di minori stranieri non accompagnati e 5 esperti o operatori di settore (in Italia sono stati intervistati 8 tutori e 8 esperti di settore). La versione in lingua inglese del Rapporto italiano elaborato nell'ambito del Progetto è disponibile al seguente indirizzo web:

<http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/diritti-in-movimento/closing-a-protection-gap.html>.

Dalle risposte dei minori e neo-maggiorenni intervistati in Italia emerge come, in primo luogo, il tutore non sia mai presente in momenti cruciali dell'iter di accoglienza del minore, ad esempio durante le procedure di identificazione e accertamento dell'età. Molti dei minori intervistati evidenziano infatti di non aver compreso, al momento del primo contatto con le autorità o istituzioni nazionali, cosa veniva chiesto loro, né perché venisse verificata, spesso con procedure non appropriate, senza il loro consenso e senza la presenza di mediatori culturali o interpreti, la loro età.

La non uniformità delle prassi e dei tempi necessari per procedere alla corretta identificazione dei minori e all'eventuale accertamento della loro età¹⁴ è dunque un elemento di forte criticità e preoccupazione per quanto concerne il livello di tutela e di protezione dei diritti dei minori nel contesto italiano, ed è reso ancora più preoccupante dalla eccessiva lunghezza dei tempi per la nomina del tutore.

Secondo quanto riportato nel Terzo Rapporto sui MSNA, promosso dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e curato da Monia Giovannetti, i tempi medi necessari per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore sono molto lunghi. Nel 2008 solo per il 36% dei minori accolti in seconda accoglienza (pari a 1.391 su 3.841), ovvero inseriti in struttura da un periodo di tempo consistente, era stato nominato un tutore.¹⁵ La media nazionale conosce una sensibile variazione se riferita alle singole regioni o singole città, passando dal 96,1% del Piemonte al 34% della Sicilia¹⁶, e dal 28,6% dei minori accolti nelle piccole città (con meno di 5.000 abitanti) al 32,1% di quelli accolti in grandi città italiane (più di 100.000 abitanti)¹⁷.

I dati trovano ulteriore conferma nelle risposte dei minori intervistati, alcuni dei quali riferiscono di aver saputo che era stato nominato un

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti in merito alle procedure implementate in Italia per l'identificazione e l'accertamento dell'età dei minori, cfr. European Migration Network – Italian National Contact Point, *Unaccompanied Minors: Quantitative aspects and Reception, Return and Integration Policies. Analysis of the Italian Case For a Comparative Study*, (a cura di F. Pittau, A. Ricci, L. Ildiko Timsa), Roma 2009; E. Rozzi, *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, in «E-Migrinter», n. 2, 2008; Progetto Equal Palms, *Strumenti e ricerche*, vol. II, *Pratiche di accoglienza II. Identificazione, regolarizzazione, tutela e affidamento*, Roma 2007, per ulteriori informazioni sul Progetto Equal Palms, cfr. <http://www.progettopalms.it>.

¹⁵ A.N.C.I., *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI 2008* (a cura di M. Giovannetti), Roma 2009, p. 95.

¹⁶ Ivi, p. 96.

¹⁷ *Ibidem*.

tutore responsabile per loro in media dopo sei mesi dal primo ingresso in Italia¹⁸.

Rispetto a questo primo ambito problematico, alcuni spunti di riflessione ci vengono dal confronto con i sistemi di protezione in vigore negli altri Paesi europei partner del Progetto *Closing a protection gap*¹⁹.

Per quanto ciascun contesto nazionale presenti modalità di nomina e selezione dei tutori decisamente differenti, nel caso dell'Olanda, ad esempio, l'organizzazione nazionale per la tutela denominata "Nidos" e riconosciuta dal Ministero della Giustizia²⁰, specializzata nella formazione e nella selezione dei tutori per i MSNA, una volta informata della presenza di un minore non accompagnato, si attiva affinché la richiesta di nomina sia presentata al giudice competente il prima possibile e nel frattempo viene essa stessa nominata come "tutore temporaneo" del minore, garantendo così che egli sia rappresentato sin dalle prime fasi dell'accoglienza.

Inoltre, tutti i minori intervistati hanno dichiarato di non essere stati consultati in merito alla individuazione del loro tutore, anche se l'art. 348 del Codice Civile prevede che "il giudice, prima di procedere alla nomina del tutore, deve anche sentire il minore che abbia raggiunto l'età di anni sedici", e anche se sarebbe certamente opportuno che le opinioni dei minori fossero raccolte e prese in considerazione, tenendo conto della loro età e del loro livello di maturità, del genere e della provenienza culturale, per consentire la più efficace comprensione dei loro bisogni, e per favorire la relazione tra minore e tutore.

Dai colloqui è poi emerso che spesso i ragazzi che hanno (o hanno avuto), come tutore, un rappresentante dell'ente locale (dirigente dei servizi sociali, sindaco o vice sindaco), hanno avuto maggiori difficoltà a comprendere quale sia la funzione del tutore, "a che cosa serva" e perché è importante che sia nominato. I minori hanno avuto rare occasioni di incontro con il tutore e non hanno avuto la possibilità di sviluppare nessun tipo di rapporto con lui/lei.

Decisamente differente è l'esperienza di chi ha (o ha avuto) come tutore dei cittadini formati nell'ambito dei progetti per volontari attivati

¹⁸ Cfr. *Closing a Protection Gap – Italian National Report, 2010-2011*, pp. 22-23, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/diritti-in-movimento/closing-a-protection-gap.html>.

¹⁹ I Rapporti relativi agli altri paesi partner del Progetto sono consultabili all'indirizzo web: <http://www.defenceforchildren.nl/p/43/522/mo89-mc97/english>.

²⁰ Per ulteriori informazioni cfr. il sito internet dell'organizzazione all'indirizzo web: <http://www.nidos.nl/Nidospijler/De%20organisatie.aspxwww>.

in alcuni contesti locali e regionali italiani²¹: seppur con le differenze derivate dall'approccio di ciascun tutore volontario, per loro la tutela si basa su un rapporto di fiducia e rispetto reciproco, decisamente più funzionale all'efficace protezione e tutela dei minori e alla comprensione ed espressione dei loro diritti e bisogni.

Parimenti degne di nota sono le aspettative dei ragazzi: tutti hanno chiaramente affermato di non cercare dei sostituti dei loro genitori, bensì una figura adulta di riferimento della quale potersi fidare, con la quale confidarsi e su cui fare affidamento in caso di necessità.

Centrale risulta essere la percezione del tutore come figura che "sta dalla loro parte", agisce per il loro interesse e "per il loro bene", propone regole di comportamento e di condotta che vanno accettate; un adulto che li sostiene e li aiuta nel processo di inserimento, in particolare per quanto concerne le procedure di ottenimento del permesso di soggiorno o la ricerca di un alloggio e di un lavoro al compimento della maggiore età.

Emerge poi con forza l'interesse dei minori a entrare in relazione con i tutori, a passare del tempo libero con loro, a conoscerne la famiglia e a far in modo che i tutori conoscano o parlino, seppur a distanza, con la loro.

Le esperienze dei minori sottoposti a tutela rendono ancor più evidenti quali e quante siano le carenze del sistema di protezione italiano, alcune delle quali appena richiamate, rispetto, ad esempio, ai tempi di nomina dei tutori, al supporto, al monitoraggio e al controllo delle loro attività, delle loro modalità di relazione con i minori e della loro formazione; attività previste, con modalità differenti, nei progetti locali di formazione per tutori volontari ma non basate su criteri condivisi, omogenei e standardizzati a livello nazionale²².

Quello che preme qui ribadire, sempre nel tentativo di impostare la riflessione sulla tutela a partire da quanto si aspettano e (ci) chiedono i minori, è però soprattutto come il tutore abbia un ruolo cruciale e non sostituibile nel promuovere, rispetto ai diversi enti e attori coinvolti nel percorso di accoglienza dei minori, il rispetto dei loro diritti: la mancata

²¹ Per la breve descrizione delle finalità dei Progetti per tutori volontari con i quali si è entrati in contatto nel corso del Progetto, cfr. Closing a Protection Gap – Italian National Report, 2010-2011, Annex 4.b, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/diritti-in-movimento/closing-a-protection-gap.html>.

²² Per un'analisi dettagliata dei risultati emersi nel corso del Progetto, cfr. Closing a Protection Gap – Italian National Report, 2010-2011, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/diritti-in-movimento/closing-a-protection-gap.html>.

o la ritardata nomina del tutore non solo priva i minori della possibilità di esercitare i loro diritti (di presentare la domanda di protezione internazionale, ad esempio), ma ne ostacola anche le future possibilità di integrazione e sviluppo personale.

Se adeguatamente formato e supportato, e se posto in condizione di agire in modo indipendente rispetto agli altri attori ed enti, il tutore rappresenta per il minore un punto di riferimento imprescindibile. In virtù del suo ruolo e della sua posizione è in grado di instaurare con il minore una relazione di fiducia e rispetto reciproco; di comprenderne la storia e il percorso personale; di informarlo e tenerlo informato in merito alla sua situazione; di seguirlo, guidarlo e orientarlo nella definizione del suo progetto di vita; di verificare che l'operato di quanti entrano in contatto con lui sia volto al rispetto dei suoi diritti e all'ascolto dei suoi bisogni e delle sue opinioni; di proteggerlo rispetto ai numerosi rischi ai quali può trovarsi esposto e di contribuire al suo percorso di maturazione e sviluppo.

Oltre alle importanti funzioni e responsabilità previste dal nostro ordinamento, il tutore ha un'importante funzione di mediazione tra la tutela dei diritti/bisogni del minore e le istanze/possibilità di enti e autorità. Facilita la comunicazione e la cooperazione tra i diversi attori ed enti coinvolti nel processo di accoglienza, ed è una figura di garanzia e controllo indipendente rispetto alle modalità con cui tali enti e attori agiscono nei confronti del minore.

Il tutore ha inoltre un ruolo relazionale ed emozionale cruciale nel promuovere la conoscenza, il rispetto e la promozione dell'identità e dignità del minore e rappresenta un efficace ponte o intermediario tra la cultura nazionale (ma più spesso si tratta di *culture*) e quella/e in cui il minore si riconosce.

Tutto questo richiede un contesto istituzionale e politico intenzionato a investire nel rafforzamento e nella valorizzazione del ruolo dei tutori e nella predisposizione di un sistema in grado di sostenerne le attività, garantirne la formazione, controllarne l'operato, colmando le lacune e le disomogeneità.

Potrebbero fortunatamente essere molti gli esempi positivi da citare, rilevati nel corso dell'indagine, per quanto concerne la felice realizzazione di un percorso di tutela, ma forse più di molti esempi può essere utile e coerente 'far parlare' qualcuno dei minori incontrati, ascoltando come hanno riassunto il loro rapporto con i tutori:

Quando l'ho conosciuta [la tutrice] ho subito capito che potevo fidarmi di lei. È stata a parlare con me per molto tempo, mi ha spiegato che era lì per me, si è aperta con me, mi ha raccontato qualcosa della sua

*vita, chi era e cosa faceva, mi ha raccontato della sua famiglia... nessuno si era mai comportato così con me, nessuno mi aveva mai detto questo cose.*²³ (Maschio, 19 anni)

*La mia tutrice ha fatto molte cose per me. Mi ha sostenuto, mi ha incoraggiato ad andare a scuola quando non volevo andarci. Mi ha spiegato che era importante per il mio futuro. Mi ha aiutato molto anche dopo che sono diventato maggiorenne e non sapevo dove andare e cosa fare: mi ha ospitato a casa sua per un periodo e mi ha aiutato a trovare lavoro.*²⁴ (Maschio, 19 anni)

*Il mio tutore è bravissimo! Sin dall'inizio ha sempre chiesto la mia opinione sulle cose che andavano decise o fatte e mi ha sempre spiegato le possibili conseguenze di ogni decisione che ho preso.*²⁵ (Femmina, 16 anni)

*So quello che succederà quando compirò diciotto anni, L. [il tutore] mi ha spiegato tutto. Ma so anche che lui non mi lascerà da solo.*²⁶ (Maschio, 17 anni)

Il ruolo e i compiti di questa figura sono stati efficacemente definiti da uno dei tutori incontrati nel corso dell'indagine:

*Quando penso di aver svolto bene il mio compito? Io mi sento orgogliosa di me stessa, felice e completamente soddisfatta quando i miei ragazzi sono in grado di realizzare i loro progetti e quando essi riflettono la loro identità e i loro desideri.*²⁷ (Donna, 3 anni di esperienza come tutrice)

²³Citazione tratta da Closing a Protection Gap – Italian National Report, 2010-2011, p. 33, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.defenceforchildren.it/cosa-facciamo/diritti-in-movimento/closing-a-protection-gap.html>.

²⁴ Ivi, p. 39.

²⁵ Ivi, p. 35.

²⁶ Ivi, p. 39.

²⁷ Ivi, p. 40.

I tutori volontari come stimolo al cambiamento per il sistema della tutela in Emilia Romagna

Intervista a Ugo Pastore, Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna

di *Elena Buccoliero*, ufficio del Difensore civico regionale

I bisogni che in origine hanno condotto il legislatore a istituire la figura del tutore sono profondamente cambiati nel tempo. Che cosa comporta tutto questo, nella attribuzione del compito di tutela e nella stessa scelta dei tutori per i minori?

Non sono cambiate le caratteristiche dei minori che necessitano di tutela, ma è cambiato il nostro modo di guardarli.

Nella concezione originaria del codice civile il tutore è il rappresentante degli interessi patrimoniali del minore.

La famiglia del 1942 non era, di norma, quella nucleare, ma coinvolgeva i parenti entro il quarto grado, gli affini, tutti soggetti per i quali l'ordinamento prevedeva doveri precisi.

In assenza dei genitori questa responsabilità veniva ordinariamente assunta dai parenti che spesso divenivano, anche senza un atto formale dell'A.G., affidatari del bambino.

Nei casi di impossibilità di un affidamento nell'ambito della famiglia di sangue e di sostanziale abbandono non vi erano incertezze perché, in virtù della competenza statale esclusiva, la rappresentanza del minore era in capo all'ente o al soggetto affidatario pubblico, ovvero i responsabili degli istituti di accoglienza.

Questa idea di responsabilità familiare allargata si è sostanzialmente persa mentre è cresciuta una concezione che fa coincidere la rappresentanza legale con una più complessiva, che prevede il dovere di garantire i diritti fondamentali del minore, che prima dell'entrata in vigore della Carta costituzionale erano di fatto condizionati da scelte assolutamente discrezionali dei genitori, o meglio della figura paterna, del tutto preminente.

Dopo il 1977 con il passaggio delle competenze assistenziali agli enti locali la tutela, in mancanza di figure parentali idonee e disponibili, viene di norma affidata agli stessi soggetti pubblici che devono erogare i servizi, il che comporta spesso un sostanziale conflitto di interessi fra la discrezionalità dell'Ente nella gestione delle risorse economiche e il dovere di rappresentanza dei diritti del minore.

Il conflitto di interessi poteva esistere anche in passato, quando ad esempio i responsabili degli istituti svolgevano funzioni sia di accoglienza sia di rappresentanza...

Sì, ma all'epoca non era vigente la Convenzione di New York e non si parlava di diritti soggettivi dei minori.

I bambini venivano gestiti dalla famiglia o dallo Stato e non vi era l'obbligo di ascoltare il minore in tutte le procedure, amministrative e giudiziarie, che lo riguardano, di assecondare le sue potenzialità e aspirazioni, di garantirne la sicurezza e il sano sviluppo psico-fisico, relazionale ed affettivo.

Chi doveva interpretare, con assoluta discrezionalità, l'interesse del minore era sempre e solo l'adulto di riferimento.

Oggi invece parliamo di diritti soggettivi inalienabili del minore di età, diritti che l'adulto è tenuto a garantire e a rispettare.

Da tempo lei sollecita la Regione Emilia-Romagna ad istituire i tutori volontari per i minori...

Sarebbe innanzitutto compito del Garante dei minori, che la Regione Emilia Romagna ha previsto per legge e a tutt'oggi non ha concretamente istituito.

Come figura di garanzia sarebbe quella che meglio potrebbe gestire un programma omogeneo di formazione di volontari tutori di respiro regionale e una assoluta neutralità rispetto a eventuali condizionamenti locali.

Il programma dovrebbe tendere a formare cittadini disponibili a partecipare all'amministrazione della giustizia con un ruolo importante e attivo.

Cittadini disposti ad acquisire competenze e ad essere, infine, inseriti in un elenco di tutori volontari a disposizione del Tribunale per i Minorenni e dei giudici tutelari per poter, sui singoli territori, essere nominati nelle situazioni di adottabilità, di sospensione della potestà, eccetera.

Soggetti neutrali, che abbiano come riferimento solo l'interesse del minore e non condizionati da un rapporto di dipendenza o di altro tipo con le amministrazioni tenute all'erogazione dei servizi .

La formazione e l'utilizzazione di volontari tutori garantirebbe anche un controllo indipendente dal basso sull'attività dei servizi e la possibilità per il giudice di essere tempestivamente informato di tutte le criticità nell'assolvimento dei doveri di assistenza da parte degli Enti locali.

Il tutore volontario infatti è chiamato a interloquire direttamente con il giudice tutelare o con il Tribunale per i Minorenni per segnalare ritardi, malfunzionamenti eccetera, ed è una figura importante per l'autorità

giudiziaria perché consente di avere un diretto interlocutore che parla per il minore.

In questo momento tutori volontari, formati specificamente, sono utilizzati in Trentino e nelle Marche, e naturalmente in Veneto, la Regione che ha tracciato la strada.

Ho letto che anche in Sicilia si stanno istituendo i tutori volontari per i minori, in relazione agli sbarchi di immigrati dal nord Africa...

La nomina dei tutori volontari non si può improvvisare, così come a volte sono gestiti gli affidi eterofamiliari in assenza di una politica di affidamento strutturata sui territori.

Non si può nominare tutore una persona qualsiasi.

È fondamentale il percorso formativo che deve essere stringente, mettere alla prova le motivazioni. Un approccio semplicemente volontaristico crolla alle prime difficoltà, posto che un tutore, nell'operare bene, incontra mille difficoltà, non solo burocratiche ma di sistema, in mancanza di scelte politiche generali e condivise che assicurino assoluta priorità alla tutela dei minori e delle famiglie in difficoltà.

Nell'esperienza marchigiana il percorso formativo era di sei mesi, con previsione di incontri periodici e con docenze di vari soggetti – avvocati, magistrati, giudici onorari, ma anche psicologi, sociologi, esperti dell'età evolutiva – per far conoscere le diverse situazioni nelle quali il tutore è chiamato ad interagire, spiegare come rappresentare i diritti, in che modo sollecitare i meccanismi istituzionali, dando il senso del ruolo nell'ambito dei procedimenti giudiziari.

Credo che nelle Marche l'esperienza si sia fermata...

Si è fermata la formazione dopo che la figura del Garante per l'infanzia è stata inglobata in un unico Ufficio di garanzia regionale per soggetti deboli, cioè in sostanza il Garante per l'infanzia non esiste più come ufficio autonomo, ma i tutori formati all'epoca avevano creato una associazione di volontari che, a quanto mi risulta, c'è ancora, e nulla impedisce ai tribunali di nominare i tutori attingendo a quegli elenchi all'epoca predisposti.

Certo, la formazione andrebbe ripetuta periodicamente secondo un programma e un modello formativo ben determinato e studiato, con un respiro regionale.

In Veneto si è operato diversamente, con una formazione uguale ripetuta nei diversi distretti sociosanitari.

Il Veneto ha potuto muoversi in questo modo perché diverso è il modello organizzativo dei servizi sociosanitari a livello regionale.

Ha una lunga tradizione al riguardo, è stata la prima Regione a partire, e l'ufficio del Pubblico Tutore si fa garante di tutto.

Negli anni il tema dei tutori volontari è entrato nella cultura dei servizi e della popolazione. L'ufficio del Tutore è sempre presente, dà continuità, anche il Tutore da poco nominato si è formato secondo questa logica.

E bisogna riconoscere che la Regione Veneto ha sempre concesso carta bianca e tutti i mezzi che potevano essere necessari. È un punto molto avanzato.

Nelle Marche ad esempio quelle risorse non c'erano e si fu costretti ad accorpate la formazione istituendo due poli nelle Università di Ancona e di Macerata. Già attivare due corsi, con gli stessi docenti per evitare difformità, fu un impegno non da poco.

I relatori, poi, erano tutti volontari, perché rappresentanti delle istituzioni o in ogni caso professionisti disponibili, e questo permise di ridurre al minimo le spese.

Furono svolti due corsi, ognuno per circa 100 persone, e nel giro di 2-3 anni vennero formati quasi 200 volontari.

Come consiglierebbe di procedere in Emilia Romagna?

In Emilia Romagna c'è un gap culturale legato a modelli di welfare a mio avviso poco attuali. Grande impiego di risorse umane ed economiche per risultati modesti.

Non esiste in Emilia Romagna una rete vera ed omogenea sull'intero territorio che garantisca, con la dovuta priorità, i diritti dei minori. Basta dire che se un minore è affidato al servizio sociale non gli viene ordinariamente riconosciuta alcuna priorità nelle prestazioni sociali, neppure per una visita medica.

Mancano dei precisi ed efficaci protocolli fra le varie amministrazioni in base ai quali, quando un minore entra nel circuito della tutela, tutta la rete dei servizi che lo riguardano debba obbligatoriamente operare in modo coordinato.

È una criticità essenzialmente culturale.

Riconoscere la tutela dei minori come priorità assoluta è un valore che non va solo affermato, ma soprattutto condiviso da tutti gli attori, istituzionali e sociali, e garantito nella pratica.

È una scelta da compiere.

Non solo a parole ma nei fatti.

È molto critico...

Su questi temi la diplomazia rischia di rappresentare una forma di ipocrisia.

Sul tema delle risorse, particolarmente attuale, si registrano tanti sprechi che potrebbero essere evitati e che trovano la loro ragione in una logica assistenziale deresponsabilizzante e distorta.

Faccio un esempio: quando i genitori sono gravemente inadempienti rispetto ai doveri genitoriali e le istituzioni devono supplire a tale inadempienze, resta comunque sempre a loro carico, come ribadito anche dalla stessa Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia del 1989, il mantenimento dei figli.

I nostri enti locali invece mantengono, anche per anni, bambini e adolescenti in strutture assistenziali o educative a spese della collettività, senza neanche richiedere la ripetizione delle spese sostenute ai genitori, abusanti o maltrattanti o che hanno abbandonato i figli, o ai parenti entro il quarto grado tenuti, in base al codice civile, all'obbligo alimentare .

Le pare, anche dal punto di vista culturale oltre che giuridico e della responsabilità contabile, una prassi ammissibile?

Se recuperassimo queste risorse avremmo tanti più mezzi da impiegare per le situazioni gravissime nelle quali davvero le famiglie dovrebbero essere sostenute e aiutata nell'assolvimento dei doveri nei confronti dei figli minori.

Siccome non lo facciamo, le poco risorse si disperdono per lo più in interventi sterili, destinati a cessare allorquando il minore assistito diviene maggiorenne, senza avere una famiglia alle spalle né un minimo progetto di vita.

Non è un tema secondario.

Rivela, appunto, la mancanza di una cultura e di una strategia complessive che mettano veramente al centro il bambino e vedano i servizi non come semplici erogatori di sostegni, bonus, prestazioni assistenziali, ma come garanti di diritti.

Che è tutt'altra cosa dalla "beneficenza pubblica", alla quale è intitolato il capo III del D.P.R. n. 616 del 1977 con il quale le competenze assistenziali e di esecuzione dei provvedimenti civili e amministrativi emessi dall'A.G. minorile vennero trasferiti dallo Stato agli Enti locali.

Ancora oggi per lo più l'approccio delle istituzioni è meramente assistenziale, molto simile a una forma di carità, dimenticando che il bambino è titolare di propri diritti e che se i genitori e i parenti non sono in grado di garantirli è dovere delle istituzioni, soprattutto locali, assicurarli, anche in funzione della prospettiva adulta.

Il paradosso è che fino alla fine degli anni '70, in una società ancora in lenta fase di evoluzione nell'interpretare i bisogni dei minori come diritti, i ragazzini che crescevano negli istituti, pubblici e privati, una volta maggiorenni uscivano di norma con un mestiere e un'accettabile alfabetizzazione ed erano meno in difficoltà dei ragazzi di oggi nell'inserimento sociale.

Nessun rimpianto per ciò che era e che registrava, già allora, molte ombre, ma chiara insoddisfazione per la perdurante incapacità del sistema a dare effettività a quel fondamentale diritto di ogni minore, di essere posto nelle condizioni di manifestare le proprie potenzialità e realizzare le proprie aspirazioni.

Difatti c'è chi ritiene che, come i genitori hanno il diritto di mantenere il figlio anche oltre il diciottesimo anno se – ad esempio – sta ancora studiando, altrettanto dovrebbe fare lo Stato per i ragazzi in comunità fino al raggiungimento di un'autonomia...

Un ragazzo a 18 anni in teoria dovrebbe poter pretendere un accompagnamento all'inserimento sociale quale giovane adulto, ma oggi questo diritto non è nel sistema, non è previsto dal nostro ordinamento.

Il dovere è oggi attribuito solo alla famiglia e per parificare le condizioni occorrerebbe legiferare in merito in base a una ben precisa scelta politica.

E rispetto alla formazione dei tutori volontari, come si potrebbe procedere in Emilia Romagna?

Come ho detto si dovrebbe delineare un programma formativo omogeneo e riprodurlo sui territori preferibilmente con gli stessi docenti.

È infatti fondamentale, a mio avviso, assicurare una formazione uniforme e coerente sulle tematiche, soprattutto giuridiche, della tutela e della rappresentanza dei minori, che si prestano ad una grande variabilità negli approcci ermeneutici.

E se un distretto avviasse intanto un suo programma di formazione, le parrebbe positivo?

Fare uno sforzo formativo per nominare un piccolo numero di tutori non ha senso.

E in più, se si procedesse attraverso corsi locali slegati tra loro, si correrebbe il rischio di nominare tutori diversamente formati in vari comuni della regione, il che non risponderebbe alla necessità di un approccio omogeneo che invece è fondamentale.

Certo, localisticamente il riferimento è il giudice tutelare che potrebbe attenersi alla prassi locale, ma abbiamo un tribunale per i minorenni che ha una competenza regionale e deve poter contare su tutori con una formazione omogenea.

Quale impatto potrebbe avere la nomina dei tutori volontari sul sistema dell'accoglienza? Possiamo prevedere un aumento dei conflitti tra minori-tutori e servizi?

Sì, ma questo non dev'essere considerato un problema, anzi è un aspetto positivo.

I servizi non sono normalmente abituati a dar conto di ciò che fanno se non ad un soggetto, l'autorità giudiziaria, che è lontano, e ha tempi di intervento a volte non compatibili con le situazioni.

I servizi devono abituarsi a rispondere ai tutori come devono abituarsi a dialogare con gli avvocati, perché questo è funzionale alla trasparenza del sistema.

Vi è attualmente una eccessiva separatezza tra i servizi e i soggetti privati che, anche dal punto di vista legale, hanno il diritto di interloquire in merito alla tutela dei minori. Questa chiusura dev'essere superata.

I servizi si devono attrezzare culturalmente, non possono più essere autoreferenziali né pensarsi come longa manus del giudice, ma dar conto anche ad altri soggetti: il tutore, gli avvocati...

I tanti conflitti che attualmente insorgono con tali soggetti non giovano a nessuno, perché gli operatori dei servizi ne escono delegittimati e vengono dipinti come talebani che agiscono al di fuori di ogni garanzia e senza rispettare prerogative legali in termini di trasparenza e disponibilità delle loro azioni e degli interventi operati.

Il tutore volontario può contribuire a questo salto culturale.

Essendo neutrale rispetto alle parti in conflitto rappresenta solo il minore e i suoi diritti e, nei modi e tempi giusti, ha il diritto di aver conto e anche di sollecitare, di dare aiuto.

Pensiamo a tutti i minori in comunità: quando devono segnalare problemi, disfunzioni, malesseri, o sollecitare interventi, il tutore può diventare un canale privilegiato.

Se instaura col minore un rapporto personale di fiducia, un rapporto empatico come è auspicabile, diventa il soggetto di riferimento e può far conoscere al giudice difficoltà o disagi che attraverso i servizi o le comunità non sempre verrebbero alla luce.

Quando l'istituzione dei tutori volontari è gestita da un Garante, inoltre, è proprio tale Ufficio a mediare nel rapporto tra i diversi soggetti, perché il tutore non solo riferisce alla giustizia ma è

interlocutore del Garante che ha un ruolo di *moral suasion* e di mediazione verso tutte le amministrazioni locali chiamate ad erogare servizi.

I conflitti possono sorgere anche con l'autorità giudiziaria?

Certo, la rappresentanza affidata al tutore volontario va vista nell'ottica di garantire i diritti del bambino anche su questo piano.

Il tutore non è un dipendente del giudice.

È una persona che, se per ipotesi il giudice non è tempestivo o prende iniziative che a giudizio del tutore possono essere contrarie all'interesse del bambino, ha una propria legittimazione ad intervenire.

È la voce che interpreta il bisogno del minore.

E più gli è vicino, appartiene al medesimo territorio e ha col ragazzo un rapporto costante, più è in grado di far sentire la voce del minore e di far valere i suoi diritti.

Il tutore volontario potrebbe essere anche affidatario?

In alcuni casi avviene già.

Io credo che il tutore potrebbe – quando ne ha le risorse, le possibilità... - diventare anche affidatario, non sempre però è possibile il contrario.

Per intenderci, va assicurato che il tutore abbia una formazione adeguata.

Laddove le figure di tutore e affidatario sono differenziate è importante una grossa collaborazione tra i soggetti, tra chi rappresenta legalmente il minore e chi di fatto deve esercitare i doveri tutelari perché amministra la quotidianità del ragazzo.

In questo caso il tutore può denunciare eventuali carenze degli affidatari o viceversa questi possono segnalare la scarsa assiduità del tutore, ad esempio nel curare una pratica sanitaria o richiedere un permesso di soggiorno.

Non dimentichiamo mai che il tutore è una persona singola mentre gli affidatari normalmente sono un nucleo, una famiglia, quindi l'affidamento ha delle implicazioni, sotto il profilo del coinvolgimento, superiori a quelle del tutore.

L'affidatario spesso è un contesto, un insieme di persone.

Un progetto europeo di ricerca sui tutori dei MSNA, intitolato "Closing a protection gap", ha condotto interviste a MSNA o ex MSNA e ha tratteggiato l'insieme delle competenze che, secondo i ragazzi, un tutore dovrebbe avere.

Gliele propongo, chiedendo un suo parere al riguardo:

- *competenze educative, psicologiche, relazionali e comunicative;*
- *capacità di collaborare con altri attori e autorità a livello locale e nazionale;*
- *una forte conoscenza delle leggi sull'immigrazione e delle procedure connesse;*
- *capacità linguistiche e di mediazione culturale;*
- *disponibilità a contrastare il traffico delle persone ed altre forme di abuso e sfruttamento, anche sessuale;*
- *una esperienza personale di migrazione;*
- *capacità di capire e rispettare la storia personale ed il background dei minori;*
- *esperienze precedenti di lavoro sociale o nella lotta contro il traffico degli esseri umani ed altre forme di sfruttamento e abuso;*
- *esperienze precedenti in altri settori del sociale, come la prevenzione delle tossicodipendenze, in supporto a minori con storie traumatiche, ecc.;*
- *un atteggiamento culturale di apertura verso le differenze;*
- *saper promuovere la collaborazione tra i bambini e le altre parti coinvolte, ponendosi come intermediario tra i bisogni dei minori e i requisiti/le risorse delle autorità.*

Sono all'incirca le caratteristiche di cui stiamo parlando. L'esperienza di migrazione non mi sembra essenziale, è un fatto del tutto eventuale ma non può orientare la scelta del tutore.

Se c'è, tanto di guadagnato, perché arricchisce l'esperienza personale del tutore e la capacità di comprendere il vissuto del ragazzo, ma non può essere un requisito essenziale.

I dati dicono che, per i MSNA, la nomina del tutore avviene sempre dove si adotta il modello istituzionale, non invece dove si lavora con i tutori volontari.

Cioè, il tutore risulterebbe non nominato? È impossibile: la nomina è obbligatoria per legge.

Una figura differente dal tutore, ma in qualche modo di accompagnamento a soggetti deboli, è quella dell'amministratore di sostegno. A suo giudizio questo istituto giuridico potrebbe essere impiegato a favore di minori, ad esempio come amministratore di sostegno per adulti in difficoltà nello svolgimento del ruolo genitoriale?

L'amministratore di sostegno per il minore non può esistere.

L'ordinamento già prevede che quando la famiglia attraversa situazioni di difficoltà si possa disporre l'affido del minore, consensuale o deciso

dal Tribunale per i Minorenni, anche in via temporanea, ad es. per problemi sanitari dei genitori.

L'amministratore di sostegno assomiglia al curatore ma è riferito a persone che normalmente mantengono una parte attiva e vengono supplite o integrate in alcune attività.

Questo però deve riguardare la loro persona, non le loro relazioni.

Nel momento in cui si parla del ruolo educativo occorrono altri strumenti quali appunto l'affido, consensuale o stabilito dall'autorità giudiziaria, e la nomina di un tutore, se indispensabile e necessaria, nei casi più gravi.

Poi se un genitore vuole chiedere l'amministratore di sostegno a proprio favore può farlo, ma questi non diventa rappresentante del minore e non può supplire il padre o la madre nei doveri genitoriali. Può solo integrare le capacità personali del soggetto adulto.

In alcune città – Parma, Ferrara, Torino, altre ancora... - si stanno sperimentando forme di supporto tra famiglie. Il progetto "Famiglie aiutano famiglie" promosso dalla Fondazione Paideia prevede proprio l'affiancamento tra nuclei.

È una buona iniziativa che tuttavia testimonia una triste necessità sociale che ha molto a che fare con l'epocale.

Dove siamo arrivati, se siamo costretti a fare un progetto per attivare una solidarietà che pure fa parte della nostra storia, e che per molto tempo è stata vissuta come qualcosa di naturale, determinato dalla semplice contiguità?

Fino ai pochi decenni or sono era scontato che il vicino di casa accogliesse un bambino un paio d'ore o l'aiutasse per i compiti.

Non c'era bisogno di tutori, di assistenti sociali.

C'era "il signore a fianco" che si prestava e riteneva un suo dovere, ma addirittura un privilegio, poter aiutare, sapendo che un domani avrebbe potuto a sua volta beneficiare di un aiuto ove necessario.

Questo non esiste quasi più nella coscienza collettiva, si è perso e non potrà mai essere supplito da interventi istituzionali.

Non conosco il progetto ma secondo me è frutto di una presa d'atto di un arretramento culturale della nostra società civile.

Un eventuale intervento dovrebbe essere a lungo termine e non limitato soltanto ad alcune persone. Dovrebbe trattarsi di un programma culturale di ampio respiro in grado di far riflettere un'intera cittadinanza.

Dire che i problemi e le difficoltà di ciascuno si possono affrontare prima di tutto in una dimensione di prossimità, al di fuori di un

intervento istituzionale, da attivare soltanto quando non è possibile fare altrimenti.

E questo dovrebbe essere riconosciuto socialmente.

Non vedrei male che una volta l'anno il sindaco invitasse le persone che partecipano alle reti di solidarietà tra famiglie per ringraziarle pubblicamente di ciò che fanno.

Le persone infatti non chiedono sempre e solo compensi economici ma hanno bisogno di essere riconosciute e gratificate per ciò che fanno.

Una delle fragilità individuate da "Closing a protection gap" a proposito della nomina dei tutori, è il fatto che i tempi sono troppo lunghi e molte procedure di rilievo – quelle di identificazione, l'esame auxologico quando necessario... - avvengono in assenza del tutore. È una mancanza rimediabile?

La prima fase degli accertamenti è talmente immediata che non c'è la possibilità di formalizzare un tutore, però l'ordinamento stabilisce che il soggetto istituzionale che in quel momento ha di fatto in affidamento il minore esercita i doveri tutelari.

Questo riguarda anche i privati cittadini.

Può non esserci nessun affidamento, ma in una situazione di fatto in cui un minore è solo e privo di riferimenti chiunque abbia a che fare con lui ha il dovere, come adulto, di garantire la sua protezione fin quando potrà essere affidato a chi ne ha la responsabilità istituzionale.

Nel caso dei MSNA, in una fase iniziale sono le forze dell'ordine ad avere la responsabilità del bambino; poi la struttura di accoglienza, e poi il tutore che lo rappresenta in modo pieno.

Non è che, per far presto, possiamo nominare il tutore al telefono.

Certo, ci sono cose che dovrebbero essere riviste.

Abbiamo come architrave il codice civile che risale al 1942, un sistema normativo vecchiotto, che seguiva altre logiche. Noi lo interpretiamo e lo adattiamo ma certe norme risultano anguste rispetto alla maggiore problematicità delle situazioni attuali.

È auspicabile una nuova normativa sulle tutele che riconosca altre competenze ai giudici tutelari, non solo formali.

Occorrerebbe rivedere tutto quanto l'apparato per renderlo più attuale e coerente, e anche prevedere che la tutela trovi un riconoscimento reale.

Faccio un esempio molto spicciolo: chi va a donare il sangue ha diritto a un giorno di riposo dal datore di lavoro. Chi fa il tutore volontario e magari deve seguire delle procedure legali o sanitarie non può farlo, svolge una funzione sociale ma non ha un riconoscimento.

Anche un sostegno economico sarebbe opportuno, se non come retribuzione almeno come rimborso, ad esempio con l'esenzione da alcune spese. Andrebbe studiato tutto quello che può essere di supporto allo svolgimento di questa funzione importante e delicata.

La materia minorile tutta è molto frammentata. Si introducono termini tecnici come "minori stranieri non accompagnati", e poi risulta difficile percepire cosa questo significhi e in che rapporto sia questa condizione rispetto allo stato di abbandono.

La situazione dei MSNA sul nostro territorio è infatti normalmente di abbandono rispetto agli adulti di riferimento.

Anche se possono non esservi le condizioni per l'adottabilità, l'abbandono è comunque una situazione di fatto che attiene all'assenza totale e non temporanea di genitori e parenti tenuti all'assistenza e che impone una presa in carico non meramente formale in vista di una tutela il più possibile effettiva, anche rispetto alla prospettiva adulta.

La sua Procura chiede l'apertura di una procedura di adottabilità per i MSNA. In altre città italiane la nomina del tutore viene disposta dal giudice tutelare. Può spiegarci le ragioni della sua scelta?

La differenza tra le due procedure è sostanziale.

La seconda è un adempimento meramente formale, dopo di che il giudice tutelare svolge una generica vigilanza sulla tutela, di norma attribuita allo stesso Ente locale chiamato ad erogare i servizi assistenziali.

È possibile che, nominando tutore lo stesso ente che deve dare il servizio e non avendo una procedura che preveda aggiornamenti e verifiche, si garantisca una tutela piena al soggetto? Quella che prevede la convenzione di New York?

La procedura di adottabilità spaventa solo perché evoca uno sbocco apparentemente ineluttabile ma, per come è strutturata, partendo da uno stato di abbandono - che come dicevo è una situazione di fatto e prescinde dalla colpa e responsabilità dei genitori - tende ad accertare caso per caso secondo passaggi dettagliatamente previsti se la situazione del minore è transitoria e ovviabile.

Se è così la procedura si chiude anche con interventi di ricongiungimento familiare, diversamente si attiva la doverosa ricerca di una famiglia alternativa per il minore che non ha genitori e parenti disposti o in grado di prendersene cura.

Con il giudice tutelare ci si limita a dare una risposta formale.

Che non è garantita e che non prevede alcuno sbocco sostanziale.

Perché un minore straniero, dopo essersi presentato a chiedere accoglienza, poi si allontana dalle strutture che lo ospitano e si rende irreperibile?

Perché vede che il suo programma, la sua prospettiva di vita non è garantita.

Sono perciò convinto che la procedura di adottabilità sia il percorso che più garantisce un MSNA privo di referenti parentali sul territorio nazionale. Non significa che verrà dichiarato adottabile ma che per tutta la procedura sarà seguito, avrà un punto di riferimento.

Si attiva il Comitato minori stranieri, si fanno verifiche sulla famiglia nel paese d'origine, sulle ragioni dell'allontanamento e sulla possibilità di costruire degli affidamenti garantiti.

Tra l'altro gli affidi a tempo indeterminato richiesti dal pubblico tutore e omologati dai Giudici tutelari sono a mio avviso del tutto impropri perché, pur configurandosi formalmente come consensuali, non sono temporanei, non tendono ad ovviare a difficoltà transitorie dei genitori e non vedono in alcun modo coinvolta la famiglia d'origine, spesso neanche individuata.

È una forzatura del sistema.

Per non dire poi che la Convenzione di New York richiede di sentire il minore in tutte le procedure che lo riguardano, cosa che presso il giudice tutelare di norma non avviene.

I dubbi che vengono sollevati sull'applicazione della procedura di adottabilità riguardano il fatto che il minore sia veramente in stato di abbandono, o stia invece attuando un progetto migratorio deciso a livello familiare.

L'abbandono è uno stato di fatto, non necessariamente volontario. Non significa che il genitore non si vuole occupare del figlio. Indica che, in concreto, al minore non vengono garantite le più elementari esigenze.

Se io mando mio figlio a studiare a Londra e pago il college, mi sto occupando di lui.

Se lo affido a gente che lo fa viaggiare in modo illegale, affrontando situazioni drammatiche e gravi pericoli a cui non so se potrà sopravvivere, e senza sapere se all'arrivo qualcuno se ne occuperà, posso dire la stessa cosa?

A volte i genitori programmano il viaggio perché il minore si trasferisca presso parenti che sono già in Italia e in questi casi sono d'accordo con lei che l'abbandono può essere escluso, ma se lo mandano allo sbaraglio senza garanzie su quale fine farà siamo ancora in presenza di un comportamento responsabile? E magari pretendono anche che il ragazzo lavori in Italia per mantenere la famiglia in patria.

Le sembra un atteggiamento culturale corretto, che tolleremmo dai genitori di un minore italiano?

In ogni caso la procedura di adottabilità prevede proprio l'accertamento specifico delle condizioni, familiari e personali, di ogni minore straniero non accompagnato e la verifica della possibilità di un rientro in famiglia, laddove la prassi di lasciare ai servizi territoriali e al tutore pubblico di farsi carico di tali minori parte dal postulato che un minore straniero, per il solo fatto di essere presente nel territorio nazionale senza genitori o parenti, non abbia il diritto di crescere in una famiglia o di poter vivere nella sua famiglia di sangue ma solo quello di essere assistito fino alla maggiore età.

No, ma le condizioni di partenza non sono le stesse. Se una famiglia vive in un Paese estremamente povero, o in guerra, può darsi che la scelta migliore nell'interesse del figlio sia cercare di mandarlo in Europa.

Eh no, non possiamo basarci sui luoghi comuni! La procedura di adottabilità prevede un accertamento caso per caso attraverso passaggi e accertamenti specifici. Vanno compiuti accertamenti, anche all'estero tramite il servizio sociale internazionale, per verificare, ove possibile, l'identità del minore, l'esistenza di una famiglia che potrebbe anche non esserci o averlo cacciato, o se sia stato il minore a fuggire da casa e sia cercato dai genitori.

Non si può, per il solo fatto che un minore proviene dall'Afghanistan o dal Bangladesh, omettere doverosi accertamenti individuali, assolutamente necessari per stabilire qual è veramente la situazione familiare e i motivi dell'immigrazione clandestina.

La procedura indica dettagliatamente ciò che il giudice deve fare.

Tutti passaggi che saltano se trattiamo questi ragazzi con l'etichetta: è afgano, ho già capito tutto, non ho bisogno di accertare se ha una famiglia e se possa provvedere a lui, non ci provo neanche e neanche tento di dargliene una. È, questo, rispetto del diritto del minore a crescere nella sua famiglia o in una famiglia sostitutiva? O è una pietosa forma di "beneficenza pubblica" che non garantisce niente a nessuno e che determina un utilizzo improprio di risorse, senza progettualità, senza alcuna seria prospettiva futura?

Se però trattiamo con minori già prossimi alla maggiore età, siamo sicuri che la procedura possa essere seguita?

Ci fossero anche solo sei mesi di tempo è possibile e doveroso, a mio avviso, almeno tentare di aprire una possibilità, con l'adesione del

ragazzo, cercando qualcuno che possa occuparsi di lui anche nella prospettiva adulta.

Ci sarà una possibilità su mille ma è doveroso almeno provarci.

Non posso dire che, tanto, nessuno adotterebbe un ragazzo di 17 anni ed è inutile incominciare.

La procedura va aperta perché lo prevede la legge.

Chiaramente lo sviluppo della procedura può variare in relazione all'età e ai tempi a disposizione, ma bisogna almeno cercare di dare a un ragazzo un punto di riferimento di tipo familiare o para familiare che possa essere significativo anche nella prospettiva adulta.

Lo so che presso molti Tribunali per i minorenni queste pratiche vengono tenute ferme e archiviate alla maggiore età ma è una patologia del sistema, un negare un diritto a monte.

Nella mia ottica il procedimento di tutela non deve attivarsi in base alle probabilità di realizzarlo ma perché lo prevede la legge, altrimenti si resta nella solita approssimazione.

La stessa approssimazione che a volte caratterizza i procedimenti ex art. 31, laddove non è infrequente che immigrati non in regola, a volte espulsi per gravi reati, strumentalizzino i figli minori per ottenere permessi di soggiorno dai Tribunali per i Minorenni...

Stiamo parlando dei procedimenti con cui un genitore chiede al Tribunale per i Minorenni di rimanere in Italia accanto al figlio minore...

Ai bisogni del bambino devono provvedere i genitori.

Per chiedere un permesso di soggiorno in deroga, però, non basta riportare questa situazione.

Un genitore deve anche provare che i suoi doveri non li può assolvere nel paese d'origine.

Il fatto è che il minore non può essere espulso.

No, ma se i genitori devono ritornare nel paese d'origine il bambino può andare con loro.

Niente interviene a separare il figlio dal papà o dalla mamma.

Se uno straniero è in Italia con i figli, disoccupato, in una situazione di irregolarità, espone questi ultimi alla precarietà sapendo di non avere nessuna garanzia.

Qualora debba rientrare nel proprio Paese, la legge non gli impedisce di portare il bambino con sé.

Non è possibile che il Tribunale per i Minorenni diventi la strada per stabilire nuove condizioni legittimanti e bypassare surrettiziamente i controlli che, per legge, la pubblica amministrazione ha il diritto di fare, comprese verifiche e richieste di informazioni che non sempre il

giudice acquisisce. Il rilascio di un'autorizzazione temporanea al soggiorno, in deroga alla disciplina ordinaria, dev'essere correlato a specifiche esigenze del minore e non può essere determinato dal solo fatto che in Italia si viva meglio che altrove.

Ci sono delle regole, più o meno condivisibili, per disciplinare l'ingresso di stranieri nel territorio nazionale e bisogna comunque rispettarle, altrimenti si crea un vulnus nell'ordinamento.

Sono regole molto strette, quasi impossibili da osservare...

E allora agiamo sulla base di un'ideologia?

Possiamo sollevare un'eccezione di costituzionalità, possiamo sollecitare leggi più giuste, ma quelle che ci sono le dobbiamo applicare, altrimenti non garantiamo i cittadini e incentiviamo a violare la legge entrando clandestinamente nel territorio nazionale per avvalersi poi di una genitorialità strumentale.

Noi questo tipo di atteggiamento non dobbiamo avallarlo.

Chi entra in Italia senza garanzie, violando le leggi, deve dimostrare che l'ha dovuto fare per sottrarsi a concreti pericoli o alla miseria e per garantire al minore i diritti fondamentali, non per vivere con mille euro al mese in Italia invece che con cinquecento altrove.

Io non credo di dover essere arbitro della legge. La posso interpretare in base a principi che lo stesso ordinamento prevede e afferma, ma non posso stravolgerla quando non sono d'accordo.

Come magistrati siamo soggetti solo alla legge, ma alla legge dobbiamo ossequio e rispetto.

Finito di stampare nel mese di luglio 2011
presso il Centro Stampa della Regione Emilia-Romagna

