

# I TUTORI VOLONTARI DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

GIULIA GULLACE

BORSISTA PER LA RICERCA E TUTOR DIDATTICA PER IL PROGETTO DI  
FORMAZIONE E ACCOMPAGNAMENTO DEI TUTORI VOLONTARI DI  
MSNA, DIPARTIMENTO GIURISPRUDENZA, UNIVERSITÀ DI TORINO

*Il tutore volontario di minori stranieri non accompagnati ha l'obiettivo principale di individuare una persona che non sia solo il legale rappresentante del minore solo, bensì il suo punto di riferimento, il catalizzatore di una burocrazia ogni tanto un po' lenta, una figura stabile e coinvolta in ogni aspetto della sua quotidianità. Il tutore volontario è colui che accompagna il ragazzo nelle sue scelte di vita, che può rappresentare un'occasione in più proprio grazie alla soggettività del rapporto personale che instaura con il ragazzo*

Il 7 aprile 2017 è stata approvata la legge n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", cosiddetta Legge Zampa, che delinea prassi e sistemi di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati (MSNA) con l'obiettivo di raggiungere uniformità a livello nazionale.

Tale norma, con le sue successive modifiche, tocca diversi aspetti non solo del sistema di accoglienza - come ad esempio la competenza del tribunale per i minorenni per i rimpatri assistiti, la specificazione del prosieguo amministrativo per MSNA e l'istituzione del SIM (Sistema Informativo minori stranieri non accompagnati) presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - ma anche della vita quotidiana dei bambini e dei ragazzi giunti soli in Italia senza un adulto legalmente responsabile per loro.

Tale legge sta avendo un grande impatto non solo sul pre-esistente sistema, che ne è stato, in alcuni casi, letteralmente travolto, ma anche e soprattutto sulla vita dei singoli, sugli esiti di taluni percorsi e gli inizi di altri. Questo è il passaggio fondamentale per comprendere a fondo l'importanza della legge 47, il perfetto esempio per illustrare quanto le disposizioni di una norma, parole scritte su carta, portino a conseguenze dirette nell'esistenza degli individui.

I protagonisti di questa nuova narrazione

sono due: i minori stranieri non accompagnati, ovviamente, e i privati cittadini che scelgono di diventare tutori volontari.

Come in ogni filo narrativo i protagonisti non sono inseriti in una pagina bianca: al contrario, sono circondati da personaggi, da parole, da storie che già hanno vissuto e stanno vivendo in quelle pagine, con le proprie leggi, i propri ruoli, le proprie abitudini. Consentitemi questa metafora romanzesca per illustrare anche ai non addetti ai lavori quello che viene chiamato in gergo il "sistema della rete": la collaborazione tra molteplici professionisti del sistema dell'aiuto e dell'accoglienza ai fini della creazione e realizzazione di un progetto di inserimento sociale, lavorativo, scolastico. Ovvero, gli educatori, gli assistenti sociali, gli avvocati, i giudici e tutti coloro che da anni lavorano con e per questa peculiare categoria.

Uffici che, come detto prima, sono stati in alcuni casi "travolti" da nuovi compiti e funzioni derivati da questa novità normativa: gli uffici regionali dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza hanno recepito i compiti di selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari, i giudici dei tribunali per i minorenni hanno assunto funzioni di giudici tutelari per gli specifici casi di deferimento della tutela a favore di MSNA, i servizi sociali hanno dovuto imparare a confrontarsi non più con il tutore istituzionale,

dal quale ricevevano le deleghe necessarie, ma con privati cittadini ora ricoprenti un ruolo specifico di garanzia per ogni minore in tutela.

### **MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA**

Conosciamo meglio i protagonisti che la legge ci presenta o ri-presenta, nel caso dei minori stranieri non accompagnati. A luglio 2019 i MSNA censiti sul territorio nazionale sono stati 6.826, di cui il 93% maschi. Le provenienze sono molteplici, alcune relativamente stabili, come quella albanese, che si rileva essere la quota più numerosa dal 2018 (stando ai report mensili forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), altre che seguono movimenti di alternanza (ad esempio, a luglio i principali paesi di provenienza sono stati, in quest'ordine, Albania, Egitto, Pakistan e Costa D'Avorio, ma solo due mesi prima la terza provenienza più numerosa era il Gambia e all'inizio dell'anno il Pakistan era "solo" la settima)<sup>1</sup>.

L'art. 2 va a definire specificatamente chi può essere definito tale e - di conseguenza - nei confronti di chi la legge n. 47 deve essere applicata: "il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano". Ciò significa che è un MSNA il bambino o il ragazzo che si trova in Italia senza *in questo momento* una figura per lui legalmente responsabile: è un orfano? Non necessariamente: è sufficiente

una lontananza geografica tale da impedirne la cura e l'assistenza da parte degli adulti di lui responsabili.

La cronaca degli ultimi anni ci viene incontro nell'immaginare la situazione tipo: il minore proveniente da un paese africano che sbarca sulle coste siciliane solo, senza i suoi genitori. L'articolo 2 però fornisce un'altra importante specificazione: "...il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione Europea". Ovvero, banalmente, il minore albanese potrà godere di questo sistema di accoglienza *ad hoc* e dunque di un tutore volontario, il minore ad esempio rumeno invece no.

### **IL TUTORE VOLONTARIO**

L'art. 11 della legge definisce la nascita del tutore volontario per MSNA, il riferimento alla definizione rimane il libro I, titolo X del Codice civile. Le linee guida emanate dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza stabiliscono i requisiti essenziali per poter fare domanda di partecipazione al bando per diventare tutore volontario. Innanzitutto possono rispondere al bando cittadini italiani, stranieri e apolidi, purché ovviamente titolari di uno status giuridico regolare e "una adeguata conoscenza della lingua e della cultura italiana in relazione all'attività di tutore volontario"<sup>2</sup>. Il candidato deve poi avere la residenza anagrafica in Italia, aver compiuto i 25 anni di età, godere dei diritti civili e politici, non aver riportato condanne penali e non trovarsi nelle situazioni ostative descritte dall'art. 350 del Codice civile.

Perché la previsione per legge di un tutore volontario rappresenta un'importante svolta? Lo stesso Codice civile prevede - all'art. 354 - che la tutela può essere defe-

<sup>1</sup> Tutti i report a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali relativi ai minori stranieri non accompagnati sono disponibili al link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

<sup>2</sup> *Linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari ex art. 11 della l. 7 aprile 2017, n. 47*, reperibile al link: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>.

rita ad un ente pubblico, in forma residuale, ovvero solo se sul territorio non vi sono parenti del minore conosciuti o capaci di assumerne la tutela<sup>3</sup>. Nel caso dei minori stranieri non accompagnati tale eccezione è divenuta per ovvi motivi la regola. Ciò si è tradotto, nella pratica quotidiana, a situazioni in cui l'assessore di un grande comune aveva a suo capo centinaia di tutele. La messa a sistema di un tutore volontario (figura introdotta già da prima della legge n. 47 in alcune realtà italiane, come il Veneto) ha l'obiettivo principale di individuare una persona che sia l'adulto non solo legale rappresentante del minore solo, bensì il suo punto di riferimento, il catalizzatore di una burocrazia ogni tanto un po' lenta, una figura stabile e coinvolta in ogni aspetto della sua quotidianità. Il tutore volontario di MSNA non è solo colui che appone la firma per il consenso al trattamento sanitario, è colui che accompagna il ragazzo nelle sue scelte di vita, colui che può rappresentare un'occasione in più proprio grazie alla soggettività del rapporto personale che instaura con il ragazzo. L'elemento della personalità della relazione è il punto cardine della tutela volontaria: ogni tutore può infatti avere al massimo tre tutele contemporaneamente in essere e, comunque, ha la facoltà di rinunciare all'assunzione di tutele successive alla prima. C'è inoltre da segnalare che il testo originario della legge, prima di essere modificato lo stesso anno nel mese di dicembre con il decreto legislativo n. 220, prevedeva che ad ogni tutore poteva essere deferita una sola tutela, eccezione fatta per i casi di fratelli o sorelle, cambiamento giustificato dall'alto numero di minori soli presenti specie in alcune regioni, prima tra tutte la Sicilia.

Non si tratta quasi mai di periodi particolarmente lunghi, dal momento che la tutela

decade al raggiungimento della maggiore età e - stando alle statistiche fornite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - il 63,7% dei MSNA segnalati al 31 luglio 2019 ha già compiuto 17 anni (e si tratta di un trend costante). L'esperienza delle tutele volontarie in Piemonte ha messo in luce quanto possa essere cruciale il ruolo del tutore privato proprio a causa del fatto che spesso il tempo a disposizione per realizzare il "progetto di inclusione" (che coinvolge principalmente le delicate sfere dell'istruzione e del lavoro) è poco. Riporto come esempio il caso del tutore che, grazie a conoscenze personali, è riuscito a far assumere il ragazzo in sua tutela come apprendista elettricista, e ciò ha consentito al raggiungimento della maggiore età (che coincide sempre con la scadenza del permesso di soggiorno per minore età) di ottenere un titolo di soggiorno valido dopo i 18 anni. Oppure penso ai ragazzi e alle ragazze che hanno potuto raggiungere i risultati scolastici sperati (come il conseguimento del diploma di terza media) grazie al tutore volontario che ha passato i pomeriggi liberi facendo esercizi di grammatica e lingua italiana in comunità con il suo tutelato (e anche con i suoi compagni di comunità)<sup>4</sup>. Una figura dunque che può apportare nuove risorse nel sistema già avviato, affiancandosi ai professionisti e agli altri attori istituzionali, ampliando il ventaglio di possibilità e opportunità per ogni singolo ragazzo.

Rappresentativo dell'importanza che la figura del tutore può avere anche nei casi in cui la tutela legale avrà una breve (o brevissima) durata, è l'esperienza di M.D.:

"Quando sono arrivato a Torino ho chiesto per prima cosa di avere un tutore. Neanche due mesi dopo ho conosciuto il mio

<sup>3</sup> J. Long, a cura di, *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*, ed. Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 8.

<sup>4</sup> Le esperienze narrate sono state raccolte durante i gruppi di accompagnamento per tutori volontari nominati organizzati in Piemonte tra il 2018 e il 2019. Trattasi di gruppi condotti da uno psicologo e un assistente sociale, con incontri a cadenza mensile, che rappresentano un momento di approfondimento di determinate tematiche (come ad esempio il fenomeno della tratta, il trauma, il lavoro di rete con i servizi socio-assistenziali dell'accoglienza, le motivazioni al volontariato) e soprattutto garantiscono momenti di confronto, dialogo e scambi sulle esperienze di tutela in essere.

tutore, pochi giorni prima del mio diciottesimo compleanno. L'incontro con il mio tutore è stato molto positivo. Fin dal primo incontro ha conquistato la mia fiducia: mi ha convinto ad andare a fare la visita per l'accertamento dell'età. Io ero un po' diffidente, ma con lui mi sono sentito protetto. Continuiamo a sentirci e vederci, quasi tutti i giorni e lui rimane il mio punto di riferimento per tutti i miei problemi, anche se ormai sono maggiorenne da dieci mesi io di lui ho fiducia anche perché sento che mi vuole bene"<sup>5</sup>.

### **L'ESPERIENZA PIEMONTESE**

Per far sì che il cittadino privato che desidera diventare tutore abbia gli strumenti per porsi all'interno del sistema di accoglienza come risorsa, come ricchezza aggiuntiva, è necessario che la persona sia ben consapevole innanzitutto della realtà con la quale entrerà in contatto: l'esperienza svolta dalla scrivente di supporto all'Ufficio Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del Piemonte ha messo bene in luce l'importanza di definire fin dal primo momento esattamente chi sono i minori stranieri non accompagnati. A questo viene dedicato il primo momento di incontro con gli aspiranti tutori volontari piemontesi e valdostani, un colloquio di conoscenza reciproca che ha il duplice obiettivo di dare la possibilità al candidato che ha risposto al bando pubblico di presentarsi, raccontare di sé e spiegare perché desidererebbe intraprendere questo tipo di volontariato, e al contempo di presentare al candidato la realtà dei fatti. Tra le informazioni "mediaticamente guidate", potremmo dire, ovvero influenzate erroneamente dalla percezione comune che oggi si ha del minore migrante, anche a causa di titoli giornalistici sensa-

zionalistici, quelle che emergono più sovente dai colloqui iniziali descriverebbero il MSNA come segue: un *bambino, maschio, africano e orfano*. Non totalmente corrispondente alla consueta realtà. Altro aspetto sul quale è bene fare chiarezza fin da subito è la distinzione tra affidamento familiare e tutela: al tutore non viene chiesto di accogliere nella propria casa il ragazzo né tantomeno di assumerne il mantenimento.

Un altro elemento la cui importanza è messa in risalto dall'esperienza del primo anno e mezzo di tutele volontarie riguarda il ruolo che il tutore si troverà a ricoprire: "non un navigatore in solitaria", come sottolinea il Garante regionale piemontese in ogni incontro con gli aspiranti tutori, anzi dovrà essere un nodo aggiuntivo in quella rete formata da tutti i professionisti coinvolti, ognuno con un proprio ruolo e propri compiti. Potremmo dire che il tutore più che un navigatore solitario è il componente di una numerosa ciurma in cui ogni sforzo e ogni attività è essenziale per il raggiungimento della meta.

Per proseguire la metafora, ogni navigatore ha però bisogno di una bussola. Al tutore volontario la bussola viene fornita durante il corso di formazione obbligatorio, che deve durare almeno 24 ore e affrontare specifiche tematiche individuate dall'Autorità nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza all'interno delle apposite linee guida: un modulo fenomenologico, un modulo giuridico e un modulo psico-socio-sanitario. Ogni garante regionale ha svolto il suo compito di selezione e formazione individualmente, mentre per le regioni sprovviste di garante tali compiti sono stati svolti direttamente dall'AGIA<sup>6</sup> (eccezion fatta per la Valle d'Aosta, che al momento dell'attuazione della legge non aveva Garante, i cui compiti rela-

<sup>5</sup> Tratto dal discorso presentato da M.D. in occasione della lezione di apertura del quinto corso di formazione piemontese, Torino, 9 marzo 2019.

<sup>6</sup> A tal proposito si rimanda all'interessante pubblicazione *La selezione e formazione di aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Compendium sull'attività svolta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con il supporto di EASO*, reperibile sul sito [www.garanteinfanzia.org/publicazioni](http://www.garanteinfanzia.org/publicazioni).

tivi alla tutela volontaria sono stati assorbiti proprio dall'ufficio piemontese). Nelle diverse realtà regionali la formazione è spesso stata affidata o co-gestita con agenzie internazionali operanti nel settore dei diritti dei minori, dei rifugiati e dei migranti, coinvolgendo spesso professionisti e consulenti. In Piemonte la formazione si è svolta in co-progettazione con l'Università degli Studi di Torino, sede dei corsi - che ad ora hanno raggiunto la quinta edizione e formato oltre cinquecento aspiranti tutori<sup>7</sup> - e ha realizzato le lezioni grazie alla partecipazione (a titolo gratuito) di docenti, assistenti sociali, educatori, magistrati, membri della commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato, medici e anche di ragazzi giunti in Italia come minori soli e di tutori volontari con alle spalle le prime esperienze.

Sempre secondo le linee guida nazionali, il corso formativo deve concludersi poi con una valutazione. Nei corsi torinesi ad esempio al termine dell'ultima lezione i corsisti vengono sottoposti ad un test finale, che consiste in un quiz con trenta domande a risposta chiusa, ricco di domande sulla pratica quotidiana. Le correzioni vengono poi date individualmente, con indicazioni precise e, se necessario, anche approfondimenti.

Dunque, a questo punto il cittadino aspirante tutore, dopo aver risposto al bando pubblico ed esser stato selezionato attraverso il colloquio individuale, dopo aver frequentato 24 ore di corso di formazione ed aver superato il test finale, *può* essere iscritto nell'elenco dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati istituito presso il Tribunale per i minorenni geograficamente competente. La *possibilità* rappresenta un elemento chiave imprescindibile dal percorso di maturazione e consapevolezza cui tende la formazione: è opinione

condivisa dall'équipe piemontese-valdostana infatti che anche la rinuncia a diventare tutore sia anch'essa una vittoria, perché rappresenta una scelta cosciente ed informata, ponderata sulla base di precise nozioni, dati e fatti forniti. L'Ufficio Garante Infanzia del Piemonte in raccordo con il Tribunale per i minorenni fornisce all'aspirante tutore anche la possibilità di confermare la sua disponibilità ad essere tutore anche in un momento non immediatamente successivo al termine del percorso formativo: a distanza di pochi mesi o anche un anno. Questa è l'opzione statisticamente scelta da coloro che hanno impegni lavorativi o familiari gravosi che non gli consentirebbero di svolgere la funzione di tutore ma che al contempo non vogliono rinunciare in modo definitivo a questa opportunità.

L'equilibrio tra la vita privata e questa particolare forma di volontariato deve infatti sostenere alcuni nodi ancora da sciogliere relativi alla figura del tutore nata con la legge n. 47. Innanzitutto non ci sono forme omogenee e diffuse di riconoscimento dei permessi lavorativi così come mancano, al momento, forme di polizze assicurative dedicate (come invece è garantito ad esempio alla famiglia affidataria<sup>8</sup>). Trattasi questi di due punti messi in luce dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza nelle Relazioni al Parlamento pubblicate nel 2018 e nel 2019.

Nel 2018 inoltre la Corte Costituzionale, con la sentenza numero 218, ha stabilito che al tutore volontario non spettano rimborsi spese, in quanto "l'elemento della volontarietà si integra, [...] , con il valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, a cui la l. n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell'indennità, anche sotto forma di rimborso spese". La gratuità rimane uno degli elementi caratterizzanti dell'attività

<sup>7</sup> A tal fine l'Ufficio Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha stipulato una Convenzione dalla durata triennale con la Regione Piemonte, la Regione Valle d'Aosta, l'ANCI Piemonte, l'Università degli Studi di Torino, l'Università del Piemonte Orientale, la Fondazione CRT, la Fondazione CRC e la Compagnia di San Paolo.

<sup>8</sup> Per approfondire la comparazione tra affidamento familiare e tutela volontaria si rimanda all'articolo *Famiglie affidatarie e tutori: quando l'accesso ai diritti dipende dall'azione di volontari*, di G. Gullace, su *Minorigiustizia* n. 3/2018, ed. FrancoAngeli.

tutoria e, dunque, uno degli aspetti che chi intende svolgere questa attività deve ponderare.

### **“ACCOMPAGNARE” IL TUTORE**

Si tratta dunque di un percorso certamente impegnativo, che mette alla dura prova le capacità della persona, a partire da quelle relazionali ed emotive. Se infatti i minori stranieri si trovano (o dovrebbero trovarsi) in un sistema di accoglienza pronto a dar loro il sostegno di cui necessitano, il tutore volontario rischia di essere lui il “non accompagnato”: “il privato cittadino che avrà l’incarico di tutore volontario assume [...] un importante esercizio di responsabilità sociale e di cittadinanza attiva, instaura un rapporto di fiducia con il ragazzo o ragazza in tutela, si pone in

ascolto dei suoi bisogni e cerca di attuarne i diritti. Ma spesso tutto ciò avviene con un forte senso di solitudine, uno stato d’animo che il tutore può provare se non si sente guidato o assistito adeguatamente dagli enti preposti non solo alla sua formazione ma anche al controllo e al sostegno del suo operato”<sup>9</sup>.

Parte della sfida ancora aperta dunque, non è solo relativa al riconoscimento del ruolo e dei diritti del tutore, ma anche al suo *accompagnamento*, affinché motivazione, entusiasmo, conoscenze e supporto vengano coltivati e rafforzati per renderlo agente a tutti gli effetti attivo ed efficace, sempre nell’ottica della salvaguardia del miglior interesse di ogni minore straniero non accompagnato.



### **Se il territorio entra nella comunità**

Le comunità sono istituzioni nate spesso con finalità esplicite di promozione della persona e della sua autonomia, che tuttavia, scontano a loro volta la stessa aporia del carcere: *educare all'autonomia in un contesto normato e disciplinare*. Qui, la differenza può farla il modello operativo che include un determinato paradigma di riferimento, una “cultura” della cura e del prendersi cura, i dispositivi della vita quotidiana e il gioco tra poteri, le metodologie di lavoro, la qualità relazionale tra gli ospiti e tra loro e gli operatori. Inoltre, la chance di un’educazione davvero empowring in queste strutture della transizione dipendono dai *gradi di permeabilità al mondo* che queste si danno. Quanto, cioè, al di là del discorso retorico, ogni comunità appartiene – ospiti ed operatori – al suo territorio in termini di relazioni quotidiane, legami sociali, permanenza nelle dinamiche locali, scambio, partecipazione attiva, cittadinanza agita. Se il territorio entra nella comunità, le regole di quest’ultima si fanno meno autoreferenziali, smettono di essere un codice separato, parallelo – come nelle realtà più chiuse – esse si restringono e vengono sottese da una logica del buon senso per gestire il quotidiano e non più solo e soltanto interpretate e agite come metro arbitrario per misurare il cambiamento comportamentale in vitro [...] Si può, e fino a che punto, tenere la *regola* alla minima intensità affinché la transizione sia una palestra educativa all’autonomia? Ovvero, si può “educare” senza far “praticare” ad ospiti ed utenti gradi significativi di libertà, responsabilità e signoria sulla propria vita?

**Susanna Ronconi**, in *Pedagogika. it*, n. 1/2019, p. 24.

<sup>9</sup> L. F. Peris Cancio, *Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati*, Minorigiustizia n. 1/2019, FrancoAngeli, Milano, p. 91.