



S a f e G u a r d

SAFER WITH THE GUARDIAN

REGIONAL REPORT SICILY



S a f e G u a r d

PIÙ SICURO CON IL TUTORE

**REGIONAL REPORT – SICILY
FEBRUARY 2016**

Table of contents

ENGLISH SUMMARY REPORT	3
Introduction	3
Research methodology: the local, national and European levels.....	4
Areas of analysis and links with international guardianship standards.....	7
Research findings and guidelines for a model of guardianship	10
References.....	17
RAPPORTO REGIONALE - SICILIA	18
Introduzione.....	18
Capitolo 1: il progetto “safeguard: più sicuri con il tutore” e la ricognizione territoriale	23
Capitolo 2: risultati dell’indagine.....	30
Capitolo 3: conclusioni e orientamenti per la formazione	96
Bibliografia	107

ENGLISH SUMMARY REPORT

Introduction

The implementation of the project “Safeguard: safer with a guardian” was based on a territorial analysis in the form of a research-action which would render a realistic picture of the ways in which legal guardianship for unaccompanied migrant children is practiced in Sicily. In order to maintain the research-action closely linked to the project’s objectives, we started by building a series of consultations with key actors and institutions operating in local social services and in reception and protection structures for unaccompanied migrant children, with the following twofold objective:

- 1) to collect and systematize the information necessary to experiment a system of guardianship for unaccompanied migrant children that is in line with the standards of guardianship elaborated nationally and internationally¹,
- 2) to create a receptive network of key actors in Sicily able to support this experiment and to guarantee its sustainability and replicability through time.

The action-research is therefore “systemic”, in the sense that the knowledge produced on the application of guardianship for unaccompanied migrant children in Sicily is oriented to preparing the ground for the development of the competences, procedures and methodologies required for an effective model of guardianship based on standards shared among partners and the key local actors who took part in the research in each analysed context.

Sicily and unaccompanied migrant children

Sicily is the region with the highest number of unaccompanied migrant children arriving in Italy. Its symbolic importance as a territory of reception of unaccompanied migrant children makes it the point of departure of the investigation carried out by Defence for Children Italy (DCI) within the “Safeguard” project, and is connected with all the other work carried out by DCI in previous years on the protection of migrant children’s rights.

Sicily represents a territory at one time open and problematic. On 31 December 2014 the highest number of unaccompanied migrant children arriving in Sicily was recorded within the operations Mare Nostrum and Triton (5672). Although data from the Ministry of Employment and Social Policy show a significant decline in the number of unaccompanied migrant children hosted in the Sicilian region from 30 December 2014 to 30 April 2015, from 4628 to 2486 respectively, Sicily remains the first region for number of children and reception structures, with 205 structure as for 30 April 2015². Sicily is also the region with the highest number of missing children (1882) and of temporary unauthorised reception structures, with 68,52% of total unauthorised structures in Italy and 18,6% of total structures in Sicily, and with 2589 unaccompanied migrant children

¹ See Defence for Children Italia, 2011: “Closing a Protection Gap: core standards for separated children”.

² See monitoring reports for unaccompanied migrant children published by the Ministry of Employment and Social Policy, General Directorate of Immigration and Integration Policies, “I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di Monitoraggio - April 2015”.

http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Report%20di%20monitoraggio%2030%20aprile%202015_def.pdf

hosted in these structures, among which the greatest part found in the province of Syracuse (Augusta, Porto Palo, Priolo Gargallo)³.

Mapping the area under investigation: the district and the provincial levels

The territory covered includes all districts of Courts of Appeal, and therefore the towns that are seats of Juvenile Courts (Catania, Palermo, Caltanissetta and Messina), while at the same time comprising the cities of Syracuse and Agrigento, both parts of the districts respectively of Catania and Palermo⁴. This choice has allowed us to highlight differences in the ways in which the Juvenile Courts operate in the contexts analysed, and also to understand the ways in which these tribunals are related with the Tutelary judge offices within each district, as it emerged from conversations with social workers and other professionals interviewed in each city within the district of competence, and in particular through encounters in ad hoc meetings with the presidents of the Juvenile Courts of Caltanissetta and Catania (see section on methodology).

Research methodology: the local, national and European levels

The research methodology was based on the collection of qualitative data through semi-structured interviews with actors who, based on their professional and institutional roles, were considered 'competent' in matters concerning guardianship for unaccompanied migrant children and procedures concerning their protection in reception structures. Interviews were carried out with institutional actors, in particular social workers from the local councils and from the Juvenile Courts, and with representatives of the voluntary sector, including guardians.

In each provincial context actors who were contacted and interviewed were also given a synthesis of the project "Safeguard" in the form of a leaflet containing the international standards for guardianship through images and key words, with indicators related to each standard included in the back page. The interview schedule was elaborated on the basis of the contents related to each standard, with the purpose of stimulating an exchange aimed to an understanding of the model of guardianship proposed by the project and of the obstacles encountered in implementing this model.

In addition to interviews, relevant information was gained by telephone and through participation in institutional ad hoc meetings. In particular, important qualitative data were collected by participating in a meeting organised by the Juvenile Court of Caltanissetta with representatives of first and second reception structures for children, and in a training day for guardians organised by the association ASGI (Law Studies on Immigration) in Catania. These encounters allowed us to gain detailed information on procedures and practices from judges, representatives from local police immigration offices and prefectures, and representatives from residential

³ Ibid. See also the ministerial monitoring reports of 31 December 2014 and of 30 September 2014. http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-12-2014.pdf http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20settembre%202014.pdf

⁴ It is worth noting that in Italy Juvenile Courts are territorially distributed in districts, whereas the juridical competence of Tutelary judges follow the territorial division of ordinary tribunals in smaller zones called *circondari*. This means that the area of competence of the Tutelary judge is more fragmented than that of Juvenile Courts, and so, according to the recent document on guardianship published by the national Authority for Children and Adolescents, it is Juvenile Courts that would best guarantee more uniform and fast procedures in appointing guardians. See report "Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati". Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Roma, 2015. <http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Verso%20un%20sistema%20di%20tutela.pdf>

homes for children. Finally, a focus group was organised in Palermo with a social worker of the city council and a group of representatives of residential homes who were assigned guardianship duties by the city council.

As already mentioned, the territory was mapped through a sampling process based on an opportunistic choice of provinces whose main cities are seats of the Juvenile Courts. To these Syracuse, Ragusa and Agrigento – the first two falling within the district of the Court of Appeal of Catania and the third falling within the Palermo district Court of Appeal – were also chosen for their importance as areas with the First Emergency Centre (CPS) of Pozzallo, functioning as Hotspot since January 2016, within which unaccompanied migrant children are first identified, and as areas with interesting experiences of guardianship, as in Syracuse, and reception services, as in the small town of Scicli in the Ragusa province. A “snowball” sampling method was followed to get access to a group of actors who, in the different local contexts where they operated, had similar knowledge of the workings of guardianship and protection services for unaccompanied migrant children. The criterion was therefore not so much to reach a certain number of interviewees, but to have access to key actors who in their own territorial competence could give the clearest possible picture about the ways in which guardianship for unaccompanied migrant children is practiced.

The above said research process has allowed to identify a diversity of practices followed in the different districts and local contexts, particularly with regard to the role of the Juvenile Courts as well as their relationship with the Tutelary judge’s offices within each district. Within the Palermo Court of Appeal district information was gained also about Trapani through telephone contacts with a volunteer guardian and a representative of a residential home for children. Within the Catania Court of Appeal, information about the Pozzallo Hotspot and the reception centre “Mediterranean Hope” in Scicli, was gained through an interview with the representative of the “Mediterranean Hope” residential home, which hosts unaccompanied migrant children coming from the Hotspot in Pozzallo. About the latter information was gained also through telephone contacts with the Social policy Assessor and through an interview with a volunteer of the “Borderline Sicily” Association.

Table 1. Mapped territory and actors involved

	Actors interviewed	Actors heard in ad hoc meetings	Actors who were informed about the Safeguard project
Catania	1 guardian, 1 guardian from the Asgi group, 1 responsible from the council social services, 2 representatives from the “Borderline Sicilia” association	Training for guardians: President of the Juvenile Court, social workers from the tribunal’s social services for children (USSM), social worker from the city council.	

Palermo	1 social worker, 1 representative of residential home for children	Focus group: social worker and representatives of residential homes for children acting as guardians.	
Syracuse	1 guardian from the association "AccoglieRete"		
Caltanissetta	1 social worker from council, 1 guardian.	2 events organised by the Juvenile Court: President of the Juvenile Court, representatives of residential homes and reception centres for children, chief immigration officer of local police, prefecture officer.	
Agrigento	2 guardians		
Messina	1 council social worker, 1 tribunal's social worker		
Pozzallo	1 volunteer of "Borderline Sicilia"		Social Policy Assessor, social worker
Scicli	Representative of the "Mediterranean Hope" residential home		1 residential home's representative
Trapani			1 residential home's representative, 1 guardian

In line with the criteria applied to the analysis, the methodology followed a dialogic and interactive approach with the various actors involved, highlighting the most important aspects of guardianship and the ways in which they affect the system of protection for migrant children in general and their integration into the host society.

The results of the research carried out in Sicily was aimed to inform the successive phases of the Safeguard project, in particular that concerning training and the creation of a network of guardians in the different Sicilian contexts. It was also aimed to inform the analysis of guardianship on a national level through the involvement of other regions in the south and north of Italy, as well as the spreading of the model nationally through the support of national partners, in particular the Authority for Children and Adolescents.

Finally, the guardianship model that will result from the research will be compared with other European experiences, in particular the Dutch experience of guardianship represented by the association Stichting Nidos, as European partner of the project and advisor for its training component, and it will be disseminated on a European level with the support of the international social service.

Areas of analysis and links with international guardianship standards

For each local context, the data collected concern general quantitative aspects, such as the number of children in care and the number of guardians, the existence of a formal list of voluntary guardians and the types and number of reception structures hosting unaccompanied migrant children. With regard to the ways in which in each specific context a guardian operates for the protection of unaccompanied migrant children and their integration into society, the following aspects or dimensions were considered:

1. Procedural/legal

The role of the guardian is considered here in relation to procedures linked to the issuing of a stay permit, paying attention in particular to the timing of guardian appointment, to the choice between a path of regularisation for “minor age” and a path of regularisation through seeking “international protection”, to the process of age assessment, to family fostering, to prolonged foster care services after children turn 18, to the passage of guardianship from one jurisdiction to another when the child is transferred.

2. Psycho-social

The analysis focuses on choices concerning the types of lodging, health care, education, training and special protection for children victims of abuse or human trafficking.

3. Cultural mediation

The focus is on professional figures who support the guardian in his/her communication with the child (cultural and linguistic mediators); cultural mediation is intended not just in the narrow sense of “translating” the child’s culture, but in the wider role that the guardian should have as a bridge between the protection system as a whole (reception and other community services) and the child.

4. Coordination between services and actors

The role of the guardian is considered here in his/her capacity to enhance coordination and dialogue among the different actors and professionals; the degree of formalisation of these relationships through written agreements will also be analysed.

During this analytical process the interconnections between each dimension and one or more standards, as well as between themselves, will be highlighted. In other words, we will try to understand how within each dimension analysed certain procedures or practices impact on the realisation of a specific standard, which in turn will have an impact on other standards. For example, lack of training and the absence of a guardianship authority in a specific context, which is linked to Standard 10 (see Table 2), have a negative impact on procedures, on the satisfaction of psycho-social needs and on Standard 4 (“The guardian acts as an advocate for the rights of the child”) and therefore indirectly on all other dimensions of analysis.

The interconnections between standards and analytical dimensions are represented in Table 2.

Table 2. Standards on guardianship and analytical dimensions

	Procedural/legal dimension	Psycho-social dimensione	Cultural mediation	Coordination between
--	-----------------------------------	---------------------------------	---------------------------	-----------------------------

				services and actors
<p>Standard 1 The guardian advocates for all decisions to be taken in the best interests of the child, aimed at the protection and development of the child.</p>				
<p>Standard 2 The guardian ensures the child's participation in every decision which affects the child.</p>				
<p>Standard 3 The guardian protects the safety of the child</p>				
<p>Standard 4 The guardian acts as an advocate for the rights of the child.</p>				
<p>Standard 5 The guardian is a bridge between and focal point for the child and other actors involved.</p>				
<p>Standard 6 The guardian ensures the timely identification and implementation of a durable solution.</p>				
<p>Standard 7 The guardian treats the child with respect and dignity.</p>				
<p>Standard 8 The guardian forms a relationship with</p>				

the child built on mutual trust, openness & confidentiality.				
Standard 9 The guardian is accessible.				
Standard 10 The guardian is equipped with relevant professional knowledge and competences.				

In the remaining part of this report the research findings will be presented with regard to the Sicilian territory and the analysis of guardianship and reception services for unaccompanied migrant children in specific points of arrival.

Research findings and guidelines for a model of guardianship

The analysis of the Sicilian territory has tried to highlight the most salient aspects concerning the procedures and practices linked to guardianship for unaccompanied migrant children in 6 main provinces of the island. The characteristics of the mapped territory, in particular the inclusion of all the Appellate Court districts (i.e. Catania, Palermo, Caltanissetta, Messina) has allowed the emergence of some specificities regarding the role of tribunals in the various local contexts and the ways in which juridical institutions, such as the Juvenile Courts and the Tutelary Judges, relate with each other and with administrative actors with regard to the care and protection of unaccompanied migrant children.

The analysed territory presents a diversity of experiences, approaches and practices on guardianship for unaccompanied migrant children. In some contexts (Catania, Syracuse, to a lesser extent Messina) there is an embryonic stage of guardianship involving the cooperation between guardians, grass-root associations, tribunals, social services, albeit with different degrees, modalities and approaches, whereas in other contexts (Caltanissetta, Palermo, Agrigento, Ragusa) such a process has not been initiated yet due to lack of a sufficient number of independent volunteer guardians (in Palermo totally absent) who are sufficiently trained and supported by the institutions (as in Agrigento). This datum suggests that in these contexts it is necessary to start a process of identification and training of potential guardians, further training of those already active, and awareness of institutional actors on the importance of guardians as a resource in the system of protection of unaccompanied migrant children.

Some of the contexts analysed have revealed the presence of dedicated guardians, some of whom have matured substantial experience in the field with regard to their role. It is within the intent of the SafeGuard project to capitalize on the good practices found in the single local contexts, so that we can build a model that is as uniform as possible, taking into account the weaknesses and strengths found during the field research.

The division of the analytical process in four specific dimensions concerning 1) legal/procedural aspects, 2) psycho-social aspects, 3) cultural mediation, 4) coordination between actors and services, has allowed us to link in each analysed territory specific problems around the reception and care of migrant children with the 10 core standards on guardianship identified on a European level. This approach, while on one hand has the benefit to consider the 10 standards in real contexts rather than in abstract, on the other hand it also allows us to discern for each dimension/aspect of analysis some specific problems that seem to relate to specific standards almost constantly. More to the point, after we allow that in the real world all standards and dimensions are linked, and that there is much overlapping within and between standards and dimensions, it is possible, for purely analytical purposes, to use Table 3 below, representing the most recurrent links between specific dimensions and specific standards on guardianship:

Table 3: Links between analytical dimensions and standards on guardianship

Legal/procedural dimension	Psycho-social dimension	Cultural mediation	Coordination between actors and services
Standard 1 (Best interest) Standard 2	Standard 3 (Protection) Standard 6 (Durable solution)	Standard 5 (Mediation) Standard 7 (Respect and dignity)	Standard 10 (Knowledge and competences)

(Participation) Standard 4 (Advocacy of children's rights)		Standard 8 (Trust) Standard 9 (Accessibility and proximity)	
---	--	---	--

Taking Table 3 as a point of reference, we will consider the most significant elements emerged from the analysis of guardianship for unaccompanied migrant children in the Sicilian territory.

We hope that this analytical approach can also represent the basis from which we can proceed to the elaboration of the elements that are necessary to set up an integrated system of guardianship which takes in consideration both the personal relationship between guardians and children and the relationship between guardians and the other actors operating in the welfare services for children. In line with the purpose of the SafeGuard project, this integrated system of guardianship should be applicable on the local, national and international level.

1. Legal-procedural dimension

Under this dimension, the analysis has revealed how specific procedures, such as the appointment of a guardian, the issuing of a “residence permit for minor age”, the application for asylum, age assessment, family reunion in a third country, revocation of guardianship when children move to another area, are relevant for the evaluation of specific standards, such as those linked to the best interest of the child (Standard 1), to the child’s participation in important choices concerning his/her life (Standard 2), to the defence of his/her rights as a child and as a migrant person (Standard 4).

In the local contexts where the guardian is appointed in a relatively short time, while children are still in first reception centres, he/she manages to establish a **trust relationship** with the child so that he/she will understand which type of second reception structure will best suit the child. Children’s participation in important choices such as the type of lodging and whether to apply for asylum or require a residence permit for minor age, depends both on the **timing of the guardian’s appointment** and on whether the latter is **an independent figure vis-à-vis the reception structure or the social services**.

With regard to the **age assessment procedure**, only in those places where guardians were independent from institutions could they at least attempt to oppose this procedure and pressurise the local immigration authority to issue a residence permit for minor age on the basis of children’s declaration.

Another difficulty encountered by guardians in Sicily was the **revocation of their guardianship** role when the child was transferred to another area of different juridical competence. Here the **Tutelary Judges** followed a different approach in the various zones/*circondari* and in some contexts the Tutelary Judge would approve a revocation only when the previous guardian would identify a substitute in the new place.

Finally, **Juvenile Courts** had different approaches towards approvals of **prorogation of care services** for children who turned 18 without finishing their integration programme. While some Courts, such as that in Catania and to some extent Caltanissetta, would carry out a careful work of selection with the cooperation of the Court honorary judges, other Courts, as in Messina and in Palermo, would refuse prorogation requests in principle without investigating on the real circumstances of the child.

This level of analysis suggests that for guardians to be able to satisfy standards 1 (child's best interest), 2 (child's participation to decisions) and 3 (child's rights advocacy), the following conditions should occur:

- Tribunals and Juvenile Courts should apply a **uniform approach** to the various procedures which lead to a prompt appointment of **independent, volunteer and well networked guardians** who are **recognized by other institutions**, such as the **immigration authorities** as well as the **judicial authorities**.
- Local immigration authorities should be given **clear guidance as to which laws they should apply when dealing with migrant children**, so as to know **when to apply international protection or children's protection principles**.
- There should be **more collaboration between judicial authorities**, in particular **Juvenile Courts and social services** as to **when to grant prorogation of care services for children after they reach majority age** without completing a social integration programme.
- Guardians should be put in conditions of **operating within a network**, including through appropriate technological instruments, such as online platforms, so that they can easily identify and communicate with other guardians when their child is transferred.

2. Psycho-social dimension

This level of analysis has highlighted those aspects of care linked to the **quality and type of lodging**, and therefore to living conditions such as **safety**, aspects related to **Standard 3 (protection)**, with particular attention to the **psychological and physical health** of unaccompanied migrant children. It is also linked to children's life projects, such as **education and training**, and more broadly to long-term, **durable solutions (Standard 6)**, including fostering in families.

As we already said in the previous section, in contexts where guardians get in contact with children in an early stage, when still in first reception structures, the choice of the type of lodging will be made according to the needs of the specific child, with guardians spending time to listen to children's stories and profile. On the other hand, in those contexts where the police immigration officers are the first persons met by children, it can happen that children are put in the first structure available, without much consideration of the child's story and needs, as in Caltanissetta.

In all contexts researched there were cases of children in particularly vulnerable conditions, such as children involved in prostitution, victims of sexual abuse and trafficking. These situations exercise considerable strain on guardians, as the latter often are not supported by specific services for victims of trafficking or particularly vulnerable children. Not all judiciary authorities, such as the Juvenile Courts, cooperate with guardians, or even with social workers who are invested with guardianship powers, in finding adequate solution for these children.

Once more, in those contexts where there is no figure of independent guardians, or where guardians are not recognized by children's welfare institutions, things get more difficult, as in Palermo where the figure of independent and volunteer guardian is inexistent, or in Agrigento where this figure is too weak. On the other hand, where we find independent volunteer guardians, cases of child abuse are tackled with determination and

courage, as in Syracuse and Messina. The presence of specific projects for victims of trafficking in the area also makes a difference for vulnerable children, as it was clear for Catania or in Ragusa, where there are groups carrying out projects to assist and protect victims of trafficking, whereas in Caltanissetta, where there were no such projects, girls involved in prostitution tended to run away before the guardian would find an adequate solution, including reunion with parents or relatives in a third country.

With regard to long-term solutions, guardians have to struggle, as most educational and training programmes or life projects are initiated late in the reception process, so that often children reach 18 years of age without having received any education or training. The cooperation and support of school and educational institutions, social services and Juvenile Courts are of fundamental importance with this regard.

In all contexts studies it was difficult to find a local fostering family as an alternative to residential homes; this was due to cultural obstacles to fostering a grown up boy or girl coming from a different culture, since most families willing to foster a migrant child come from a catholic background and tend to assume that their fostered children should follow the same religion. This, according to guardians and social workers, causes abrupt interruptions of fostering experiences, with negative psychological consequences for children.

The psycho-social dimension suggests that for guardians to be able to satisfy standards 3 (protection) and 6 (durable solution), the following conditions should occur:

- It is important that the guardian listens to children in an early stage after they arrive, so that he/she can make the right decision as to which lodging to choose, according to children's stories and needs. **Guardians should work closely with both children and social services in making these choices concerning the environment in which the child will live.**
- **Formal agreements between local health authorities and voluntary organisations working for migrants' and children's rights** would facilitate the work of guardians in finding appropriate safe residential solutions for children. They would certainly allow a constant presence of specific health services to protect children's physical and mental health in the communities where they are lodged.
- **Social services should elaborate individual life projects for children together with residential homes' managers, guardians, educational institutions and children themselves.** These projects should be designed to meet in particular children's needs to enter the labour market and be economically autonomous.
- **Tutelary Judges and Juvenile Courts should coordinate themselves in finding uniform approaches to adoption and fostering** either in local families or abroad, in particular **applying the same laws** in all contexts.

3. Cultural mediation

This dimension concerns both the figure of the cultural mediator as a key professional who can support guardians in their communication with children and those aspects concerning more specifically the **role of guardians as intermediaries between children and child protection services in the wider sense (Standard 5)**. This dimension has also to do with the **role of guardians as privileged interlocutors of children, with whom they establish personal relations which reflect Standard 7 (respect and dignity), Standard 8 (trust) and Standard 9 (access and proximity)**

Cultural mediators, even in the technical sense as interpreters, are not stable professional figures in reception structures and residential homes, as they are usually hired on request, rather than included in the payroll of the reception structures and welfare services. However, in some local contexts cultural mediation works thanks to specific projects and services operating in the area and run by grass-root migrant rights' organisations from which guardians find support. This was the case in Syracuse and in Messina, where guardians collaborated closely with the ARCI group, whereas in Palermo the social workers acting as guardians can get professional support from a specific project on cultural mediation called "Medina", funded by the local administration. In all other areas where guardians could not draw from existing cultural mediations services, the communication between guardians and children, and between children and local services, can be a serious problem, such as in smaller towns like Caltanissetta and Agrigento. There was also evidence from Ragusa that cultural mediators speaking the local language or dialect of the child are not necessarily the best solution if these persons, who are often former unaccompanied migrant minors themselves, are not adequately trained.

As for cultural mediation in the wider sense of guardians as intermediary between children and welfare services and as privileged interlocutor of children, it emerged that in the process of establishing a personal relationship with children based on standards 7, 8, 9, the main obstacles encountered by guardians is an **interpretation of their role as too technical and bureaucratic**, rather than as a key figure who can establish a trust relation with adolescents, so that the latter in turn will trust migrant children's reception and protection system. There is on one hand a sort of juxtaposition of roles between guardians and reception managers, whereby the former try to exercise some form of control on the latter, who in turn tend to discredit guardians. On the other hand, even within institutions such as the social services, guardians are not recognised as a key intermediary figure, and in many contexts researched important information on children was not passed on to guardians.

With regard to the building of a **guardian-child relationship based on trust, respect and dignity**, research in the Sicilian territory has highlighted that, where there was a network of independent volunteer guardians, such as the association "AccoglieRete" in Syracuse, the terrain was favourable for a relationship between guardians and children similar to that described in standards 7, 8, 9. It is also true, however, that there is no adequate training and guardians operating in the various contexts did not have similar uniform guidelines to follow as to how to relate with children. Even in the best contexts, as in Syracuse, the relationship between guardians and children risked to acquire a privatised character, with excessively personalised child-guardian relationships not mediated by what more experienced guardians interviewed in Catania called a "fair distance" between guardians and children which can only guarantee a level of respect and dignity towards migrant children. As for the aspect linked to standard 9, on the guardian's ability to be **accessible for the child** and to maintain a level of **geographical proximity**, the obstacles to its realisation consist in the **objective geographical distance which often separates the child's residential home and the guardian's own domicile**.

This level of analysis suggests that for guardians to be able to satisfy standard 5 (guardian as intermediary), and standards 7, 8 and 9 (guardian-child relationship based on respect and dignity, trust, and proximity), the following conditions should occur:

- **Guardians should be aware of existing local projects and groups providing cultural mediation services and encourage the presence of cultural mediators as permanent professional figures in reception structures for migrant children.**

- **Guardians' role as key figures who can reduce the distance between migrant children and services and as key interlocutors for children**, should be **recognised by all actors** working in the reception and protection system for unaccompanied migrant children.
- **The guardian-child relationship should be seen in all its psychological, cultural and emotional aspects** whereas at present it is interpreted either in **too narrow bureaucratic, procedural terms** or in too **personalised** ways.
- There should be clear rules on the **appropriate geographical distance** that there can be between the child's and the guardian's domiciles.

4. Coordination between actors and services

This level of analysis is linked to the SafeGuard project's objective to build a model of guardianship that fits within a systemic framework. It concerns those aspects of guardianship involving a consideration of the **network of actors and institutions working around the reception and protection services** for unaccompanied migrant children, as well as the **guardian as a professional figure who within this network should possess appropriate knowledge and competences (standard 10)** so that he/she can be recognized by the other actors. From this perspective, the qualitative data gained through interviews in the different contexts were particularly useful to understand how the SafeGuard project can be read by the various actors who operate in those contexts.

There was a general agreement among the actors interviewed on the fact that a more intense networking was needed among guardians, both within a territorial context and between different territorial contexts, and at the same time more coordination was needed among the different actors and services in order to improve all aspects of guardianship exposed above. In some contexts there emerged also a tendency on the part of guardians to strongly identify with their own role, and this made their work self-referential at the expense of professionalism, as in the case of Syracuse's association AccoglieRete. This kind of attitude does not help to build a model of guardianship that takes into account all the positive experiences present in the wider regional territory and that is based on guardians' ability to confront with each other and to be open to alternative points of view. There were also instances of individualism among guardians, as in Messina and in Caltanissetta, where each guardian works individually, and this is an obstacle to the building of a systemic approach based on a shared model of guardianship.

There was a positive reaction from the part of the actors interviewed on the need to enhance guardianship through ad hoc quality training, and this was the case also in those contexts where there were not independent volunteer guardians and where legal guardianship was exercised by social workers and reception structures' managers, as in Palermo and to some extent in Ragusa. With this regard in many contexts guardians have learned their work in the field, whereas in other contexts, as in Catania, ad hoc training courses have been organised with the support of local institutions. There is agreement on the multidisciplinary character of a good quality training for guardians, as guardians and other actors agree that it is important to overcome the old legalistic interpretation of the role of guardians and embrace the more psychological, cultural and emotional aspects of guardianship as an activity.

There were diverse opinions on the **guardian's profile as to the volunteer (not waged) versus professional (waged) guardian figure**. It was considered that on a general level it was not fair that guardians often have to pay for expenses while doing their work, as this resulted in demotivation and more strain for guardians. On the other hand, not all the interviewees agreed on turning the guardian into a professional figure (similar to a social worker), as this would mean to miss the idea of guardianship as a "mission" or "service", rather than as another form of social work.

Many actors whom we have consulted are in favour of the creation of an independent guardianship authority which can offer support and supervision to all guardians, and many of them identified such an instrument in the Authority for Children and Adolescents on a national and regional level, while others have suggested that tribunals should have a special office that would function as a kind of help desk for guardians of unaccompanied migrant children; still others have pointed out that there should be an alternative authority to the judiciary one, which can appoint guardians as soon as children arrive, while they are being identified by the border security officials.

This level of analysis suggests that for guardians to be able to satisfy standard 10 (adequate knowledge and competences) , the following conditions should occur:

- Notwithstanding the voluntary nature of **guardianship and its character as a "mission" and "service"**, **guardians should not incur in expenses in the course of their activities**, while the professionalisation of guardians in terms of expertise acquisition should not imply its transformation into a type of social work.
- In order to avoid isolation and individualism, there should be **more networking among guardians within a geographical context and between different contexts, as well as cooperation between guardians and other actors** involved in the welfare of unaccompanied migrant children.
- **Training for guardians should be interdisciplinary and permanent.**
- There should be a **guardianship authority to which guardians can refer for support and supervision.**

References

DCI Italy, 2011: Standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati. *Closing a Protection Gap*. Il tutore: un attore centrale per la difesa e la promozione dei diritti dei minori. Defence for Children International Italy. <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1667.pdf>

DCI Italy, 2013: GATE – Tutori contro tratta e sfruttamento. Rapporto Nazionale Italia. <http://www.gate-eu.org/files/GATE%20italiano.pdf>

FRA, 2014: Guardianship for Children Deprived of Parental Care. A Handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking. European Union Agency for Fundamental Rights, Luxemburg.

Giovannetti, M., 2014: I minori stranieri non accompagnati in Italia. V Rapporto ANCI/Cittalia

Lucifora, A., 2012: Il minore straniero tra ordine pubblico e superiore interesse del fanciullo. Università di Catania - *Online Working Paper* 2012/n. 47.

Turri, G.C., 2005: Un tutore per i minori stranieri non accompagnati, «Minori giustizia», n. 1, p. 129-134.

UNHCR, 2014: L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia. Alto Commissariato Nazioni Unite per i Rifugiati, Rappresentanza per il Sud Europa. Roma, marzo 2014.

RAPPORTO REGIONALE - SICILIA

Introduzione

I minori stranieri non accompagnati (MSNA) nei nuovi flussi via mare e i loro diritti

La questione della tutela e dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) assume un'importanza particolare alla luce della loro crescente presenza nell'ambito dei flussi migratori via mare diretti verso le coste italiane negli ultimi anni. A questo proposito, il V Rapporto di ANCI/Cittalia parla di "fenomeno" dei minori stranieri non accompagnati in Italia con riferimento in particolare al biennio 2011-12, mentre Save the Children pone l'attenzione sull'aumentata presenza di donne e bambini, inclusi minori stranieri non accompagnati, nei flussi migratori via mare che hanno portato ai drammatici eventi iniziati a Catania il 10 agosto 2013 con la morte di 6 egiziani, di cui due minorenni, per proseguire a Scicli, in provincia di Ragusa, il 30 settembre con la morte di 13 eritrei, e concludersi con le tragedie di Lampedusa del 3 e 11 ottobre 2013, con la morte di oltre 700 migranti in mare. Ricorda Sandra Zampa, vicepresidente della Commissione bicamerale per l'Infanzia e l'Adolescenza, che tra i superstiti del naufragio del 3 ottobre c'erano 41 minori non accompagnati tra gli 11 e i 17 anni provenienti per la maggior parte dall'Eritrea e affrontando un viaggio attraverso l'Etiopia, il Sudan e la Libia, da soli, subendo detenzione e violenze⁵.

Gli arrivi via mare continuano per tutto il 2014 e il 2015, ed è ancora Save the Children a scrivere che "tra il 1 gennaio e il 28 febbraio 2015 sono arrivati via mare 240 bambini insieme ad almeno un familiare, ma quelli appena più grandi, che hanno affrontato da soli un terribile viaggio iniziato nei loro paesi di origine, sono la maggioranza, 521"⁶. Mentre scriviamo, maggio 2015, si susseguono senza sosta gli arrivi di barconi provenienti dalla Libia e diretti a Lampedusa, Augusta, Pozzallo, Trapani, Messina, Catania, Siracusa.

I minori, sia accompagnati che non accompagnati, in questo quadro li ritroviamo tra coloro che perdono la vita e tra i superstiti, ed è evidente che l'accoglienza in particolare di quei bambini e ragazzini che sopravvivono da soli a quelle che sono diventate delle vere e proprie odissee in mare per raggiungere l'Italia e l'Europa, diventa un compito allo stesso tempo ineludibile e arduo. Come ha osservato la presidente del tribunale dei minori di Catania nel corso di un incontro sulla tutela, "Il tribunale (...) si è ritrovato a doversi occupare dei minori, obbligatoriamente, perché il mare è entrato nelle nostre istituzioni".

Il mare dunque ha portato i **minori stranieri** direttamente dentro le istituzioni, nei sistemi nazionali di protezione dei minori, nelle leggi e principi nazionali e internazionali che tutelano i minori come portatori di diritti particolari che prevalgono su tutti gli altri, uno su tutti il principio del "**superiore interesse**" così come

⁵ Prefazione al Rapporto Faro: Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Terres des Hommes, 2014.
http://www.terredeshommes.it/download/GUIDA_MSNA_psicosociale_Terre_des_Hommes.pdf

⁶ "Immigrazione, minori non accompagnati: Save the Children, da 2 mesi il governo blocca la nuova legge su accoglienza e protezione". 6, marzo 2015.
http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/immigrazione_minori_non_accompagnati_save_the_children_da_2_mesi_il_governo_blocca_la_nuova_legge_su_accoglienza_e_protezione?year=2015

enunciato dalla **Convenzione di New York dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) del 1989 (Art. 3)** sui diritti del fanciullo. Il minore straniero è davanti alle istituzioni e alle leggi prima di tutto "minore", cioè soggetto giuridico da proteggere in virtù della sua minore età, e solo in un secondo momento si considera il suo status di migrante. La pregnanza di questo assunto è tale che anche quando spostiamo l'attenzione alla normativa nazionale sull'immigrazione, che nasce da esigenze diametralmente opposte rispetto alle norme sulla protezione dei minori, ebbene anche qui la minore età dello straniero si impone su ogni altra considerazione. Come osserva Lucifora (2012), il principio dell'interesse superiore si impone dunque in riferimento all'**art. 28, co. 3 del Testo Unico (TU) che tutela il minore straniero a prescindere dalla regolarità della sua condizione e dall'esistenza dei presupposti del ricongiungimento**; all'**art. 31, co. 3, TU** che, in deroga alle disposizioni dello stesso TU, riconosce ai familiari del minore straniero la possibilità di entrare e permanere nel territorio dello stato qualora vi siano gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore, tutelando così il **diritto del minore ad essere educato nell'ambito della propria famiglia** ogni volta che una diversa soluzione possa recargli un pregiudizio. Ancora, con forza il principio di accoglienza e tutela del minore si impone in riferimento all'**art. 19, co. 2 TU**, che **vieta l'espulsione nei confronti dei minori**, salvo che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello stato e per il diritto a seguire il genitore o affidatario espulsi, facendo dunque prevalere i diritti del minore rispetto all'interesse dello stato di controllare il territorio⁷.

Se i pochi riferimenti normativi sopra accennati evidenziano come i diritti dei minori siano stati riconosciuti a livello nazionale e internazionale, e come la loro tutela non possa venir meno per il fatto della condizione di migrante del minore, è anche vero che **l'esercizio di tali diritti**, e cioè la realizzazione delle condizioni necessarie affinché questi diritti possano essere esercitati, rappresenta ancora una questione irrisolta in ciascun sistema nazionale di protezione del minore. Tale questione è particolarmente pregnante per ciò che concerne in modo specifico **l'accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati**. Questi ultimi infatti costituiscono una categoria particolare, definita ai sensi dell'art. 1, co. 2 DPCM n. 535/1999:

per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato" [...] s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano⁸.

Essere privati di genitori o di altri adulti legalmente responsabili rende il minore straniero non accompagnato, per definizione, oggetto di particolari attenzioni da parte delle autorità pubbliche, in quanto l'incapacità giuridica tipica dello statuto del minore unita alla mancanza di una rappresentanza legale lo pone nella condizione di non poter esercitare quei diritti di cui è portatore e che gli sono stati riconosciuti dalle leggi nazionali e internazionali, e dunque in una condizione di particolare vulnerabilità. Per il minore straniero non accompagnato è quindi quanto mai rilevante la **Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti del minore nel processo**, che pone l'attenzione sull'ascolto del minore durante il processo attraverso un rappresentante legale, confermata dal **Consiglio d'Europa del 2010 con le Linee Guida per una**

⁷ A. Lucifora (2012): "Il minore straniero tra ordine pubblico e superiore interesse del fanciullo". Università di Catania, Online Working Paper 2012/n. 47. http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/47_2012.pdf. L. Miazzi (2004): "I diritti dello straniero minorenni. La tutela del diritto di asilo. Gli interventi delle regioni in materia di immigrazione. Relazione presentata al Convegno I nuovi cittadini. Palazzo di Giustizia di Trieste, 24 gennaio-14 febbraio 2004." <http://www.minoriefamiglia.it/download/miazzi.PDF>

⁸ "Linee Guida sui minori stranieri non accompagnati: le competenze della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione". Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. D.D. 19 dicembre 2013. http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/decreto%20direttoriale%20linee%20guida%20msna.pdf

giustizia a misura di minore. In questi interventi normativi, così come nel principio generale **dell'ascolto del minore nelle decisioni che lo riguardano**, come affermato dall'**art. 12 della Convenzione di New York**, ciò che si afferma è la **centralità della rappresentanza legale** per tutti i minori e, nel caso specifico dei MSNA, cioè di quei minori che “non hanno accanto i genitori ad occuparsi dell'esercizio dei loro diritti”, la **obbligatorietà e necessarietà dell'istituto della tutela** per far sì che i diritti loro riconosciuti sulla carta possano essere esercitati in concreto (Turri, 2004).

E tuttavia, alla obbligatorietà della tutela dei MSNA non corrisponde ad oggi una normativa organica che stabilisca in modo uniforme sul territorio nazionale le modalità e le procedure attraverso cui questo istituto debba essere applicato nel caso specifico dei minori migranti, da cui ne deriva una frammentarietà del quadro normativo relativo alla tutela dei MSNA⁹, mentre d'altro canto, l'inasprimento delle norme che riguardano l'ingresso e la permanenza dei migranti nel territorio nazionale, da ultimo con gli interventi in materia di sicurezza (“Pacchetto sicurezza”) del 2008-2009 che vedono tutti i migranti senza distinzione come fattori di rischio da controllare attraverso l'azione penale¹⁰, esercita un ulteriore impatto negativo sulla tutela, sia giurisdizionale sia amministrativa, dei MSNA.

A fronte di questa fragilità delle basi normative della tutela e di un orientamento politicamente condizionato della difesa del minore non accompagnato in quanto straniero, negli ultimi anni si è delineato a livello nazionale ed europeo un lavoro puntuale di ricerca e di promozione intorno all'istituto della tutela ed alla figura del tutore come attore centrale nell'attuazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati. È proprio in questo contesto che si inserisce il lavoro dell'organizzazione Defence for Children sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati e in particolare il progetto “SafeGuard: più sicuro con il tutore”, di cui si parlerà più dettagliatamente nelle prossime sezioni.

Defence for Children e la tutela dei minori stranieri non accompagnati nel contesto europeo e italiano: la Sicilia come territorio chiave

La questione dei diritti dei minori migranti è stata affrontata in diversi precedenti progetti europei da Defence for Children Italia (DCI) in partenariato con altre realtà europee dove sono stati fatti passi avanti nella creazione di un sistema di tutela nazionale adeguato ai minori migranti. In particolare, nel 2011 con il progetto “Closing a Protection Gap: Core standards for guardians of separated children”, DCI elabora insieme ad altri partner in Olanda, Belgio e Svezia, i **10 Standard sulla tutela** dei MSNA, che diventano uno strumento riconosciuto a livello europeo per qualificare l'attività dei tutori in ciascun sistema nazionale di protezione e accoglienza dei minori migranti. Già allora i punti di riferimento per l'elaborazione di questi standard erano i principi stabiliti dalla **Convenzione sui diritti del fanciullo**, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di accoglienza all'interno di ciascun contesto nazionale e di superare le differenze esistenti nel livello di protezione dei MSNA sia tra un sistema nazionale e un altro che all'interno di uno stesso contesto nazionale tra una regione e un'altra.

Nel 2012-13, con il progetto “**GATE: tutori contro tratta e sfruttamento**”, quei 10 Standard sono stati presi come punto di partenza per un ampliamento di prospettiva dei concetti di vulnerabilità anche in riferimento alla nozione di tratta di minori e ai fattori di rischio esistenti nei **sistemi di protezione dei minori** in generale, elaborando un sistema di 16 standard e relativi indicatori che rendono questi sistemi più o meno inclusivi, efficaci, appropriati e conformi ai principi internazionali sul diritto dei minorenni a vivere e svilupparsi potendo

⁹ Si veda Sintesi del Rapporto Nazionale “Closing a Protection Gap: core standards for separated children”. Defence for Children Italia 2011; Rapporto Nazionale “GATE: tutori contro tratta e sfruttamento”. Defence for Children Italia 2013.

¹⁰ Lucifora, op. cit.

partecipare alle decisioni e avendo uguale opportunità di essere protetti da forme di vulnerabilità, inclusa la tratta e lo sfruttamento. Anche qui la questione della tutela, intesa come istituto chiave volta a rendere possibile l'esercizio delle norme e dei principi sui diritti umani e dei minori, ha guidato l'analisi del sistema di protezione come contesto reale dove sviluppare un approccio olistico verso la problematica dei minori migranti e dei fenomeni di tratta a cui essi possono essere soggetti.

I due progetti sopra menzionati si sviluppano secondo una metodologia che mette al centro il minore straniero, visto al di là di ogni categorizzazione in quanto "separato" o "non accompagnato", ma come "persona minorenni in movimento", come suggerisce l'espressione inglese "children on the move". Dunque i 10 Standard sulla tutela elaborati nel corso di *Closing a Protection Gap*, così come quelli elaborati nell'ambito del progetto GATE, hanno tenuto conto del punto di vista dei ragazzi sentiti in singole interviste e in focus group, oltre che di quello di tutori, esperti e altri professionisti, e per questo sono stati presi in considerazione dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) nell'elaborazione di un manuale sulla tutela per i minori privati di cure genitoriali¹¹.

In questo documento si sono identificati i principi fondanti di un sistema di tutela applicabile a tutti gli stati membri e per tutti i minori che si trovano deprivati di un ambiente familiare e di cure genitoriali, che sono:

- 1) il **principio di non discriminazione**, secondo cui i minori devono avere lo stesso livello di protezione a prescindere dall'età, dallo status di immigrato, dalla nazionalità, dal genere, dal background etnico o da ogni altro fattore così come elencato dall'art. 21 della Carta europea dei diritti fondamentali.
- 2) Il **principio di indipendenza e imparzialità del tutore**, il quale deve essere guidato dal superiore interesse del minorenne nel prendere decisioni e azioni e nel valutare le scelte, ribadendo la necessità che gli interessi del tutore non siano in conflitto con gli interessi del minore.
- 3) Il **principio della qualità**, in particolare con riferimento alle qualifiche professionali che il tutore deve avere nel campo dei diritti e della protezione dell'infanzia, incluse conoscenze sui bisogni di gruppi particolarmente vulnerabili come le vittime di tratta.
- 4) Il **principio di responsabilità**, con riferimento in particolare alla istituzione di un'autorità di tutela in ciascun stato membro, che possa essere legalmente responsabile per gli atti dei tutori e che possa monitorare questi ultimi in modo indipendente. Questa base legale permetterebbe la definizione dei doveri e delle funzioni del tutore.
- 5) Il **principio di sostenibilità**, con riferimento alla tutela e rappresentanza legale del minore come parte integrante del sistema di protezione dei minori, per il cui funzionamento ogni stato membro deve garantire sufficienti risorse umane e finanziarie, che possano coprire i costi del monitoraggio, della supervisione e della formazione dei tutori.
- 6) Il **principio della partecipazione** del minore, che deve essere garantito in tutti i sistemi di tutela e di rappresentanza legale, con particolare riferimento alle informazioni che i ragazzi devono ricevere sul funzionamento della tutela e sui servizi di cui possono usufruire, così come sul diritto a presentare esposti quando ritengono che i loro diritti non sono stati rispettati dal tutore.

Questi principi sulla tutela si richiamano a quanto già stabilito da altre normative internazionali, in particolare, oltre alla già citata Convenzione di New York, al Comitato sui Diritti dell'Infanzia nel Commento Generale n. 6

¹¹ Si veda FRA (2014): Guardianship for children deprived of parental care: a handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking.
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-guardianship-children_en_0.pdf

sul trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori dal loro paese di origine, e nel Commento Generale n. 12 sull'effettivo esercizio del diritto del minore ad essere ascoltato, al Piano di Azione europeo sui minori non accompagnati 2010-14 che pone l'attenzione sulla qualità della tutela per assicurare che il superiore interesse del minore venga rappresentato nei processi decisionali.

Si tratta di principi che sottolineano nel loro insieme l'importanza della nomina tempestiva del tutore come figura che rappresenta i diritti dei minori migranti, e a questo proposito vale la pena ricordare il lavoro svolto in Italia dall'**Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza**, in particolare l'istituzione nel 2014 della **Commissione consultiva sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati**. Scopo della Commissione è di elaborare linee guida sulla figura del tutore dei MSNA, per approfondirne il ruolo, la formazione, le procedure di nomina, le competenze e le relative modalità operative, il monitoraggio, la valutazione e la gestione, alla luce dell'esperienza e delle buone prassi sperimentate a livello regionale e delle indicazioni provenienti dagli organismi internazionali. Tra i risultati di questo lavoro abbiamo il disegno di legge Zampa ancora in corso di esame in commissione parlamentare, che si propone di definire un sistema stabile di accoglienza, con regole certe e uniformi sul territorio nazionale, attraverso anche la figura di "tutori volontari" in rete con i garanti per l'infanzia e l'adolescenza¹².

Il presente rapporto di ricognizione territoriale, nell'ambito del progetto SafeGuard, si ricollega al lavoro sopra menzionato di Defence for Children sulla tutela dei migranti di minore età, partendo dalla Sicilia come territorio simbolo della presenza e accoglienza di MSNA. Un territorio accogliente e problematico, dove si registra al 31 dicembre 2014 il numero più alto di MSNA sbarcati nell'ambito delle operazioni Mare Nostrum/Triton (5.672). Sebbene i dati del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali aggiornati al 30 Aprile 2015 mostrano una riduzione della presenza di MSNA accolti nella regione siciliana dal 30 Dicembre 2014 al 30 Aprile 2015, da 4628 a 2486 MSNA, la Sicilia rimane la prima regione per numero di MSNA e strutture di accoglienza, con un totale di 205 strutture in data 30 Aprile 2015¹³. La Sicilia è anche la regione con il numero più alto di minori irreperibili (1.882)¹⁴, di strutture non autorizzate, detenendo il 68,52% delle strutture non autorizzate presenti nel territorio nazionale e il 18,6% delle strutture in Sicilia, con 2.589 MSNA accolti in strutture non autorizzate, tra cui la maggior parte ospitati in strutture ubicate nella provincia di Siracusa (Augusta, Porto Palo, Priolo Gargallo)¹⁵.

¹² Si veda Proposta di Legge Zampa et al. N. 1658. Camera dei Deputati, XVII legislatura. <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0014820.pdf>

¹³ Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di Monitoraggio – Aprile 2015". http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Report%20di%20monitoraggio%2030%20aprile%202015_def.pdf

¹⁴ Ibid. Si vedano anche i Report di Monitoraggio ministeriale del 31 Dicembre 2014 e 30 settembre 2014. http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-12-2014.pdf
http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20settembre%202014.pdf

Capitolo 1: il progetto “safeguard: più sicuri con il tutore” e la ricognizione territoriale

OBIETTIVI DEL PROGETTO

Il progetto “SafeGuard: più sicuro con il tutore” muove dal contesto generale sopra illustrato rispetto alla presenza e accoglienza dei MSNA in Italia, e a come la tutela e la persona del tutore siano state riconosciute come strumenti chiave a livello nazionale e internazionale. Dal punto di vista della geografia del progetto, esso parte dalla Sicilia come contesto privilegiato per sperimentare un modello di tutela che si avvicina a quello proposto dai sopra citati Standard internazionali così come elaborati da Defence for Children nell’ambito del progetto Closing a Protection Gap (vedi tabella nella sezione metodologica).

Il progetto si propone prima di tutto di identificare e applicare in questo territorio un modello di tutela che raccolga tutti gli elementi che erano stati elaborati precedentemente dall’organizzazione e che si riassumono oltre che nei 10 Standard di riferimento, in un approccio inclusivo, efficace e appropriato di tutela, che sia anche conforme ai principi espressi nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e alle altre norme definite a livello europeo, oltre che alle leggi nazionali sulla protezione dell’infanzia. Secondariamente il progetto si propone di estendere il modello ad altre parti del territorio nazionale e internazionale attraverso il coinvolgimento di una rete di attori operanti nell’ambito della tutela dei MSNA sia a livello nazionale che internazionale.

Gli elementi costitutivi del progetto si sostanziano in quattro fasi:

- 1) **Definizione del modello di tutela.** Questa è la fase della ricognizione del territorio attraverso un’analisi del funzionamento della tutela nei principali punti di sbarco del territorio nazionale. Parte fondante dell’analisi territoriale è la consultazione con tutori e attori chiave, con i minorenni ospitati nelle comunità e con i referenti delle reti di tutori che operano in altri paesi dell’Unione europea e che partecipano all’azione come partner, in particolare Nidos, l’Autorità nazionale olandese di tutela dei MSNA, e ENGI, la rete di tutori europea a cui fa riferimento.
- 2) **Applicazione del modello.** In questa fase si procede con l’applicazione del modello sul territorio siciliano, con la definizione di pratiche operative e procedure in collaborazione con le autorità locali e gli attori chiave con cui sono stati stabiliti rapporti di collaborazione nella prima fase.
- 3) **Formazione e supervisione.** In questa fase il progetto si propone di rafforzare e qualificare il ruolo del tutore in Sicilia. Attraverso una serie di interventi mirati volti a formare nuovi tutori e a fornire ulteriori supporti conoscitivi alle reti di tutori esistenti, improntati sulla multidisciplinarietà, si porrà l’accento su una funzione di tutore che non sia limitata all’aspetto tecnico-giuridico, ma che includa altri aspetti importanti legati alla presa in carico e accompagnamento del minore migrante verso l’età adulta, come quello psicologico, empatico, culturale, di genere. Agli incontri formativi si aggiungerà una visita di scambio in Olanda per osservare il modello Nidos.
- 4) **Diffusione del modello.** In questa fase si coinvolgeranno gli enti locali e centrali in Italia, con la stesura di un Rapporto contenente raccomandazioni che saranno presentate in un seminario nazionale e uno finale a Bruxelles.

OBIETTIVI DELLA RICERCA

La realizzazione del progetto **SafeGuard** passa dunque attraverso una fase di ricognizione territoriale nella forma di una **ricerca-azione** che possa restituire un quadro reale delle modalità in cui viene affrontata la questione della tutela dei MSNA in Sicilia. In particolare le prerogative della ricerca in relazione al progetto sono state di stabilire una serie di **relazioni con attori chiave e istituzioni** deputate all'accoglienza e protezione dei MSNA, con il **duplice obiettivo** di 1) **raccogliere e sistematizzare elementi informativi** necessari a realizzare la sperimentazione di un sistema di tutela dei MSNA in linea con i citati standard elaborati a livello nazionale e internazionale, e 2) di **identificare e sensibilizzare una rete di attori chiave** sul territorio siciliano, che potessero sostenere la sperimentazione di questo sistema di tutela e garantirne la sostenibilità e replicabilità nel tempo.

Si tratta dunque di una ricerca-azione che si configura come "sistemica", nel senso che la nuova conoscenza da essa prodotta sull'applicazione della tutela dei MSNA nel territorio siciliano debba contribuire alla creazione dei presupposti per porre in essere le competenze, le procedure e gli strumenti metodologici necessari ad applicare un **efficace modello di tutela** improntato su **standard condivisi** sia tra i partner del progetto che tra gli attori chiave che hanno preso parte alla ricerca in quanto testimoni privilegiati nei contesti locali analizzati.

In particolare i **criteri di analisi** che informano la ricerca nelle varie fasi si declinano come segue:

- **Multidisciplinarietà:** le diverse competenze chiamate a garantire la tutela dei MSNA devono essere considerate nel loro insieme, in una rete di relazioni funzionali, e non solo come singolo mandato;
- **Esperienzialità:** la conoscenza sviluppata attraverso l'osservazione e l'esperienza deve rientrare nel circolo dell'operatività perché possa essere rilevante per i diversi attori;
- **Partecipazione:** i diversi aspetti considerati devono esprimere il punto di vista di chi esprime il bisogno o di chi a questo bisogno deve rispondere;
- **Integrazione:** le conoscenze e capacità devono essere integrate in una relazione sinergica e sistemica, in modo da superare la frammentazione delle prassi evidenziata come dato fondante della situazione osservata;
- **Formatività:** il processo di indagine deve rinforzare le capacità degli attori di leggere la funzione della tutela e il proprio ruolo rispetto ad essa, in modo da permettere le condizioni per la comprensione, il governo e la gestione della tutela dei MSNA.

METODOLOGIA DELLA RICERCA: LIVELLO LOCALE, NAZIONALE ED EUROPEO

La metodologia adottata si è basata sulla raccolta di dati qualitativi attraverso interviste semi-strutturate rivolte ad attori competenti nelle questioni riguardanti la tutela dei MSNA e le procedure relative alla loro accoglienza. Le interviste sono state rivolte ad attori istituzionali, in particolare assistenti sociali comunali e responsabili dei servizi sociali dei tribunali, a rappresentanti del privato sociale, a volontari e a tutori.

Per quanto riguarda gli strumenti dell'indagine, agli attori contattati e intervistati in ciascun contesto provinciale è stata fornita la scheda del progetto "SafeGuard: più sicuro con il tutore" nella forma di un pieghevole dove venivano illustrati gli standard internazionali sulla tutela attraverso immagini e parole chiave, mentre sul retro del pieghevole venivano mostrati gli indicatori relativi a ciascuno standard. La traccia di intervista è stata elaborata sulla base dei contenuti relativi ai singoli standard, al fine di stimolare uno scambio che portasse alla comprensione del modello di tutela proposto dal progetto e degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione

di un tale modello. Alla fine dell'intervista a ciascun interlocutore è stato rilasciato il pieghevole contenente gli standard della tutela.

Oltre che attraverso lo strumento dell'intervista, informazioni rilevanti sono state fornite da alcuni attori chiave come ad esempio giudici, rappresentanti di questure e prefetture e rappresentanti di comunità alloggio, sia attraverso conversazioni telefoniche che attraverso la partecipazione a incontri istituzionali ad hoc. In particolare, dati qualitativi importanti sono stati raccolti in seguito a un incontro organizzato dal tribunale per i minorenni di Caltanissetta con i rappresentanti di comunità che ospitano MSNA, e attraverso la partecipazione a un corso di formazione per tutori organizzato dall'Associazione Studi Giuridici su Immigrazione (ASGI) a Catania. Infine, a Palermo si è svolto un focus group sulla tutela con l'assistente sociale dell'Ufficio Nomadi e Migranti che opera all'interno dell'assessorato alle politiche sociali del comune e un gruppo di rappresentanti di comunità che hanno ricevuto la delega di tutori da parte del comune.

Il territorio mappato risulta da un processo di campionamento basato sulla scelta ragionata di capoluoghi di provincia dove sono presenti i tribunali per i minorenni in Sicilia, con l'aggiunta di Siracusa e Scicli che ricadono nell'ambito distrettuale della Corte di Appello di Catania, e Agrigento, che invece appartiene alla Corte di Appello di Palermo - in quanto località che rappresentano importanti punti di arrivo e/o con esperienze interessanti di accoglienza e tutela di MSNA. Dal punto di vista degli attori intervistati, il campionamento ha seguito invece un criterio "a palla di neve" o basato sul passaparola, con la scelta in ciascun territorio di attori facilmente raggiungibili che operano nel sistema di accoglienza dei MSNA, da cui si sono raggiunti altri attori istituzionali e del volontariato sociale. Piuttosto che il raggiungimento di un certo numero di intervistati, il criterio era di accedere attraverso questo metodo ad attori chiave che nel proprio ambito territoriale potessero dare un quadro il più chiaro possibile delle prassi riguardanti la tutela dei MSNA.

Il suddetto processo di indagine ha permesso di individuare diversità di prassi adottate nei diversi distretti e nei diversi contesti locali per ciò che concerne sia il ruolo dei tribunali per minorenni che il loro rapporto con i giudici tutelari dei tribunali ordinari nell'ambito dello stesso distretto. Informazioni si sono raccolte anche su Trapani attraverso contatti telefonici con una tutrice volontaria e una rappresentante di comunità, e con Scicli della provincia di Ragusa, attraverso contatti telefonici con la rappresentante della comunità delle Chiese Evangeliche Mediterranean Hope, che ospita MSNA provenienti dal centro di pronto soccorso (CPS) di Pozzallo, sul quale abbiamo avuto informazioni sia attraverso contatti telefonici con l'assessorato alle politiche sociali del comune, che hanno ricevuto il materiale sul progetto SafeGuard, sia attraverso un'intervista con una volontaria dell'associazione Borderline Sicilia.

Tabella 1. Territorio mappato e attori coinvolti

	Attori intervistati	Attori sentiti in incontri ad hoc	Attori informati sul progetto
Catania	1 tutrice, 1 tutore rappresentante Asgi, responsabile servizi sociali, 2 rappresentanti dell'associazione Borderline Sicilia	Corso per tutori: Presidente tribunale minorenni, Assistente sociale USSM, assistente sociale del comune.	

Palermo	1 Assistente sociale, 1 rappresentante di comunità	Focus group: assistente sociale e responsabili comunità aventi delega di tutela	
Siracusa	1 tutrice dell'associazione Accoglie-Rete		
Caltanissetta	1 Assistente sociale, 1 tutore	2 incontri presso il tribunale per minorenni: Presidente tribunale minorenni, responsabili comunità, dirigente ufficio minori della questura, funzionario prefettura	
Agrigento	2 tutrici		
Messina	1 assistente sociale, 1 tutrice Garante dell'infanzia		
Pozzallo	1 volontaria di Sicilia Borderline		Assessore Politiche Sociali, assistente sociale
Scicli	1 Responsabile di comunità		
Trapani			1 Responsabile di comunità, 1 tutrice

In linea con i criteri di analisi sopra illustrati, il protocollo metodologico ha privilegiato l'approccio dialogico e interattivo con i vari attori con cui si è interloquito, cercando di evidenziare gli aspetti salienti della tutela e come essi vanno a inserirsi nel sistema di protezione del minore straniero non accompagnato e nel suo processo di inserimento nella società di accoglienza.

I risultati dell'indagine svolta in Sicilia costituiranno la struttura che orienterà non solo le successive fasi del progetto "SafeGuard", in particolare la formazione sulla tutela e la formazione di una rete di tutori nei diversi territori siciliani, ma anche l'analisi della tutela a livello nazionale attraverso il coinvolgimento di altre regioni

nel sud e nel nord dell'Italia, e la diffusione del modello a livello nazionale attraverso il supporto dei partner nazionali, in particolare l'Autorità per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Infine, il modello di tutela che risulterà dalla ricerca sarà ricondotto ad altre esperienze europee, in particolare l'esperienza rappresentata dall'associazione di tutori olandese Stichting Nidos, in quanto partner europeo del progetto "SafeGuard" e advisor sulla formazione, e diffuso a livello europeo attraverso il supporto del servizio sociale internazionale.

DIMENSIONI DELL'ANALISI E COLLEGAMENTO CON GLI STANDARD SULLA TUTELA

Per ciascun contesto locale, i dati raccolti faranno luce da un punto di vista generale, su aspetti quantitativi della presenza, accoglienza e tutela di MSNA, sulla presenza o meno di un albo di tutori volontari e sulla tipologia e numero di strutture che accolgono MSNA. Per quanto riguarda invece il modo in cui il tutore, in quel determinato contesto, si inserisce rispetto alla protezione e tutela del MSNA e al suo inserimento nella società, si considereranno i seguenti aspetti o dimensioni:

1. Dimensione giuridico-procedurale

Qui si considererà il ruolo del tutore nelle procedure relative al rilascio del permesso di soggiorno, facendo particolare attenzione alla tempistica della nomina del tutore, al modo in cui viene scelto il percorso 'minore età' o 'protezione internazionale', all'accertamento dell'età, all'affidamento familiare, al prosieguo dell'accoglienza al momento del raggiungimento della maggiore età, alla revoca della tutela nei casi di trasferimento dei minori in altro circondario.

2. Dimensione psico-sociale

Qui si considereranno gli aspetti relativi al ruolo del tutore nelle scelte importanti riguardanti l'alloggio, la salute, la scuola, la formazione e i percorsi in casi particolari di abusi o tratta.

3. Dimensione della mediazione culturale

Qui si considereranno i ruoli di figure professionali che affiancano il tutore nella comunicazione con il minore (mediatori, interpreti); questa dimensione non è ristretta comunque al campo della mediazione culturale in senso stretto ma anche al ruolo di mediazione che la figura del tutore esercita tra il 'sistema' di accoglienza (in particolare la comunità ma anche i servizi più in genere) e il minore.

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

Qui si considera il ruolo del tutore nel rafforzare o meno il coordinamento e il dialogo tra diversi attori e le varie competenze; si analizzerà l'esistenza o meno di protocolli di intesa.

Nel processo di analisi si cercherà di evidenziare come ciascuna dimensione è connessa a uno o più standard, oltre ad essere connesse tra di loro. Si cercherà quindi di capire come nell'ambito di una o più dimensioni determinate procedure o prassi abbiano un impatto sulla realizzazione di un determinato standard, che a sua volta influenzerà altri standard. Ad esempio, come la mancanza di formazione e di un'autorità di sostegno del tutore, che fa riferimento allo Standard 10 (vedi Tabella 2), abbia un impatto negativo sulle procedure, sul soddisfacimento dei bisogni psico-sociali, ma ha anche un impatto negativo sullo standard 4 (difesa dei diritti) e quindi indirettamente su tutte le altre dimensioni.

Le interconnessioni tra standard e dimensioni analitiche sono rappresentate dallo schema seguente.

Tabella 2. Standard sulla tutela e dimensioni analitiche

	Dimensione giuridico-legale	Dimensione psico-sociale	Mediazione culturale	Raccordo dei servizi e attori
<p>Standard 1 Il tutore vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minore e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo</p>				
<p>Standard 2 Il tutore si assicura che il minore partecipi attivamente ad ogni decisione che lo riguarda</p>				
<p>Standard 3 Il tutore protegge la sicurezza del minore</p>				
<p>Standard 4 Il tutore agisce come difensore dei diritti del minore</p>				
<p>Standard 5 Il tutore è il punto di riferimento per il minore e agisce come intermediario con tutti gli altri attori coinvolti</p>				
<p>Standard 6 Il tutore assicura la tempestiva identificazione e adozione di una soluzione</p>				

durevole e adeguata basata sul superiore interesse del minore				
Standard 7 Il tutore tratta il minore con rispetto e dignità				
Standard 8 Il tutore costruisce con il minore una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità				
Standard 9 Il tutore è "accessibile" per il minore				
Standard 10 Il tutore ha conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate				

Nella parte rimanente di questo rapporto si procederà con la presentazione dei risultati dell'indagine per ciò che riguarda il territorio siciliano e l'analisi della tutela e accoglienza dei MSNA in determinati punti di sbarco.

Capitolo 2: risultati dell'indagine

Il territorio mappato: livello distrettuale e livello comunale

Come già detto nel capitolo sulla metodologia e mappatura del territorio, il criterio di scelta dei comuni è stato dettato in parte dal fatto che tra essi vi sono i capoluoghi di provincia sede dei tribunali per minorenni, e ciò ha permesso di far emergere il ruolo di queste istituzioni nei processi di presa in carico del minore straniero non accompagnato, se non su tutto il distretto di competenza, quanto meno a livello provinciale e comunale. Infatti, sebbene il giudice tutelare sia l'ufficio competente in materia di apertura delle tutele ai sensi dell'art. 343 e 344 c.c. e, in particolare per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo ai sensi dell'art. 26 del dlgs n. 25/2008, è anche vero che i tribunali per minorenni mantengono una competenza di nomina del tutore nei casi di adottabilità ai sensi della Legge 184/83 e modifiche ex Legge 141/2001 su adozione nazionale e internazionale. Inoltre essi hanno competenza in materia di prolungamento della permanenza in accoglienza ai sensi dell'art. 25 del R. D. 1404/34 sulle misure rieducative per minori irregolari per condotta o carattere, la cui reinterpretazione ha permesso percorsi specifici di accoglienza, assistenza e accompagnamento educativo volti al diritto del minore ad una integrazione sociale, come prevista anche dall'art. 32 del Testo Unico su immigrazione, riguardante la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per motivi di studio o lavoro¹⁶. I tribunali per minorenni hanno inoltre il potere di adottare "ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, ivi comprese (...) la sospensione (...) dell'esercizio delle funzioni del tutore e la nomina di un tutore provvisorio" (art. 10, cc. 3,4, Legge 184/83).

Alla luce dunque di quanto detto sopra e delle diverse prassi esistenti sul territorio italiano in materia di nomina del tutore dei minori stranieri non accompagnati e dei diversi, talvolta sovrapposti, ruoli dei tribunali ordinari e dei tribunali per minorenni¹⁷, la scelta di prendere in considerazione un territorio che da un lato comprendesse tutti i capoluoghi di provincia sede di Corte di Appello (Catania, Palermo, Caltanissetta e Messina) e dunque sede di tribunali per minorenni, e dall'altro prendesse in considerazione comuni come Siracusa e Agrigento facenti parte dei distretti di Corte di Appello più grandi rispettivamente di Catania e di Palermo, ha permesso di evidenziare importanti differenze di prassi per ciò che concerne gli orientamenti dei tribunali per minorenni nei contesti locali oggetto di analisi, nonché il loro rapporto con i tribunali ordinari e i giudici tutelari nell'ambito del distretto di competenza. Ciò si è potuto verificare sia in base alle interlocuzioni avute con gli assistenti dei servizi sociali comunali e con gli altri attori intervistati nei capoluoghi di provincia di competenza distrettuale, sia, per ciò che concerne specificamente i tribunali per minorenni di Caltanissetta e Catania, attraverso le testimonianze dei rispettivi Presidenti nel corso degli incontri ad hoc a cui abbiamo potuto partecipare (vedi sezione metodologica).

Si è potuto notare innanzitutto come il maggiore o minore coinvolgimento dei tribunali per minorenni nei processi di tutela e protezione e nei percorsi educativi dei minori stranieri non accompagnati non sembri avere un rapporto né con la dimensione del territorio di competenza, né con la posizione geografica come luogo di sbarco (se si esclude Caltanissetta, tutti i capoluoghi sede di Corte di Appello sono attualmente territori di sbarchi). Da un lato si rileva il notevole lavoro del tribunale per minorenni di Catania nel rapporto diretto che la

¹⁶ Si veda il Documento di Proposta "Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati". Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Roma, 2015.

<http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Verso%20un%20sistema%20di%20tutela.pdf>

¹⁷ Si veda a questo riguardo il Rapporto italiano di Defence for Children (2011) "Closing a Protection Gap: core standards for guardians of separated children".

Presidente ha stabilito con i tutori sia nell'ambito delle procedure di adozione e affidamento ex Legge 184/83 di sua competenza, sia per ciò che riguarda la costituzione di un gruppo di lavoro composto da 12 giudici onorari che, attraverso l'ascolto del minore e il raccordo con i servizi sociali e i rappresentanti di comunità, cercano di costruire percorsi di integrazione sociale nell'ambito della misura rieducativa ex art. 25 del R.D. 1404/34 che portino alla conversione del permesso di soggiorno per minore età previsto dall'art. 32 del Testo Unico su immigrazione. Nel caso di Catania, nonostante la procura abbia stabilito una distribuzione delle nomine di tutori tra il giudice tutelare, in particolare per ragazzi al di sopra dei 16 anni di età rappresentanti la maggioranza dei MSNA, e il tribunale per minorenni per una minoranza di ragazzi sotto i 16 anni, quest'ultimo si riserva il potere di non recepire la nomina del giudice tutelare nei casi in cui ravvisa interessi diversi da quelli legati al rispetto e alla protezione dei diritti del minore. Come sostiene la Presidente del tribunale per minorenni di Catania, questa divergenza di interessi e approcci deriva anche dall'impostazione diversa dei procedimenti ex art. 25 adottati dal giudice tutelare, che non permettono al loro interno una rappresentanza legale del minore (il cosiddetto principio del 'giusto processo') e dunque una nomina tempestiva del tutore, che invece era contemplata nei procedimenti di adottabilità ex Legge 184 almeno fino al 1 luglio 2007, anno in cui la legge su adozione e affidamento entra in vigore in tutte le parti processuali impedendo al tribunale per minorenni di aprire d'ufficio il procedimento di adottabilità (Turri, 2004).

A fronte dell'intenso lavoro del tribunale per minorenni di Catania, si rileva invece uno scarso coinvolgimento da parte del tribunale per minorenni di Palermo, la cui scelta è stata di lasciare la gestione della tutela dei minori stranieri non accompagnati alle competenze del giudice tutelare, mantenendo il suo ruolo limitatamente ai casi di adozione dei minori più piccoli ai sensi della Legge 184 e alla prosecuzione degli inserimenti dopo la maggiore età ai sensi dell'art. 25 del R.D. del 1934, prosecuzione che peraltro viene sempre più frequentemente negata dalla Procura, come si vedrà più dettagliatamente in seguito.

Per quanto riguarda le sedi di Corte di Appello più piccole di Caltanissetta e Messina, si rileva anche qui un ruolo più attivo del tribunale per minorenni di Caltanissetta per ciò che riguarda la tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, con l'apertura di nomine in autonomia rispetto al giudice tutelare, sebbene qui non si privilegia, come nel caso di Catania, il procedimento di adottabilità e affidamento ai sensi della Legge 184/83, ma si adottano le misure rieducative ai sensi dell'art. 25 del R.D. 1404/34 e il procedimento ex art. 403 del codice civile sul collocamento dei minori in stato di abbandono. Come spiega la presidente del tribunale per minorenni di Caltanissetta,

Il procedimento di adottabilità aperto per un sedicenne o un diciassettenne è una fictio perché non può esserci un collocamento nella forma dell'adozione. Noi avevamo pensato di applicare questa procedura, ma poi dopo un confronto con la procura abbiamo pensato che questo avrebbe diciamo falsato anche i numeri delle adottabilità. Tra l'altro nelle more sono avvenute delle modifiche legislative che hanno dato una veste diversa al procedimento di adottabilità, diventando un procedimento contenzioso, quasi un procedimento penale, per cui questo tipo di procedimento non era più utile in questo tipo di situazioni. (Presidente tribunale per minorenni, Caltanissetta).

Per ciò che riguarda Messina si rileva invece una pressoché totale assenza del ruolo del tribunale per i minorenni rispetto ai minori stranieri non accompagnati, la cui tutela è di competenza esclusiva del giudice tutelare.

C'è anche da considerare che, probabilmente per ragioni di vicinanza territoriale, ma anche per divergenze nelle scelte adottate nelle diverse realtà comunali rispetto ai processi di protezione dei minori stranieri non accompagnati sia da parte degli enti locali che da parte dei giudici tutelari ivi competenti, il tribunale per minorenni che ha competenza in un distretto non è necessariamente percepito allo stesso modo nei diversi comuni, e infatti non può per ovvie ragioni geografiche costruire un lavoro di collaborazione minuzioso con i servizi sociali, i tutori e i responsabili di comunità delle altre province del distretto. Da questo punto di vista Siracusa costituisce un esempio di diversità di approccio alla tutela dei minori stranieri non accompagnati rispetto a Catania per ciò che riguarda le procedure di nomina del tutore nonché alcune prassi riguardanti l'affidamento familiare, come vedremo meglio nei dettagli dell'analisi dei comuni. Per Agrigento invece si conferma un'assenza del ruolo del tribunale per minorenni di Palermo nei casi riguardanti l'accoglienza e protezione di minori stranieri non accompagnati così come avviene a Palermo e un ruolo esclusivo del giudice tutelare per ciò che concerne il rapporto diretto con i tutori, sebbene questo rapporto sia di natura più burocratica, legato alle esigenze di apertura della tutela, piuttosto che alla presa in cura del minore attraverso progetti educativi e di inserimento sociale e attraverso la collaborazione con altri attori istituzionali e non, come nel caso di Catania.

Più in generale è bene notare che, come evidenziato anche dal Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza nel documento di proposta per un sistema di tutela più uniforme, la competenza territoriale del giudice tutelare è circondariale e dunque più frammentata rispetto alla competenza del tribunale per minorenni distribuita nell'ambito territoriale più ampio del distretto. In altre parole, il tribunale per minorenni viene indicato come autorità che meglio può garantire procedure di tutela uniformi e celeri¹⁸

Il livello comunale

CATANIA

Aspetti generali

In quanto capoluogo di Distretto della Corte di Appello, Catania è sede del tribunale per i minorenni, che ha competenza giurisdizionale sulle province di Catania, Siracusa e Ragusa. È infatti quest'ultimo a indicare il **numero di minori stranieri non accompagnati accolti nel Distretto, pari a 3.000, in particolare 2.515 nella provincia di Siracusa, 334 nella provincia di Catania e 231 nella provincia di Ragusa**, citando i dati del ministero del lavoro aggiornati a luglio 2014. Sempre a livello distrettuale, viene osservato che di tutti i MSNA accolti 2.739 sono accolti in strutture non autorizzate, mentre solo 886 sono accolti in strutture autorizzate. Il tribunale per i minorenni di Catania ha avviato **tra giugno 2013 e luglio 2014 oltre 600 procedure a tutela e protezione dei MSNA**.

Secondo i dati della questura e della prefettura di Catania i MSNA accolti nell'anno 2014 sono stati 367¹⁹. Nel territorio provinciale ci sono 6 strutture di prima accoglienza e 33 comunità alloggio. La responsabile dell'assessorato Famiglia e Politiche Sociali afferma che per i MSNA la scelta di accoglienza è stata quella delle comunità alloggio, anche per i MSNA richiedenti asilo, visto che non ci sono centri SPRAR per minori nel territorio, ma solo dei posti aggiuntivi in 3 comunità appunto.

¹⁸ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, 2015.

¹⁹ Dati raccolti in occasione del seminario nazionale "L'immigrazione che verrà. Dal respingimento a Mare Nostrum. Dall'Italia all'Europa". Catania 20/21 febbraio 2015.

<http://www.magistraturademocratica.it/mdem/upy/faticolo/4.%20DATI%20QUESTURE,%20PREFETTURE,%20COMMISSIONI%20TERRITORIALI.pdf>

Dal 19 gennaio 2015, con decreto del Ministro dell'Interno, Catania è anche sede di una Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Un dato che riguarda Catania è la presenza attualmente di un gruppo di coordinamento di **15-20 tutori** che, sebbene non costituito formalmente in associazione, negli ultimi due anni si incontra regolarmente per cercare di migliorare le prassi di tutela e protezione dei MSNA anche allargando la funzione di tutela a professionisti provenienti da discipline diverse da quelle giuridiche, in particolare assistenti sociali, psicologi, studenti di scienze della formazione. A tal fine, questo gruppo di coordinamento si sta confrontando con il presidente della I sezione civile del tribunale, che si occupa di giudici tutelari, cercando di offrire una maggiore disponibilità di persone disponibili a svolgere la funzione di tutore, formandole adeguatamente, anche attraverso un ciclo di corsi per tutori organizzati dall'ASGI specificamente per i MSNA.

1. Dimensione giuridico-procedurale

I ragazzi che arrivano a Catania o perché ivi sbarcati o perché trasferiti da altri punti di sbarco come Pozzallo o Augusta, entrano in contatto in una prima fase con la questura, la prefettura e i servizi sociali del comune. La questura procede all'**identificazione** (acquisizione di nome e cognome ed età), la prefettura provvede al **collocamento** del minore in una struttura di primissima accoglienza, mentre il servizio sociale del comune segnala al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il numero di ragazzi accolti e il numero di irreperibili." Come si evince dal seguente estratto di intervista con la responsabile dei servizi sociali del comune di Catania, questa fase presenta diverse criticità dal punto di vista della tempistica e della chiarezza di procedure:

Al porto la questura identifica e foto-segnala dopo di che il minore dovrebbe andare nella struttura di primissima accoglienza, dove dovrebbe essere consentito di cominciare a conoscere il minore, il suo vissuto e le sue competenze per poter pensare oltre. Il sistema a oggi non è stato assolutamente così. I tre mesi sono passati. Noi abbiamo avuto i ragazzi in strutture di primissima accoglienza il 5 novembre [2014]... il sistema non funziona. La situazione è ancora fluida. Aspettiamo che il Ministero degli Interni ci dia ancora ulteriori indicazioni. (Responsabile dei servizi sociali del comune di Catania).

In passato, i servizi sociali riuscivano a collocare il minore in comunità alloggio in tempi abbastanza brevi (2-3 giorni) e, non appena la Procura apprendeva dell'inserimento di un minore, emanava il **decreto di affidamento ai servizi sociali** e di **nomina del tutore**, dando un termine per ottenere relazioni e accertamenti sul ragazzo e fissando un'udienza per poterlo incontrare. In sostanza era il **tribunale per i minorenni** che apriva il **procedimento di adottabilità** per i ragazzi che arrivavano a Catania. In seguito all'aumento degli sbarchi nel 2013, la procura ha chiesto al tribunale per i minorenni di aprire la procedura di adottabilità solo per i minori fino a 16 anni di età, lasciando al **tribunale ordinario** la competenza per l'apertura della nomina del tutore da parte del **giudice tutelare** per i ragazzi oltre i 16 anni ai sensi del già citato **art. 25** del vecchio decreto del 1934 sulle **misure rieducative**. Questa prassi ha comportato un notevole aumento del lavoro del giudice tutelare, vista la prevalenza dei ragazzi di fascia di età tra 16 e 17 anni, con conseguente **allungamento dei tempi di nomina del tutore** dal momento del collocamento in luogo sicuro. Mentre in un primo momento, tra il 2011 e 2012, il giudice tutelare riusciva a nominare tutori attingendo ad una lista di 24-50 persone, prevalentemente avvocati, formati in seguito a dei corsi organizzati dalla prefettura e dall'università di Catania, più recentemente, in seguito agli sbarchi dell'estate e autunno 2014, si sono avute difficoltà dovute al sovraccarico dei tutori che arrivavano ad avere fino a 30-40 ragazzi a carico, e ciò ha spinto

la procura da gennaio 2015 a dare potere di **tutela temporanea ai responsabili delle strutture di prima e seconda accoglienza** per l'espletamento delle procedure urgenti, applicando l'art. 402 del c.c. secondo cui l'istituto di pubblica assistenza esercita i poteri tutelari finché non si provvede alla nomina del tutore.

La prima criticità è dunque data dai tempi di nomina del tutore. Una volta nominato il tutore, l'altra criticità è data dall'accertamento dell'età e dalla scelta dei percorsi di regolarizzazione e inserimento dei ragazzi, e dunque dalla tipologia di permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda l'**accertamento dell'età**, a Catania questa procedura non viene svolta nella fase dell'identificazione, ma, soprattutto dal momento in cui i responsabili di comunità hanno ricevuto delega di esercitare la funzione di tutela in base all'art. 402 c.c., ci sono stati casi in cui i responsabili dei centri di primissima accoglienza hanno richiesto le indagini sanitarie approfondite al fine di accertare l'età di alcuni ragazzi. Il problema dell'accertamento dell'età in questo specifico contesto è molto sentito in quanto tutti gli interlocutori hanno constatato la presenza di persone adulte dentro le comunità per minori. È evidente, comunque, che la **mancaza di un tutore come figura terza** rende questa procedura problematica, soprattutto dal momento che in Italia prevale ancora un approccio fisico invasivo a questo riguardo. Il problema viene acuito dal fatto che alcuni tutori a volte avvertono la necessità di fare richiesta della procedura di accertamento dell'età in taluni casi in cui essa non viene richiesta dalla comunità di accoglienza.

Avviene anche che all'interno di una stessa comunità il tutore abbia sia un ragazzo che è visibilmente maggiorenne che un ragazzino che magari ha 14-15 anni. Qual è il ruolo del tutore nel far istanza di riconoscimento dell'età qualora non lo faccia il responsabile della struttura? Ad esempio io ho due minori: uno è visibilmente maggiorenne e l'altro è visibilmente minorenni. Io è vero che devo tutelare i due alla stessa maniera ed è pur vero che devo sollecitare l'accertamento della sua età per tutelare il più piccolo che è più debole in questo momento, senza che questo voglia dire rompere il rapporto di alleanza con il ragazzo grande... (Tutrice, intervento corso per tutori, Catania)

È evidente che, di fronte alla procedura di accertamento dell'età, si rischia di perdere di vista il **ruolo del tutore come difensore dei diritti del minore**, vero o presunto che sia (**Standard 4**) che vigila affinché le decisioni vengano prese nel **superiore interesse** del minore (**Standard 1**), il quale **partecipa** a queste decisioni (**Standard 2**). I tutori intervistati non hanno comunque attivato istanze di accertamento dell'età per scelta, perché "di fronte a un ragazzo che arriva la cosa più importante è capire cosa vuole fare, dove vuole arrivare nella vita, non è capire se ha 18 anni e un giorno o 18 anni meno un giorno"²⁰. L'unico caso in cui la tutrice intervistata ha acconsentito alla procedura di accertamento dell'età, ma non richiedendola in prima persona, riguardava un minorenni accusato di essere scafista. In quel caso la tutrice ha ravvisato un senso nella procedura perché la procura doveva stabilire se si trattava di processo minorile o per adulti. Per quanto riguarda l'accertamento dell'età in casi di particolare vulnerabilità, come quelli riguardanti ragazze vittime di tratta o di abusi sessuali, la presidente del tribunale per i minorenni sostiene che in questi casi l'orientamento è la presunzione della minore età anche quando una ragazza dichiara di essere maggiorenne. Inoltre, in questi casi il tribunale si avvale del suo potere di **nomina di un curatore speciale**, che è un rappresentante legale a tutti gli effetti.

Al discorso sull'accertamento dell'età si allaccia anche la scelta della **tipologia del permesso di soggiorno**. Per quanto riguarda la **richiesta di asilo**, i ragazzi spesso ricevono informazioni solo dal tutore, in quanto non

²⁰ Tutrice, Catania.

tutte le comunità hanno il rappresentante legale. Ciò vuol dire che passa del tempo dal momento del collocamento al momento in cui i ragazzi hanno l'informativa necessaria per fare una scelta sul tipo di percorso da intraprendere. Succede poi che a Catania i ragazzi minorenni che fanno richiesta di asilo ottengono automaticamente la **protezione umanitaria** da parte della questura, con rilascio del permesso di soggiorno della durata di un anno. A questo riguardo molti tutori lamentano che le procedure relative all'ottenimento della protezione internazionale per i MSNA non si basano sulla storia individuale dei ragazzi, ma su linee guida dettate da scelte politiche a livello governativo.

La richiesta di asilo deve essere valutata caso per caso, non si deve guardare alla nazionalità. Tradizionalmente gli egiziani non sono quelli che richiedono asilo, ma ci sono casi in cui lo hanno richiesto. Si è verificato il caso di un minore egiziano di cui mi è stato dato l'incarico di tutore due giorni prima che raggiungesse la maggiore età. L'ho accettato anche se sapevo benissimo di non avere tempo di fare il permesso per minore età, ma in quel caso, dopo aver ascoltato il ragazzo e valutato con lui la sua situazione, non più come tutore, ma come avvocato l'ho aiutato nel richiedere l'asilo perché per lui era l'unico modo per regolarizzarsi. (Tutore, Catania)

Accade anche che ragazzi provenienti dal Gambia o dalla Nigeria non riescono a far valere le circostanze legate alla dittatura dello stato da cui provengono al fine di ottenere la protezione sussidiaria e dunque un permesso di soggiorno di durata di 5 anni. Questa situazione, unita al fatto che la questura di Catania tende a non rilasciare il **permesso di soggiorno per minore età** se il minore non è in possesso di documenti rilasciati dalle rappresentanze consolari, ha determinato una maggiore quantità di permessi di soggiorno per motivi umanitari anche quando ci sarebbero stati i presupposti per il rilascio del permesso per minore età. Per il tutore ciò presenta due ordini di problemi: da un lato, consapevole del fatto che la questura non rilascia i permessi di soggiorno per minore età, è costretto a consigliare al minore di richiedere la protezione internazionale anche quando non ci sono i presupposti per tale richiesta in base al racconto del ragazzo, il che comporta anche sottoporre il minorenne alla tensione psicologica legata all'incontro con la commissione. Dall'altro lato, la richiesta strumentale della protezione internazionale porta ad una distorsione dei dati sui MSNA richiedenti asilo, anche rispetto alle province di Siracusa e Ragusa, dove invece la questura rilascia facilmente il permesso di soggiorno per minore età.

Dalle interviste si rileva che, nonostante le carenze di personale negli uffici della questura e nei servizi sociali, a Catania si riesce a fare tutto il percorso di richiesta formale dei documenti in tre mesi. Tuttavia, viene sottolineato che si dovrebbe aprire presso la questura di Catania un canale preferenziale per il disbrigo dei documenti dei MSNA. È stato anche affermato durante le interviste con tutori che il problema dei ritardi che portano i ragazzi ad arrivare al diciottesimo anno di età senza ottenere il permesso di soggiorno è legato alla inefficienza delle comunità nell'attivare sollecitamente il procedimento di affidamento del minore con la relativa richiesta di apertura della tutela.

Infine, una procedura che richiede tempi notevoli è il **passaggio di tutela** quando un minore viene trasferito da un circondario ad un altro.

Il ragazzo è stato trasferito in una comunità di Ispica in provincia di Ragusa. Io sono riuscito a fargli ottenere il permesso di soggiorno a Ragusa, dove mi sono recato e dove ho constatato che la questura di Ragusa non ha richiesto nessun documento e ha rilasciato subito il permesso... ci sono i tempi burocratici perché dalla richiesta del tribunale di Catania che viene

inviata a quello di Ragusa alla nomina del nuovo tutore a Ragusa ci vogliono tempi tecnici e in questo frangente rimango io tutore... (Tutore, Catania)

A Catania il tribunale per i minorenni è attivo anche nelle **procedure di affidamento in famiglie** poiché permettono al ragazzo che raggiunge la maggiore età di ottenere la conversione del permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell'art. 19 del Testo Unico. Da questo punto di vista, viene incoraggiata la ricerca di parenti sia in Italia che all'estero in modo da poter garantire l'opzione di affidamento a familiari e parenti, in applicazione del Regolamento Dublino III. Torneremo ancora sulla questione dell'affidamento in famiglia nella prossima sezione dedicata agli aspetti psico-sociali.

2. Dimensione psico-sociale

Nel caso di Catania, come già detto la tipologia di alloggio per i MSNA è la comunità alloggio, dal momento che il comune di Catania non gestisce progetti SPRAR per MSNA. Dalle interlocuzioni con i tutori emerge che queste strutture, nate per minori italiani con provvedimento giudiziario e ubicate in tutta la provincia, non sono dotati di tutti i servizi che dovrebbero essere offerti alle persone minorenni migranti. In particolare, il fatto che non ci siano strutture SPRAR per MSNA costituisce un problema dal punto di vista dei servizi che possono essere garantiti al minore.

(...) Il sistema SPRAR funziona relativamente bene (...) perché è un sistema su bando e su progetto, ed è un progetto per cui io ente locale con l'ente gestore di uno SPRAR, ai ragazzi voglio dare l'italiano, la bicicletta, il tirocinio formativo, l'alfabetizzazione (...) e chiedo x soldi, a prescindere dal fatto che ho 8 ragazzi. Questo sistema della quota pro capite, a giorno, per ogni ragazzo è quello che ancora funziona nelle strutture di seconda accoglienza, e questo alimenta il business dell'immigrazione (...) e riduce i servizi a favore dei ragazzi laddove le comunità non sono motivate. (Intervista con tutrice, Catania)

Un problema avvertito dai tutori è che le strutture di seconda accoglienza come le comunità alloggio non sono soggette a verifica istituzionale. Le comunità che lavorano bene hanno una serie di figure come l'educatore, l'assistente sociale, lo psicologo, il rappresentante legale, il mediatore culturale, ma non tutte le comunità della provincia di Catania hanno figure competenti; quindi il tutore deve vigilare sulla qualità dei servizi all'interno delle strutture.

Noi segnaliamo tutti i fatti che possono riguardare la comunità, possiamo chiedere il trasferimento dei minori dalla comunità se è carente, perché non ha inserito il minore in nessun percorso educativo, scolastico, quindi bisogna segnalare al tribunale dei minori... perché anche nelle strutture di seconda accoglienza questo accade, che il ragazzo bivacca... anche nelle comunità alloggio succede, perché (...) ci sono comunità che non elaborano insieme ai servizi sociali i famosi progetti educativi personalizzati (PEI). Tutto questo è connesso alla problematica del permesso di soggiorno, perché anche se si riesce a far avere al minore un permesso di soggiorno per minore età, al compimento della maggiore età, se il ragazzo non è inserito in un percorso di formazione professionale non lo convertono il permesso. (Tutore, Catania)

Anche la responsabile dei servizi sociali del comune conferma che, in seguito ai continui sbarchi da agosto 2013, si è abbassata la qualità delle comunità alloggio:

La difficoltà che abbiamo vissuto in solitudine da parte delle istituzioni centrali ha reso necessario utilizzare anche strutture che in quel momento avevano fatto richiesta di accreditamento alla regione o avevano in itinere il percorso per l'accreditamento. La criticità è stata quindi di aver utilizzato anche strutture che non rientravano nella tipologia di strutture già autorizzate. Ciò ha comportato un abbassamento della qualità... (Responsabile servizi sociali del comune di Catania. Intervento Corso di formazione per tutori)

Per quanto riguarda l'iter relativo all'alfabetizzazione e al corso per il conseguimento della licenza media, la responsabile dei servizi sociali afferma che esso "più o meno funziona", ma poiché si allungano i tempi della prima accoglienza è in questa fase che inizia il PEI, piuttosto che nella seconda accoglienza. Più in generale, come si evince dagli estratti sopra citati, non è detto che le strutture, di prima o di seconda accoglienza, elaborino un progetto educativo di inserimento sociale e lavorativo, e questo incide sul futuro dei migranti minorenni, dunque sulla possibilità che si possa trovare una **soluzione durevole** per loro (**Standard 6**). Infatti, come fa notare il tutore sopra citato, se è vero che con la nuova normativa di modifica dell'art. 32 del testo unico (D.L. 89/2011) il minorente in tutela può ottenere la conversione del permesso di soggiorno per minore età anche se non dimostra di essere in un percorso educativo da due anni, rimane il fatto che il permesso di soggiorno può essere convertito solo in permesso per motivi di lavoro o per motivi di studio. Ecco perché è importante che dopo la licenza media i ragazzi vengano iscritti o a un corso di formazione oppure ad una scuola professionale. Anche qui, la tutrice sottolinea che, con riferimento allo **Standard 2 (Partecipazione alle decisioni)** si deve indagare su come viene fatta la scelta di una scuola piuttosto che un'altra, in quanto la comunità spesso non è attenta e non accompagna il ragazzo in queste scelte.

Una volta raggiunta la maggiore età, sia il tribunale per minorenni che i servizi sociali del comune concordano sul fatto che la proroga fino a 21 anni ai sensi dell'art. 25 del R.D. 1404/34 non viene concessa dal tribunale per minorenni se non c'è un progetto serio di inserimento,

Ma si deve pensare prima, perché si deve fare la relazione, un progetto che sia nell'assoluto interesse del minore, in modo che si mostri con evidenza che ci sia un percorso... (Responsabile servizi sociali del comune di Catania)

A questo riguardo, l'assistente sociale responsabile dei percorsi educativi individuali (PEI) dell'ufficio minori del comune nota che un presupposto necessario perché il PEI si realizzi è che esso si svolga al di fuori della struttura di accoglienza per far sì che i ragazzi possano comunicare con l'esterno e apprendano le norme che regolano i rapporti della nostra società. Un altro problema che impedisce l'adempimento dello **Standard 6 (Soluzione durevole)** è dato dalla scarsa qualità dei corsi di formazione e dai tempi lunghi impiegati per attivarli dal momento in cui viene presentata la domanda. Questa situazione si traduce spesso nell'inserimento in reti di lavoro irregolare, che mettono in serie difficoltà il tutore, il quale, da un lato non vorrebbe negare al minorente migrante il diritto a guadagnare dei soldi anche se pochi, dall'altro non può incoraggiarlo a lavorare in nero.

Una strada tentata da un gruppo di tutori a Catania è quella dell'inserimento in famiglie in altre regioni del nord Italia attraverso una rete informale di conoscenze. Come sottolinea la tutrice intervistata, non si tratta di affido, ma di un'accoglienza spontanea, anche dovuta alla constatazione che, al compimento dei 21 anni, dopo la proroga di permanenza in comunità, i ragazzi si ritrovano spesso in strada. Per quanto poi riguarda l'affido vero e proprio presso famiglie, gli interlocutori istituzionali, in particolare la Presidente del tribunale per i minorenni, puntano molto su questa strada come "soluzione regina". D'altro canto, si sostiene che da un punto

di vista psico-sociale la scelta dell'affidamento familiare etero-culturale richiede molta cautela, e certamente non può essere disposto dal giudice tutelare in base all'art. 371 del codice civile, né può essere il risultato di decisioni avventate,

In una famiglia se non va bene è un problema perché già i ragazzi vivono l'inserimento in famiglia come un tradimento nei confronti della loro famiglia... per quanto poi riguarda l'inserimento in famiglie omo-culturali c'è un problema legato al fatto che gli immigrati nel nostro paese sono fragili, hanno una precarietà di condizioni generali... (Responsabile dei servizi sociali del comune di Catania)

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla salute dei MSNA, in generale i servizi sanitari sono presenti e all'interno delle comunità che funzionano c'è un operatore che si occupa di questi aspetti. Ma non sempre la comunità riesce a intervenire nei casi più delicati di traumi o violenze subite dai ragazzi ospiti, per cui il tutore, per osservare lo **Standard 3 (protezione della sicurezza del minore)**, deve essere particolarmente vigile.

Ci sono dei ragazzi somali che hanno vissuto l'esperienza di bambini soldato, quindi si portano dietro il trauma. Lì si tratta di verificare la presenza di un bravo psicologo all'interno della struttura (...). Laddove mi sono resa conto che non c'era la competenza o che all'interno della comunità c'erano operatori che non facevano il loro ruolo io sono intervenuta anche malamente. (Tutrice, Catania)

Si evidenzia che quello della neuropsichiatria è un problema delicato, poiché ci vuole del tempo perché il ragazzo riesca a spiegare se soffre di disturbi come l'epilessia o di tipo psichiatrico, e da questo punto di vista il mediatore culturale si pone come figura particolarmente importante. A Catania il servizio di neuropsichiatria infantile viene citato come una risorsa molto attiva con i minori migranti, anche quelli inseriti in circuito penale e le vittime di tratta. Per quanto riguarda queste ultime, ci sono stati casi in cui ragazze vittime di tratta sono state inserite in strutture inadatte, come il centro di primissima accoglienza PalaSpedini, in una fase dunque dove il tutore non era presente e dunque non poteva assicurare il succitato **Standard 3**. La rappresentante dei servizi sociali del comune sostiene che i casi di minori vittime di tratta a Catania sono stati gestiti insieme all'associazione Penelope, che da anni ha attivato percorsi di protezione e inserimento oltre che un servizio di unità di strada improntato alla filosofia della riduzione del danno, e a Save the Children. In questi casi, i minori vengono collocati in comunità che consentono al magistrato minorile di poterli ascoltare e, come già detto, i minori vittime di abusi sessuali sono tutelati da un curatore speciale nominato dal tribunale per minorenni.

Infine, per quanto riguarda le fughe di minori migranti da strutture di seconda accoglienza, dalle interviste si evince che spesso i responsabili di comunità non denunciano queste fughe alle autorità, per cui è il tutore che spesso si informa e comunica la scomparsa di determinati ragazzi alle autorità. Tuttavia, emerge anche che molti dei ragazzi che scompaiono sono percepiti, anche dai tutori, come "teste calde" che non avevano già alcuna intenzione di inserirsi in Italia e non avevano alcun progetto migratorio, ragazzi che "causano problemi" diventando autori di reati all'interno della comunità.

Il problema dei ragazzi "cattivi" sembra essere connesso alla presenza dei presunti maggiorenni che dicono di essere minorenni in modo strumentale. In ogni caso è un problema che a nostro parere andrebbe

approfondito, in quanto probabilmente legato anche alla incapacità del sistema di protezione di essere inclusivo motivando questi ragazzi e riducendo il rischio di cadere in reti criminali²¹.

3. Dimensione della mediazione culturale

Dal momento in cui i MSNA entrano in accoglienza la prima esigenza delle istituzioni che entrano in contatto con loro è quella di ascoltare questi ragazzi, la loro storia, i progetti. Dalle interviste con i tutori non risulta che i servizi sociali o gli operatori di comunità ascoltino il minore, per cui in tutta la fase prima della nomina del tutore i ragazzi non hanno avuto l'opportunità di poter esprimersi nella loro lingua con un mediatore culturale. Una volta incontrato il ragazzo in comunità, il tutore cerca di instaurare una relazione personale fondata sull'ascolto e sulla fiducia, e per far ciò richiede un mediatore culturale all'interno della comunità. A questo riguardo sembra che le strutture stiano assumendo operatori che parlano la lingua delle comunità presenti, in particolare operatori di lingua araba o di lingua inglese, che poi sono gli stessi ragazzi che sono stati per anni in comunità e diventano così un punto di riferimento. Tuttavia, quello dell'ascolto del ragazzo rimane un nodo, che influisce sulla possibilità di creare una relazione di fiducia e dunque di osservare lo **Standard 5 (il tutore come punto di riferimento e come intermediario)** e lo **Standard 8 (il tutore costruisce una relazione di fiducia con il minore)**. Inoltre, non sempre i servizi aiutano a questo fine, dal momento che le relazioni scritte sui minori vengono spesso inviate al tribunale dei minorenni ma non al tutore, che quindi deve chiedere di poterle ottenere.

Alla realizzazione dei succitati **Standard 5 (tutore come intermediario tra il minore e gli altri attori coinvolti)** e **8 (relazione di fiducia tra minore e tutore)** può essere da ostacolo l'atteggiamento degli operatori di comunità, quando essi fraintendono il ruolo del tutore:

Diciamo che il tutore a volte è l'uomo nero ... in comunità io ho sentito dire 'guarda che se non ti comporti bene glielo diciamo al tutore'. Io mi sono molto arrabbiata, perché io non sono l'uomo nero che fa male al ragazzo, che lo punisce... io lo dico anche ai ragazzi ... noi rappresentiamo, siamo una figura ambivalente perché quando io sono con il ragazzo io sono schierata per il ragazzo e rappresento il ragazzo davanti a tutto il sistema Italia, e quindi sono abbastanza corazzata, perché bisogna difendere questi ragazzi. (Tutrice, Catania)

L'ambivalenza viene spiegata con il fatto che il tutore deve anche "mettere in riga i ragazzi" nel senso di spiegarli quali sono i loro doveri; si tratta cioè di un'ambivalenza che non è volta contro il ragazzo, ma a fargli capire che il tribunale, la polizia e le autorità in generale reagiscono a determinati comportamenti "sbagliati". C'è comunque una consapevolezza da parte del tutore che se un ragazzo si comporta male è perché c'è sempre un disagio dietro, e questo disagio è legato al fatto che i ragazzi non ottengono i documenti.

Un elemento importante dell'intermediazione e del dialogo tra tutore e minore da un lato, e tutore e altri attori dall'altro lato, consiste nell'empatia, un'empatia che molto spesso manca nel rapporto tra il tutore e gli operatori di comunità, ma che per il bene dei ragazzi deve essere almeno sostituita dalla professionalità. Per quanto riguarda invece l'empatia tra il tutore e il minore,

È importante, sì certo. Se non fosse per l'empatia io tante cose delle comunità non le saprei mai. Perché io nelle comunità non ci vivo, se non me le raccontano i ragazzi le cose non le so.

²¹ Si veda a questo riguardo Il Rapporto "GATE: Tutori contro tratta e sfruttamento", Defence for Children Italia, 2013. <http://www.gate-eu.org/files/GATE%20italiano.pdf>

Se abbiamo tempo i ragazzi parlano... lo approfitto di tutte le file che facciamo ... alla questura, al comune, in commissione. Mi siedo vicino a uno, poi a un altro e uno per uno cerco di parlare... poi si chiacchera anche tutti insieme... (Tutrice, Catania)

Altra questione legata alla dimensione della mediazione culturale in questo senso ampio consiste nella capacità del tutore di **trattare il minore con rispetto e dignità (Standard 7)**. Emerge l'importanza di far capire ai ragazzi quale ruolo riveste il tutore, che non sostituisce i genitori, ed anche di avere un certo distacco per rispetto della cultura di appartenenza.

Alcuni mi chiamano 'mami'. Io gli dico di non chiamarmi mami, che non sono la loro mamma, che possono chiamarmi col mio nome (...). Non è che quando vedo un ragazzo gli do un bacio, gli do la mano se lui vuole, se è rigidamente musulmano non gliela do nemmeno. Anche con le ragazze, cerco di avere un sano distacco, anche per rispetto. (Tutrice, Catania)

Se il tutore riesce a stabilire una relazione positiva con il minore, nei casi in cui quest'ultimo è richiedente asilo e raggiunge la maggiore età senza essere andato in commissione territoriale, il tutore può continuare a sostenerlo come avvocato, e questo può essere un vantaggio per il ragazzo. Certamente la questione del rapporto personale tra minore e tutore è legata anche alla ubicazione della comunità alloggio che, come si è detto, si può trovare in qualsiasi comune della provincia di Catania. Si tratta qui della possibilità per il tutore di poter osservare lo **Standard 9 (accessibilità e vicinanza del tutore)**

È un problema, perché adesso abbiamo cominciato ad avere tutele per ragazzi accolti in comunità in altre città. Io le prime le ho accettate in una comunità a Randazzo, a Giarre, Mascali, però, oltre a tutte le spese, come ci vai in comunità a conoscere i ragazzi, volendo fare una cosa di coscienza. (Tutrice, Catania)

Al di là della raggiungibilità della comunità, non tutti i tutori stanno a stretto contatto con i ragazzi e non tutti si rendono raggiungibili tramite telefono per paura di essere chiamati in qualsiasi momento. Tuttavia, la possibilità di poter chiamare il proprio tutore anche senza alcun motivo apparente può avere un significato importante dal punto di vista del minore, e di questo sono consapevoli i tutori con maggiore esperienza.

Io all'inizio ero un po' restia a darglielo ... poi però vedo che anche quando un ragazzo fa uno squillo cosa ti vuole dire? 'ciao come stai? Stai bene? Che fa ci vediamo? Dai vieni' ... a parte che capirsi non è facile a telefono, quindi grandi discorsi non ne possiamo fare, ma il ragazzo che vuole dirti? Ciao come stai... che è importante nel suo piccolo. Poi c'è quello che ti dice 'ma quando vieni?'. Allora se un ragazzo ti dice quando vieni è segno che c'è un problema ... o ti dice 'è tanto che non vieni...'. (Tutrice, Catania)

Per quanto riguarda la questione legata strettamente alla figura del mediatore culturale nelle comunità, vista la mancanza di questa figura in molte strutture, si vedono come positive le prassi adottate dai tutori a Siracusa e Messina, di usufruire cioè di mediatori culturali dell'associazione Arci.

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

Nell'interlocuzione con i vari attori, l'aspetto del raccordo tra istituzioni, servizi e attori ha posto il progetto SafeGuard come un possibile strumento di supporto per la creazione o l'allargamento di una rete non solo tra tutori, ma tra tutti gli attori e servizi che girano intorno ai minori migranti.

... Con questo progetto si potrebbe fare una modalità interattiva reale di comunicazione delle difficoltà dei tutori, perché ai vertici devono avere indicazioni simili... i tribunali, che al momento si muovono in modo diverso. Questo progetto potrebbe fare da collante, perché alle istituzioni può risultare molto complicato poter muoversi in modo uniforme e allineato...

L'equipe composta da tutore, educatore, mediatore culturale, psicologo, assistente sociale del comune, ecc., tutti questi attori devono stabilire una capacità di comprensione di quello che bisogna fare, sia di conoscenza del minore sia di comprensione anche nel linguaggio comune, perché normalmente lavorano per i fatti propri... (Responsabile servizi sociali del comune di Catania)

Uno degli obiettivi che si propone il gruppo di coordinamento di tutori costituitosi in modo informale a Catania è quello di creare buone prassi spingendo le istituzioni a migliorare i servizi, ad esempio chiedendo alla questura di rilasciare il permesso di soggiorno per minore età. A questo proposito anche la presidente del tribunale per i minorenni si è resa disponibile per un ruolo di mediazione con la questura su questi aspetti. Si vuole insomma cercare di agevolare il dialogo anche attraverso protocolli di intesa, come quello sottoscritto in passato tra il comune di Catania, Asl-Asp, il tribunale minori e quello ordinario. Questo protocollo prevedeva che la questura rilasciasse il permesso di soggiorno nelle more della acquisizione dei documenti di identità del minore. Ma la questura non partecipò a questa intesa, e quindi non si ebbero risultati.

Un altro obiettivo è quello di promuovere presso la prefettura tavoli di confronto su determinati problemi riguardanti i MSNA, in particolare quelli del rilascio del permesso di soggiorno, dell'accertamento dell'età e dell'accoglienza all'interno delle comunità.

L'autorità garante regionale viene vista dagli interlocutori come possibile organo di supervisione del lavoro di tutti gli uffici di tutela e dei tutori in particolare. Questo aspetto della supervisione dei tutori, insieme alla formazione, rientra tra gli indicatori di riferimento dello **Standard 10 (Competenza e conoscenza dei tutori)**, ed è chiaro che il riconoscimento del tutore come figura centrale e come risorsa nel sistema di protezione e di accompagnamento dei MSNA nei processi di inserimento socio-lavorativo dipende dalla preparazione professionale del tutore attraverso una formazione di qualità. Tutti gli interlocutori concordano sul fatto che la formazione del tutore debba seguire percorsi multi-disciplinari teorici e pratici volti alla comprensione di tutti gli aspetti che attengono al suo ruolo di interlocutore privilegiato del minorenne migrante. In particolare, si evidenzia che, mentre la nomina di avvocati specializzati in diritto di famiglia può avere un vantaggio su alcuni aspetti procedurali, essa si rivela una scelta limitata sotto tutti quei profili inerenti la cultura di provenienza, la storia migratoria, lo stato psicologico, la vulnerabilità legata a determinate esperienze di abusi, ecc. Si tratta dunque di una figura poliedrica perché capace di interloquire con diversi attori su diversi aspetti della vita del minorenne migrante, pur non sostituendosi ad altri professionisti.

Sicuramente deve sapere certe cose. Ci deve essere certamente una multidisciplinarietà. Anche esperienza di vita, quindi più grandi si è... Bisogna essere capaci che ciascuno faccia il suo lavoro, perché io non mi sostituisco all'educatore, oppure non entro tanto nelle decisioni... per esempio sul tipo di scuola da fare. Io da questo punto di vista verifico che la comunità, l'educatore abbia fatto un colloquio approfondito con questo ragazzo per capire perché fa il corso di pasticceria o di elettricista o non sala bar, oppure oriento verso una scuola o un'altra. Mi consulto con il ragazzo. (Tutrice, Catania)

Occorre che sia una persona profondamente disponibile verso l'altro ... che sia formata e disponibile agli aggiornamenti, a mettersi in discussione, perché questi ragazzi arrivano da esperienze devastanti, e da questo punto di vista anche i nostri ragazzi che vengono da esperienze in cui sono stati tolti ai genitori vengono da esperienze devastanti, quindi a maggior ragione occorre una preparazione del tutore non solo a comprendere questo disagio, ma anche a conoscersi... (Responsabile dei servizi sociali del comune di Catania)

L'ultimo estratto fa riferimento al lavoro psicologico-emotivo del tutore, il che fa pensare alla opportunità di poter offrire al tutore un servizio di supervisione psicologica in determinati casi. Altri aspetti importanti che rientrano tra gli indicatori dello Standard 10 e che sono legati alla dimensione del raccordo tra attori e istituzioni riguardano il numero di ragazzi che il tutore può essere in grado di gestire affinché possa essere fisicamente ed emotivamente presente e possa far valere le loro istanze all'interno del sistema di accoglienza dei MSNA, nonché l'onere economico legato alla gestione di un numero eccessivo di ragazzi.

In mancanza di un coordinamento, di un confronto tra i tutori e le varie istituzioni coinvolte e per il fatto che per gli avvocati assumere la tutela è un ufficio gratuito diventato molto oneroso per il tempo che richiede, molti hanno cominciato a rinunciare agli incarichi e dal 2014-15 si è creato un vuoto, una carenza di tutori. Anche gli avvocati con più esperienza che avevano dato disponibilità poi hanno cominciato a rifiutare perché si arrivava ad avere 40 ragazzi per un tutore. (Tutore, Catania)

Per quanto riguarda la remunerazione del tutore, sembra che, poiché attualmente i tutori non ricevono neanche il rimborso per le spese affrontate, alcuni di essi cercano di compensare proponendosi come rappresentanti legali nei casi in cui il ragazzo è coinvolto in procedimenti legali, anche se i due ruoli non dovrebbero sovrapporsi.

Io non inquinerei i ruoli rappresentanza legale e tutore, invece nella prassi succede. È un conflitto ... Il nodo è che bisogna fare in modo che si abbia il rimborso spese per i tutori, perché se no i tutori si fanno il pubblico patrocinio... (Responsabile dei servizi sociali del comune di Catania)

Anche l'assistente sociale del dipartimento di giustizia minorile di Catania ravvisa un conflitto di interessi nel fatto che i tutori cercano di ottenere compensi attraverso l'avvocazione del ruolo di rappresentante legale.

Per l'organizzazione ottimale del lavoro del tutore si suggerisce un numero di tutelati non superiore a 10, ma altri fattori che influenzano il suo lavoro sono la qualità della comunità di accoglienza, per cui da un'intervista con una tutrice emerge ad esempio che lavorare solo per una comunità non conviene, in quanto da un lato viene meno il confronto tra tutori per una verifica sulla struttura, dall'altro il tutore isolato in un contesto che non funziona e che lo considera più come un intralcio che come una risorsa rischia facilmente la sindrome da burnout. D'altro canto, avere più di un ragazzo in tutela all'interno di una comunità può aiutare molto nell'organizzazione dei tempi e nella comunicazione con i ragazzi.

Non so i miei colleghi, ma io ho cercato di lavorare con la stessa comunità, perché una volta che ho individuato un ritmo con alcune comunità, perché una volta che vado in questura me ne porto tre o quattro e per me quella giornata è andata. I giorni in cui devo andare in commissione o ne ho quattro o ne ho cinque non mi cambia niente. Alcuni colleghi hanno detto facciamo un tutore per comunità, ma questo non va bene, sia per la questione del

confronto per una verifica sulla qualità della comunità, ma anche perché quando la comunità non funziona quel tutore si deve votare al suicidio ... e allora meglio lavorare su più comunità, magari una o due non funzionano ma le altre sì. E quindi c'è anche la soddisfazione di lavorare. (Tutrice, Catania)

Per finire, nell'esperienza di Catania, il raccordo tra i vari attori che lavorano nel sistema di accoglienza dei MSNA è da intendersi come ingranaggio al cui centro rimangono il minore ed il tutore.

Il tutore (...) è come il centro di una ruota che ha molti raggi. Al centro c'è il minore, con un tutore, e il tutore è l'unico che conosce tutto quello che succede intorno al minore in tutte le sfere della sua vita. Allora se non c'è il tutore che cerca di mettere insieme questi vari soggetti ai fini della decisione e del superiore interesse del minore, non lo fa nessuno, nella nostra esperienza catanese. (Tutrice, Catania).

Sintesi delle criticità

- Difficoltà nella **nomina tempestiva del tutore** dovuta alla particolare prassi di divisione di procedure tra il giudice tutelare e il tribunale dei minorenni e al numero insufficiente di tutori
- Interferenza tra il **ruolo del tutore** come difensore dei diritti del minore e procedura di **accertamento dell'età** nella fase della seconda accoglienza
- Presenza di **conflitto di interessi** in seguito alla delega della tutela ai responsabili di comunità di prima e seconda accoglienza da parte del tribunale ordinario.

Sintesi dei punti di forza

- Presenza di **tutori esperti** che hanno avviato un lavoro di **coordinamento** e di **supporto reciproco**
- Buona **collaborazione** tra il gruppo **tutori** e le istituzioni, in particolare il **tribunale per i minorenni**
- Avviamento di incontri per la **formazione di nuove figure di tutori volontari**

SIRACUSA

Aspetti generali

La provincia di Siracusa è quella che nell'ambito distrettuale della Corte d'appello di Catania, ha ricevuto nel periodo tra gennaio 2013 e luglio 2014 il numero più alto di MSNA, con diversi punti di sbarco, come Porto Palo, Pachino, Augusta, oltre che Siracusa. Secondo i dati ufficiali del comune **580 MSNA** erano arrivati tra l'1 gennaio e il 31 luglio 2013, ma di questi minori **400-410** erano scomparsi senza essere stati foto-segnalati. In questo periodo molti di questi MSNA venivano ospitati in strutture di pronta accoglienza come il vecchio istituto scolastico Umberto I di Siracusa e l'ex Scuola "Verde" di Augusta, dove questi ragazzi vivevano in condizioni igieniche precarie e in promiscuità con adulti. Secondo il report di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, al 30 settembre 2014 erano presenti **3.500 MSNA** accolti in strutture temporanee non autorizzate del territorio di Augusta, Priolo e Porto Palo²².

È in questo contesto di emergenza che, nell'agosto 2013, nasce l'associazione di tutori volontari **AccoglieRete**, da un gruppo di volontari e avvocati provenienti dal mondo associativo laico e cattolico, come Arci, Asgi, l'associazione delle Suore Francescane Missionarie di Maria. Attraverso azioni di denuncia delle condizioni in cui si trovavano i MSNA accolti nei centri di pronta accoglienza, questo gruppo di volontari è riuscito a coinvolgere la prefettura, il comune e il tribunale per minorenni di Catania, oltre che la stampa locale, per consentire il trasferimento di questi minori a Priolo, in un centro gestito dall'associazione Papa Francesco e aperto a settembre 2013 appositamente per ospitare solo minori stranieri non accompagnati.

Una criticità che questo gruppo di volontari riscontra durante i tavoli istituzionali organizzati in prefettura è che la maggior parte di questi ragazzi soli è sprovvista di tutore:

Dall'1 gennaio 2013 al 31 luglio 2013 erano state aperte 6 tutele a fronte di 500 minori sbarcati... i tempi di tutela erano lunghissimi, non c'erano tutori. Il tribunale di Siracusa si affidava a 2-3 avvocati che comunque erano oberati di lavoro. (Tutrice di AccoglieRete, Siracusa)

È per questo che, con il supporto del giudice tutelare di Siracusa, viene formata una lista di persone proveniente dal mondo del volontariato, dalla scuola e dall'università, che si rendono disponibili all'apertura delle tutele per garantire a quei pochi ragazzi rimasti nel centro di prima accoglienza di poter aver un tutore. Si trattava di un totale di **15 persone** tra avvocati, insegnanti, presidenti di associazioni che si occupano di diritti di minori e neolaureati in legge, i quali il 5 agosto 2013 fanno giuramento presso il giudice tutelare e si costituiscono in associazione di tutori. Quest'elenco è andato crescendo e, attualmente l'associazione conta **145 tutori iscritti all'associazione**. Uno dei pregi dell'associazione è quello di farsi garante del percorso dei tutori principianti, attraverso sia la formazione che il supporto continuo, come vedremo più in dettaglio. L'assenza di strutture di seconda accoglienza rimane una criticità di questo territorio. Esistono **3 comunità alloggio** storiche per minori a Siracusa, che fanno capo all'associazione di volontariato Padre Monti Sud. Presso queste comunità, secondo i dati del comune, nel 2014 erano accolti **23 MSNA** di cui **6 richiedenti asilo** e **17 non richiedenti asilo**.

²² I minori stranieri non accompagnati in Italia (MSNA). Report di monitoraggio – 30 Settembre 2014. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale dell'immigrazione ed elle politiche di integrazione. http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20settembre%202014.pdf

Ci sono comunità per minori a Floridia, Canicattini, Pachino, e **uno SPRAR a Pachino con 7 posti per maschi e 3 per femmine**, che, come afferma la referente dell'associazione AccoglieRete, "appena aperto il 10 febbraio era già pieno". Molte comunità sono nate in emergenza ed hanno un livello molto basso di servizi, per cui, afferma la referente di AccoglieRete, il tutore deve molto mediare.

1. Dimensione giuridico-procedurale

Nel contesto territoriale di Siracusa i minori che vengono identificati dalla questura di regola vengono notificati ai servizi sociali, i quali provvedono al collocamento in comunità. In realtà, dal momento in cui si è costituita l'associazione di tutori AccoglieRete, i ragazzi che si trovano nel centro di primissima accoglienza di Priolo o Augusta, sono affidati a un tutore che, come prassi, provvede alle procedure di collocamento in comunità. Da questo punto di vista la tempistica e i passaggi della nomina del tutore sono molto diversi da quelli riscontrati a Catania, dove il tutore viene nominato quando il ragazzo si trova inserito in seconda accoglienza, salvo i casi evidenziati in cui i responsabili delle strutture di prima e seconda accoglienza assumono la delega di tutori. Come spiega la referente di AccoglieRete,

Noi ci siamo sostituiti al comune nel collocamento in comunità ... doveva essere all'inizio, e invece è diventata una prassi, perché il comune di Augusta ha fatto raramente i collocamenti in comunità. La questura da noi non fa collocamenti in comunità. Se la questura vede un minore in strada chiama i servizi sociali del comune di Siracusa, i quali lo collocano in una comunità per minori. (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Si evince dall'intervista che, soprattutto fino all'estate 2013, prima cioè della circolare congiunta che con la chiusura dell'emergenza nord Africa stabiliva chi provvedeva al collocamento dei MSNA e quali comuni dovevano assumersi l'onere della retta, i comuni non collocavano i ragazzi in una determinata comunità se non ottenevano conferma che l'amministrazione comunale dove si trovava la struttura accettava di pagare la retta. Su questo aspetto i tutori di AccoglieRete, da un lato hanno fatto da pungolo sollecitando gli enti locali a fare il collocamento, dall'altro lato essi stessi provvedevano alla ricerca della comunità che ritenevano più adatta per quel particolare ragazzo, sulla base del colloquio che si svolgeva subito dopo il giuramento allo sportello dell'Arci, in presenza del mediatore culturale dell'associazione stessa. I tutori di Siracusa, a differenza dei tutori di Catania, riescono a fare una scelta sulla prima comunità dove i ragazzi vengono inseriti, piuttosto che avere solo la possibilità di cambiarla in un secondo momento, cioè dopo l'emergenza di eventuali problemi o conflitti, come avviene a Catania. In altre parole, la tempestiva nomina del tutore, al di là di qualsiasi altra criticità che potrà emergere su altri aspetti dell'esperienza siracusana di cui parleremo, garantisce la soddisfazione dello **Standard 1 sul superiore interesse** del MSNA, sul profilo legato alla scelta dell'alloggio e della residenza.

Anche per ciò che riguarda le procedure burocratiche per l'ottenimento dei documenti e il tipo di percorso da scegliere, il tutore riesce ad assumere un ruolo di terzietà e dunque a soddisfare insieme allo Standard 1 sull'interesse superiore anche lo **Standard 4 (il tutore come difensore dei diritti)**, informando il minore sulle opzioni possibili tra protezione internazionale e permesso di soggiorno per minore età e prendendo una decisione insieme al ragazzo sulla base del suo progetto (**Standard 2 sulla partecipazione**), piuttosto che su altre considerazioni di convenienza:

Questa cosa che il tribunale di Catania ha dato delega ai responsabili di comunità di fare ruolo di tutore... questo non consente di proteggere i diritti, perché il tutore normalmente non dovrebbe essere interessato a che il ragazzo faccia richiesta di protezione internazionale o

no, nel senso che a lui non cambia niente. Il responsabile di comunità invece se il minore è richiedente asilo ha i soldi sicuri e prima, se non è richiedente asilo ne ha di meno e in ritardo, quindi spesso il responsabile alla fine fa un po' l'interesse suo ...

La differenza è ascoltare e fare l'interesse del minore, perché il tutore non può dire mi conviene fare il permesso di soggiorno per minore età, perché sono solo due viaggi in questura (foto-segnalamento e il giorno in cui glielo rilascia). Invece se è richiedente asilo c'è il foto-segnalamento, il C3, la commissione, notifiche della commissione, questi sono tutti viaggi che il tutore deve fare... (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Per quanto riguarda le procedure di **accertamento dell'età**, non sembra ci siano problemi a questo riguardo, in quanto non sono emersi dubbi sull'età in questo contesto territoriale. Ciò è collegato alla diversa prassi seguita dalla questura di Siracusa che, così come la questura di Ragusa, rilascia il permesso di soggiorno per minore età sulla semplice dichiarazione del minore, anche quando non si riesce ad ottenere documenti che lo dimostrano. Anche sulla tempistica del rilascio del permesso di soggiorno, i tutori di AccoglieRete sono riusciti ad aprire un canale preferenziale con la questura per le procedure riguardanti i MSNA, stabilendo la data in cui fissare l'appuntamento. A questo proposito, nei casi in cui si fa istanza di asilo, anche qui l'associazione sembra si sostituisca ai servizi sociali nel segnalare i MSNA richiedenti asilo al servizio centrale del sistema SPRAR in modo da poterli collocare in una struttura SPRAR.

Una procedura molto applicata nella provincia di Siracusa è il **collocamento in famiglia**, che avviene secondo modalità particolari dove il giudice tutelare, in quanto interlocutore privilegiato di AccoglieRete, adotta la procedura di collocamento ai sensi dell'art. 371 c.c., che gli consente di deliberare "sul luogo dove il minore deve essere allevato e sul suo avviamento agli studi o all'esercizio di un'arte, mestiere o professione". Su questo punto la prassi diverge radicalmente rispetto a quanto accade a Catania, dal momento in cui il giudice tutelare decide di applicare questa norma attingendo ad una rete costituita da famiglie e con il supporto dell'Associazione Famiglie Affidatarie di Siracusa. Dall'intervista con la referente di AccoglieRete emerge che **85** minori sono stati collocati in famiglia con questa procedura. La differenza rispetto alla procedura di affidamento consiste nel fatto che, invece di coinvolgere il tribunale per i minorenni, qui è direttamente il tutore che propone al giudice tutelare la famiglia dove collocare il minore. Questa scelta non è stata accolta positivamente dal tribunale per i minorenni di Catania, in quanto non permette di far fronte ai fallimenti ed errori che si sono commessi nel fare gli abbinamenti, come ha ammesso anche la referente di AccoglieRete. In sostanza, si sono riscontrati problemi di sovrapposizione di ruoli tra il tribunale di Siracusa e il tribunale per i minorenni di Catania per ciò che concerne in particolare i collocamenti presso famiglie, in quanto è il tribunale per i minorenni che in questi casi ha un potere di controllo che gli permette di intervenire in tempo quando emergono problemi.

Nei casi in cui emerge dal colloquio tra il tutore e il ragazzo che quest'ultimo ha contatti con parenti fuori dall'Italia, nel contesto siracusano vengono effettuate procedure di ricongiungimento con parenti all'estero, ed è ancora il giudice tutelare a incontrare il parente e sulla base della documentazione mostrata da quest'ultimo, a deliberare l'affidamento.

Per i ragazzi sotto i 14 anni il tribunale per minorenni di Catania provvede all'apertura della tutela e alla procedura ai sensi della Legge 184, così come avviene per Catania. Ma, come fa notare la referente di

AccoglieRete, questi casi sono pochissimi in quanto nei centri di primissima accoglienza non si trovano i ragazzi di questa fascia di età.

Anche qui, come per Catania, si è riscontrato che i passaggi da una comunità ad un'altra, qualora essi comportino il cambio di circondario, richiedono tempi lunghi per l'apertura di una nuova tutela.

2. Dimensione psico-sociale

Come già detto nelle sezioni precedenti, l'associazione di tutori AccoglieRete è nata in un contesto di emergenza sbarchi e in un territorio non attrezzato ad accogliere dal punto di vista strutturale. A questo riguardo, la referente di AccoglieRete sostiene che mentre agli inizi i ragazzi rimanevano in prima accoglienza 2-3 mesi, negli ultimi anni l'aumento dei MSNA ha reso i tempi ancora più lunghi, come accade a Catania, rimanendovi anche fino a un anno. Ciò vuol dire che il tutore in questo contesto territoriale è posto nella condizione di dover svolgere sia le procedure di urgenza, come quelle relative ai documenti e alle cure mediche, sia alcune volte l'inserimento a scuola, che dovrebbe avvenire in seconda accoglienza.

Il tutore è rimasto con il ragazzo per un anno, in questa situazione di prima accoglienza... ci sono tutori che si interessano e scrivono al giudice e al tribunale chiedendo di spostarlo, e tutori che hanno trovato soluzioni, tipo iscriverlo a scuola ... io ho iscritto un ragazzino a scuola a Priolo perché siccome fa il compleanno a giugno mi hanno detto che non c'era alcuna speranza di spostarlo in seconda accoglienza ... almeno si prende la licenza media. Questo è contro i miei principi, perché non gli voglio dare stabilità in un posto che è la prima accoglienza ... i ragazzini che non vogliono stare in prima accoglienza non sono contenti di essere iscritti a scuola, perché dicono "allora non me ne vado più". (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Per quanto riguarda le cure mediche, in una prima fase, cioè prima della nomina del tutore, i minori presenti nel centro di pronta accoglienza Umberto I e poi nel centro Papa Francesco di Priolo ottenevano il rilascio del tesserino STP (Straniero Temporaneamente Presente) grazie al servizio di Emergency presente sul territorio, il quale aveva stipulato una convenzione con l'Asp territoriale e la prefettura. Una volta aperta la tutela, sempre con il supporto di Emergency i ragazzi ottengono il codice fiscale e l'iscrizione al servizio sanitario prima ancora di ottenere il permesso di soggiorno. La referente di AccoglieRete afferma che all'interno del Polibus che stazionava nel centro una volta a settimana per fare le visite di routine e le prescrizioni, operavano sia medici di Emergency che medici dell'Asp in base alla succitata convenzione. Alla domanda perché i tutori non usufruivano direttamente degli ambulatori dell'Asp, la referente AccoglieRete risponde che nel 2013 l'Asp di Siracusa non riusciva a farsi carico di tutti gli utenti, perché a parte i MSNA c'erano anche gli adulti migranti. Il fatto poi che ci fossero medici dell'Asp nel servizio di Emergency garantiva la presenza del servizio pubblico,

Non era un canale alternativo, c'era un'intesa con il servizio sanitario nazionale... che non arrivava più a coprire. Per questo Emergency ha insistito a fare l'iscrizione al servizio sanitario, così in caso di bisogno, di emergenza, ci si poteva rivolgere al servizio nazionale. (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Il sistema funziona tutt'oggi così secondo quanto riferito dalla tutrice di AccoglieRete. Nei casi più complicati di assistenza medica il tutore si assume la responsabilità firmando personalmente se il minore deve subire un intervento.

Nei casi di minori vittime di abusi e tratta, anche qui come a Catania ci sono state ragazze vittime di abusi inserite in strutture inadatte, a maggior ragione in questo territorio carente di strutture di accoglienza per minori. La referente di AccoglieRete racconta il caso di una ragazza nigeriana che aveva subito un'operazione perché violentata e in seguito era stata inserita in un centro per disabili mentali ospitante maschi adulti. La tutrice è riuscita a spostarla e a inserirla nella struttura delle suore missionarie francescane. Poiché la ragazza aveva dovuto subire un aborto ed era risultata positiva al test HIV, la tutrice si è messa in contatto con il servizio centrale chiedendo che fosse trovata una struttura adatta, che poi è risultato essere un centro SPRAR di Cremona. Lo **Standard 3 (il tutore protegge la sicurezza del minore)** in questo caso è stato soddisfatto, ma rimane il fatto che il tutore non ha controllo su casi in cui, come emerge, le ragazze inserite in strutture per maschi spesso scappano facendo perdere le loro tracce. Ciò desta preoccupazione perché, nella maggior parte dei casi, queste ragazze sono a rischio di cadere nelle reti di sfruttamento della prostituzione.

Sotto l'aspetto del supporto psicologico e psicosociale è doveroso ricordare che nella provincia di Siracusa da marzo a dicembre 2014, è stato implementato il progetto Faro IV di Terres des Hommes rivolto ai bambini con famiglie e ai MSNA. Il progetto, che precedentemente era stato sperimentato con successo a Lampedusa, opera nel centro di pronto soccorso Papa Francesco di Priolo Gargallo, con la presenza di psicologi e mediatori culturali, e mantiene rapporti con AccoglieRete e altre ONG locali, oltre che con l'ASP, la prefettura e i servizi sociali del comune.

Per quanto riguarda la tipologia di alloggio, abbiamo già accennato alla questione relativa ai collocamenti in famiglia, che in questo territorio carente in strutture sono stati particolarmente ricercati come soluzione alternativa, anche se non sempre con buoni risultati per via del tipo di procedure adottate (vedi sezione precedente). La tutrice di AccoglieRete, ancora con riferimento allo **Standard 3 su sicurezza**, afferma che spesso il minore richiede specificamente di essere inserito in un contesto familiare per diverse ragioni legate o al carattere un po' più fragile o al fatto che non ci sono suoi connazionali nel centro o al fatto che non aveva una famiglia nel suo paese di origine. A questo riguardo, oltre che alle esperienze di affido in famiglia ci sono state esperienze di collocamento nelle comunità parrocchiali, in particolare ad Augusta e a Priolo. I tutori e la comunità parrocchiale si sono fatti promotori di questa esperienza in particolare per tre ragazzi che hanno così potuto usufruire di alloggi in autonomia, anche una volta raggiunta la maggiore età.

A proposito del collocamento in comunità per minori, bisogna ribadire che ai ragazzini di 12-13 anni viene comunque garantito un collocamento tempestivo in una comunità per minori, anche perché per questa fascia di età sono disponibili più posti rispetto a quella di 14-18 anni.

Il raggiungimento della maggiore età rappresenta comunque una criticità, soprattutto dal punto di vista del percorso educativo intrapreso e della possibilità di conversione del permesso di soggiorno per i ragazzi non richiedenti asilo. Questa criticità compromette anche qui il raggiungimento di una **soluzione durevole (Standard 6)**. A questo riguardo l'associazione AccoglieRete si è attivata per assicurare dei corsi di alfabetizzazione per i ragazzi in prima accoglienza, anche attraverso collette nelle scuole e il supporto di insegnanti volontari. Tuttavia i ragazzi che rimangono per periodi prolungati in prima accoglienza non possono essere iscritti a scuola, come afferma la referente di AccoglieRete,

Non li iscriviamo a scuola, uno perché non avevano ancora i documenti, erano in prima accoglienza, non avevano ancora l'identificazione, e c'era un problema di mobilità serio. Il centro di prima accoglienza non garantiva il trasporto a tutti. La convenzione tra il comune di Augusta e il centro di prima accoglienza prevedeva ci fosse solo vitto e alloggio, quindi anche

quei 20 euro giornalieri che l'ente gestore riceveva non riuscivano a coprire i costi del trasporto a scuola. (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Per i minori che sono stati inseriti nella scuola i tutori di AccoglieRete hanno chiesto alle strutture scolastiche l'attivazione dei programmi BES (Bisogni Educativi Speciali) per un sostegno a coloro che hanno difficoltà con la lingua italiana. Per quanto poi riguarda l'inserimento lavorativo, ciò rappresenta ancora un'altra criticità in questo territorio, anche se l'associazione AccoglieRete si serve attualmente di una serie di rapporti non formalizzati con aziende per l'apertura di tirocini formativi, sperando in futuro di poter ottenere finanziamenti per attivare questi tirocini come ente proponente. La risposta all'esigenza lavorativa, molto forte da parte dei ragazzi che hanno una famiglia in paese di origine, consiste nella maggior parte dei casi in lavori irregolari di pulizia in contesti come bar, panificio. In qualche caso l'associazione fa lavorare qualche ragazzo come interprete una volta finita la licenza media.

3. Dimensione della mediazione culturale

Il fatto che l'associazione AccoglieRete si appoggia a una serie di realtà del volontariato tra cui l'Arci ha permesso ai tutori di poter usufruire dei mediatori culturali dell'associazione già dal primo colloquio con il minore, il che consentiva ai ragazzi di esprimersi direttamente nel loro dialetto locale. Per questo motivo i colloqui avvengono allo sportello dell'Arci in presenza del mediatore culturale e del rappresentante legale, e ciò, afferma la referente di AccoglieRete, ha reso possibile sin dall'inizio un **rapporto di fiducia (Standard 8)**.

In merito alla soddisfazione dello **Standard 5 (Il tutore come intermediario)**, anche qui, come per Catania, il tutore deve fare da intermediario tra il minore e la comunità, così come la scuola. Soprattutto quelle comunità sorte nell'emergenza tendono a stabilire regole troppo rigide per ragazzi che, sostiene la referente AccoglieRete, sono praticamente adulti per le esperienze vissute:

Il tutore è stato un intermediario nei rapporti con la scuola e nei rapporti con le comunità, perché dopo 6-8 mesi nei centri di prima accoglienza dove sei abituato a dormire e mangiare, non hai la giornata con gli orari scanditi, arrivati in comunità per minori si sono ritrovati con la regola di svegliarsi, pulire la stanza, vai a scuola, fare lavori. Hanno fatto fatica a stare dietro alle regole... questi adolescenti sono come dei piccoli uomini che in comunità per minori ci stanno male, ci stanno stretti, sono ragazzini che non possono andare a letto alle 11, spegnere la musica...(Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Oltre che attraverso la mediazione culturale e l'interpretariato offerto dai servizi dell'Arci, i tutori di AccoglieRete, dal momento in cui sono nominati, e dunque ancora nella fase di prima accoglienza, hanno potuto aprire la città ai ragazzi, non solo avvicinandoli ai servizi del privato sociale e del volontariato, ma più in generale alla cittadinanza, portandoli in giro per la città e dando ai ragazzi l'opportunità di conoscere il territorio.

Questa associazione di tutori aveva anche aperto al territorio, perché questi ragazzini uscivano con i loro tutori, andavano in giro per la città, entravano in contatto con altri adolescenti, andavano a scuola, quindi questa cosa ha creato un effetto domino. (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Se l'apertura al territorio rappresenta certamente un fattore positivo in un contesto in cui ai ragazzi non era altrimenti possibile avere relazioni di nessun tipo con il territorio, è anche vero che quest'apertura al territorio

mediata esclusivamente dai tutori, in un rapporto quasi privatistico, non inserito in nessun progetto educativo o attività culturale legata al loro futuro inserimento sociale, non restituisce il vero senso del rapporto tra tutore e minore, che deve essere sì personale, ma inserito in un preciso contesto istituzionale, e mantenendo un confine professionale in modo da non creare confusione nella relazione. Nel caso di AccoglieRete, si ha l'impressione che questo confine, in parte probabilmente per via del contesto strutturale, sia fragile, tanto che ci sono stati casi di tutori che hanno deciso di accogliere i ragazzi nella propria abitazione per le vacanze o addirittura di farsi affidatari, creando una situazione, se non di conflitto (la referente fa notare che i tutori non diventavano affidatari dei loro tutelati), in ogni caso creava una confusione tra ciò che è il ruolo di tutore rappresentato dall'associazione e il ruolo di affidatario assunto da alcuni suoi membri. In altre parole, nel rapporto tutore-minore può venire a mancare quell'adeguatezza di comportamento che si esprime anche evitando di essere "troppo invadenti" e lasciando il minore libero "di rivolgersi in modo autonomo ad altri professionisti", come suggeriscono alcuni indicatori di riferimento dello **Standard 7 (Rispetto e dignità nella relazione tutore-minore)**. Con ciò non si vuol suggerire che ci sia stata un'invadenza da parte dei tutori di AccoglieRete in queste situazioni, ma semplicemente che l'introduzione della convivenza, così come in generale l'eccessiva vicinanza, può far venir meno quel ruolo di **intermediario (Standard 5)** del tutore, il quale invece che essere punto di riferimento, sembra quasi sostituirsi al servizio e dunque finisce con il rappresentare tutto per i ragazzi. Questo vale in particolare per tutta la fase della prima accoglienza, dove il tutore cerca di poter offrire ai ragazzi tutto quel che il centro non può offrire, incluso un abbigliamento dignitoso adatto agli adolescenti, o la scheda telefonica per poter parlare con la famiglia di origine, come racconta la referente di AccoglieRete.

A fronte di questa eccessiva vicinanza al minore durante la primissima accoglienza, una situazione opposta si verifica quando invece il ragazzo entra in una struttura di seconda accoglienza nello stesso circondario ma in una città diversa. In questo caso il ragazzo passa da una situazione in cui vede il proprio tutore regolarmente e in diversi contesti, ad una invece in cui il tutore va a visitarlo di rado, non sussistendo le condizioni per l'**accessibilità e vicinanza** di cui allo **Standard 9**.

Se io sono tutrice di un ragazzo che è in comunità vado una volta per la riunione d'equipe, lo vado a trovare una tantum ma non devo risolvere problemi di prima emergenza. Quelli che invece si trovano in prima accoglienza si... (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Anche a Siracusa non tutti i tutori lasciano ai ragazzi il loro numero di telefono, ma preferiscono lasciarlo al responsabile di comunità, per cui i ragazzi devono chiedere a quest'ultimo se vogliono parlare con il tutore. Più in generale, e per quanto riguarda lo **Standard 8** che pone l'attenzione sul rapporto di **fiducia tra tutore e minore**, la tutrice di AccoglieRete sostiene, come si è sostenuto anche a Catania, che non tutti i ragazzi vogliono questo tipo di rapporto, in quanto alcuni ragazzi usano il tutore per ottenere i documenti, mentre invece i ragazzi più vulnerabili desiderano di più questo rapporto. Ciò conferma quanto detto sopra, che nel contesto siracusano esiste il rischio di un rapporto non equilibrato in quanto caratterizzato da un'eccessiva dipendenza dei ragazzi nei confronti del tutore, per una serie di motivi dovuti sia alle condizioni strutturali del territorio che probabilmente alla carenza di una formazione adeguata.

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

L'associazione di tutori AccoglieRete opera con il supporto del giudice tutelare e del servizio sociale del comune, in particolare con il garante per l'infanzia, il quale ha sponsorizzato il corso di formazione per tutori organizzato a un mese dalla costituzione dell'associazione. Il corso consisteva in 4 puntate distribuite in un mese e mezzo circa, in cui hanno preso parte il giudice tutelare, Emergency e Asp, l'Ordine degli psicologi del

comune di Siracusa, il dirigente dell'ufficio immigrazione della questura, un rappresentante dell'UNHCR e i tutori di AccoglieRete. La referente di AccoglieRete sostiene che il corso soddisfaceva lo **Standard 10 sulla competenza e conoscenza del tutore**, in quanto dava informazioni dal punto di vista legale, sui permessi di soggiorno. Alla domanda se il corso rispondeva alla dimensione della multidisciplinarietà, la referente ha aggiunto che,

... una quinta puntata è stata spiegata dal presidente dell'ordine degli psicologi e da un docente di mediazione culturale, quindi una puntata è stata dedicata alla mediazione culturale... la qualità del corso era raggiunta perché c'era il dirigente ufficio immigrazione, c'era il membro dell'UNHCR che spiegava la convenzione di Ginevra e c'era il meglio dell'associazione Accoglie-Rete che spiegava la parte pratica. (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

L'associazione ha un forte senso d'identità come gruppo che ha dato vita a un servizio che comunque non esisteva prima, in una realtà diventata un punto di frontiera per ciò che concerne gli arrivi di MSNA via mare. Si è posta come punto di riferimento in altre parti dell'isola, offrendo formazione nella provincia di Ragusa, a Modica, ma anche a Messina, a Palermo, chiedendo ai tutori degli altri territori di entrare nella lista AccoglieRete. Inoltre si vuole porre come modello di tutela per il territorio siciliano, e per questo sta cercando di ottenere il riconoscimento da parte delle istituzioni, volendo operare all'interno del sistema di accoglienza istituzionale, pur mantenendo la terzietà rispetto alle istituzioni.

Lo sforzo di mettere su questa cosa vuol dire che poi la difendi, perché ci abbiamo messo la nostra vita per un anno e mezzo, siamo diventati riconosciuti, quindi non vogliamo metterci da parte... mettiamo a disposizione la nostra formazione e la nostra esperienza, ma non ci rinunciamo ad AccoglieRete. Noi quando andiamo a Modica e facciamo formazione lì, gli chiediamo se vogliono fare l'elenco dei tutori di Accoglie-Rete, andiamo a Messina, siamo stati a Palermo. Ma noi crediamo che il nostro modello funziona ... Siamo consapevoli dei nostri limiti, che sono di avere un aggiornamento continuo sulla formazione, di avere persone strutturate, nel senso che possono rispondere al telefono, mandare i moduli, perché noi non ce la facciamo più. Quindi che siamo più fisse per l'associazione. (Tutrice AccoglieRete, Siracusa)

Il gruppo, che mantiene contatti anche con l'associazione di tutori olandese Nidos, già partner del progetto SafeGuard, ha il pregio di aver promosso la figura del tutore come strumento fondamentale per il potenziamento dell'accoglienza e integrazione dei MSNA, in particolare attraverso il motto "un tutore per ogni minore", ed ha dato un forte contributo nella sensibilizzazione delle istituzioni locali sulla questione dell'accoglienza dei MSNA.

Quella siracusana è sicuramente un'esperienza interessante, dove finalmente si ha una rete che garantisce il tutore al minore sin dalla prima accoglienza, e che dal punto di vista organizzativo funziona anche attraverso la presenza di tre protutori che, in emergenza, possono sostituire il tutore. Ci sono tuttavia delle criticità dovute sicuramente alla giovane età dell'associazione e al fatto che non si è ancora aperta al dialogo con le istituzioni e con tutti gli attori che operano per la tutela dei MSNA, così come con altre esperienze di tutela nell'ambito distrettuale. L'associazione non ha un supervisore esterno e sembra voler rivendicare una sua autonomia e identità rispetto ad una possibile autorità di tutela esterna, come rivela l'estratto di intervista sopra.

Se da un lato l'associazione è stata riconosciuta dal giudice tutelare e dal difensore dei diritti dell'infanzia, ed ha posto in essere una rete di relazioni con le diverse energie presenti sul territorio, lavorando con l'Associazione Famiglie Affidatarie e Adottive (AFAA), con l'Ordine degli Psicologi del comune, con Emergency, stabilendo una rete di contatti con aziende del territorio, questi rapporti nella maggior parte dei casi non sono stati formalizzati in convenzioni o protocolli di intesa. Per di più, alcune di queste attività non sono state recepite dalle istituzioni in modo positivo, come abbiamo visto con i collocamenti in famiglia predisposti in modo autonomo rispetto al tribunale per i minorenni.

Una maggiore apertura al dialogo con altre realtà permetterebbe sicuramente un'occasione di crescita ed uno scambio di informazioni importanti sulle metodologie in materia di tutela e sull'approccio strategico con le istituzioni all'interno del distretto, in particolare per ciò che riguarda il dialogo tra le questure sull'aspetto delle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno, ma anche le prefetture e i servizi sociali per ciò che concerne i passaggi dalla prima alla seconda accoglienza.

Anche a Siracusa la questione legata ai rimborsi delle spese sostenute dal tutore è sentita come una criticità, se si aggiunge che qui il tutore ha cercato di ovviare anche alle carenze della struttura di prima accoglienza, come abbiamo visto con le schede telefoniche.

Sintesi delle criticità

- Mancanza di **comunicazione** tra la rete di tutori e tutti gli attori istituzionali
- Azioni dei tutori **non inserite in progetti condivisi** con altre istituzioni rilevanti, come il tribunale dei minori di Catania e altre reti di tutori
- Mancanza di una **consolidata formazione e di un'autorità** di supervisione esterna

Sintesi dei punti di forza

- Esistenza di una rete di **tutori indipendenti**
- **Nomina tempestiva** del tutore e rapporti di personali minore-tutore
- **Sostegno reciproco** dei tutori

Scicli - Ragusa

Aspetti generali

La provincia di Ragusa si caratterizza per l'alto numero di presenze di migranti legato agli sbarchi che avvengono su questo territorio, in particolare nel Porto di Pozzallo, il cui Centro di Pronto Soccorso e Assistenza (CPSA) è diventato operativo come hotspot da gennaio 2016. Secondo i dati della Prefettura nell'anno 2014 erano presenti nel CPSA di Pozzallo 27.722 immigrati, a cui si aggiungevano altri 1.257 sparsi nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), nei centri SPRAR e nei centri per minori²³.

Dati più recenti provenienti dal comune di Pozzallo registrano che da gennaio 2015 a dicembre 2015 sono sbarcati a Pozzallo 997 minori, di cui 119 si sono allontanati arbitrariamente dalle strutture. Nel periodo che va

²³ Si vedano i dati del convegno "L'immigrazione che verrà. Dal respingimento a Mare Nostrum. Dall'Italia all'Europa". Catania 20/21 febbraio 2015.

da gennaio 2016 al 15 Febbraio 2016 sono sbarcati a Pozzallo 151 minori, di cui 5 si sono allontanati arbitrariamente dalle strutture²⁴.

Per quanto riguarda le strutture presenti nel territorio, per l'anno 2014 la prefettura registrava **6 strutture per minori** ospitanti un totale di **90 minori**. In provincia esiste **uno SPRAR per minori** nel comune di Vittoria, gestito dalla cooperativa sociale "Nostra signora di Gulfi", mentre **uno SPRAR per giovani adulti** è gestito a Pozzallo dalla Cooperativa Filotea.

Una realtà di accoglienza di MSNA interessante si trova nel comune di Scicli ed è rappresentata dal progetto Mediterranean Hope della Federazione delle Chiese evangeliche metodiste, che ha aperto la "Casa delle Culture di Scicli", una struttura di prima accoglienza per migranti minori e adulti, gestita con i finanziamenti dell'otto per mille delle Chiese metodiste e valdesi. Come si evince dall'intervista con la responsabile, la struttura rappresenta un luogo di transito i MSNA provenienti per la gran parte dell'hotspot di Pozzallo:

La prefettura di Pozzallo ci chiama per fare dei trasferimenti perché i minori non possono stare per più di 48 ore nell'hotspot. I minori da noi stanno pochissimo, il tempo di capire in quale struttura andare (Responsabile Casa delle Culture di Scicli)

Dall'apertura nel **dicembre 2014 al 26 gennaio 2016 sono state accolte 471 persone immigrate nella Casa delle culture, di cui la gran parte, 416, minori stranieri non accompagnati e 55 adulti. Dei 416 MSNA 381 sono maschi e 35 femmine**, mentre per quanto riguarda i paesi di provenienza **la gran parte proviene da Eritrea, seguita da Gambia, Egitto, Somalia, Bangladesh e Nigeria²⁵**.

Dal colloquio con la referente del centro, si rileva che non esiste nella provincia di Ragusa un gruppo di tutori volontari a cui il giudice tutelare può far riferimento. Il progetto Mediterranean Hope è in contatto con l'associazione di tutori AccoglieRete di Siracusa, con la quale progettano di creare una rete di "tutori civili" attraverso una formazione adeguata che vada oltre le materie giuridiche. Attualmente infatti le maggiori criticità rispetto alla tutela consistono nei tempi lunghi legati alla nomina, nell'eccessivo numero di ragazzi rispetto al numero di tutori disponibili e nel fatto che questi ultimi siano avvocati non preparati al delicato e più complesso lavoro che comporta la tutela dei MSNA.

Un'altra criticità è data dallo scarso interesse da parte delle istituzioni per la problematica legata ai MSNA e dal fatto che l'ufficio del giudice tutelare non si è mostrato adeguato ad affrontare la questione della tutela dei MSNA, sebbene adesso sembra ci sia un maggiore sforzo con nomina del tutore più veloce rispetto al passato.

In questi anni di crisi legata agli sbarchi di migranti sono nate tantissime strutture di accoglienza, la maggior parte delle quali non autorizzate o inadeguate a ricevere MSNA.

1. Dimensione giuridico-procedurale

²⁴ Si ringrazia il personale della Casa delle Culture di Scicli del progetto Mediterranean Hope per la generosa condivisione di questi dati.

²⁵ Dati provenienti dalla Casa delle culture, Mediterranean Hope – Federazione delle chiese evangeliche d'Italia (fcei).

I MSNA arrivano al centro di primo soccorso di Pozzallo, che da gennaio 2016 è operativo come hotspot, ovvero luogo in cui i migranti vengono foto-segnalati prima di essere collocati nei centri di accoglienza sparsi nella provincia. Per i MSNA la permanenza nel centro non deve superare le 48 ore, per cui la prefettura cerca di trasferirli in strutture apposite per minori.

In questa provincia, come si è detto, **la nomina del tutore** non avviene in tempi brevi, per cui la funzione di tutore è in un primo momento svolta dai servizi sociali, come succede a Pozzallo, oppure dai responsabili delle strutture in cui vengono inseriti i ragazzi. Inoltre, una volta nominato, il tutore non si presenta in struttura per stabilire un primo colloquio con il minore e ascoltarne la storia, per cui la referente di Mediterranean Hope fa osservare che spesso sono le strutture che “perseguitano” il tutore perché parli con i ragazzi e svolga la sua funzione. A questo riguardo, si rileva anche che, in parte per l’assenza del tutore in tutta la prima fase della permanenza nelle strutture di primissima e prima accoglienza, gli operatori delle strutture cominciano a svolgere le prime pratiche importanti per la regolarizzazione.

Per quanto riguarda la questione dell’**accertamento dell’età**, sebbene la referente intervistata affermi che in provincia raramente venga adottata la procedura, sono in molte le associazioni di volontariato operanti nella zona che denunciano, soprattutto nella primissima fase di permanenza nell’hotspot di Pozzallo, il ricorso all’esame radiologico per molti ragazzi che vengono così dichiarati “immigrati economici” adulti prima che ci sia un tutore che possa fare ricorso o difendere il loro diritto alla protezione internazionale. Una volta inseriti nei centri per minori, comunque, le questure non ricorrono ad ulteriori accertamenti, e in genere la minore età viene accettata salvo documenti che attestano il contrario.

Quanto detto in questa sezione suggerisce una difficoltà in questo territorio per ciò che concerne la questione della **difesa dei diritti** e del **superiore interesse** del minore nella prima fase dell’accoglienza (**Standard 1, 4**), mentre la **partecipazione** attraverso l’ascolto e l’informazione sulle procedure (**Standard 2**) non viene garantita se non in un secondo momento, nel passaggio dall’hotspot alla prima accoglienza, ma in assenza del tutore nella maggior parte dei casi.

2. Dimensione psico-sociale

Nella provincia, come già detto, esistono 6 strutture per minori oltre che 1 struttura SPRAR per MSNA a Vittoria e 1 struttura SPRAR per giovani adulti a Pozzallo, mentre molte altre strutture sono nate in seguito alle emergenze degli ultimi anni. La referente intervistata spiega che sul territorio attualmente i centri per minori sono tutti pieni per cui devono rivolgersi altrove, fuori dalla Sicilia, per fare i collocamenti. La scelta della struttura di collocamento viene fatta spesso non dal tutore ma dai responsabili della struttura di prima accoglienza con il supporto dei servizi sociali e di associazioni attive sul territorio come Save the Children e Terres des Hommes.

Come viene spiegato dalla referente della Casa delle Culture di Scicli, per prima cosa i responsabili delle strutture cercano un tutore, ma nel frattempo, visti i tempi lunghi, si procede alla ricerca della struttura e ad altre pratiche necessarie, come l’ottenimento del tesserino sanitario STP. A questo proposito, la referente fa osservare che le prassi cambiano spesso, per cui attualmente i servizi sanitari non rinnovano l’STP dopo un mese, come facevano in precedenza. Ciò è dovuto al fatto che le istituzioni si aspettano che i ragazzi ottengano la residenza entro un mese e dunque che possano iscriversi al servizio sanitario nazionale; ma ciò, come spiega la referente del progetto Mediterranean Hope, non succede nella realtà. L’accompagnamento dei ragazzi presso le strutture sanitarie in questo territorio è a cura degli operatori della struttura di accoglienza,

tranne quando si tratta di visite specialistiche o di interventi di una certa importanza, dove è necessaria la firma del tutore.

Sul territorio ragusano è attivo il progetto FARO2 della Fondazione Terres des Hommes, presente sia nell'hotspot di Pozzallo sia nella casa delle Culture del progetto Mediterranean hope di Scicli. L'equipe del progetto promuove la diffusione delle informazioni sui diritti dei MSNA e offre un sostegno psicologico e sociale a coloro che sono appena arrivati, mentre all'interno della Casa delle Culture opera attraverso uno sportello psicologico rivolto ai minori che transitano per il centro, intervenendo, spesso su richiesta dello staff interno, in tutti i casi in cui si manifesta un disagio, una difficoltà, oppure per coloro che si prevede soggiureranno a lungo nella struttura.

Sul territorio si verificano fenomeni di tratta a sfondo sessuale e di tipo lavorativo, con la particolarità che le due tipologie spesso si sovrappongono in quanto **lo sfruttamento sessuale avviene molto spesso nei campi in particolare a danni di ragazze e giovani donne rumene** che vengono sfruttate nei campi²⁶. Per la protezione delle vittime di tratta è attiva sul territorio **la cooperativa sociale Proxima di Ragusa, che offre servizi di assistenza e protezione previsti dall'art. 13 della Legge 228/2003 e dell'art. 18 del Testo Unico su immigrazione.**

Una questione importante che i responsabili delle strutture cercano di risolvere insieme ai servizi sociali e ad altre associazioni attive a livello nazionale, è il **ricongiungimento dei ragazzi con parenti** in altre parti del paese o in altri paesi europei. Ciò, ancora una volta, viene fatto spesso in assenza del tutore, il cui ruolo in questo territorio sembra sia coperto dai responsabili delle strutture:

... noi chiediamo quasi immediatamente se ha dei parenti, ci mettiamo in rete con Save the Children e altre associazioni che hanno l'obiettivo del ricongiungimento e noi stessi abbiamo a Roma un relocation desk che ci permette di ricongiungere i ragazzi con i loro parenti dovunque siano. E questo lo facciamo a prescindere che ci sia il tutore o meno, senza perdere tempo, perché se no il ragazzo viene sbalottato a destra e a sinistra e non capisce dove è finito... perde l'orientamento. (Responsabile Casa delle Culture di Scicli).

Se invece il ragazzo o la ragazza mostra un interesse a rimanere e studiare, i responsabili delle strutture cercano le strutture adatte che possano offrire un progetto in questo senso, e, **se i ragazzi sono stati affidati ad un tutore**, in questo territorio avviene il contrario di ciò che si è visto in altre provincie della Sicilia, come Catania o Siracusa: **non è il tutore che sprona il personale delle strutture, bensì sono queste ultime a pressare il tutore perché si occupi di inserire il minore in strutture con programmi di integrazione adeguati.**

Se ci rendiamo conto invece che il ragazzo ha voglia di studiare, di fare un progetto formativo serio, noi cerchiamo di trasferirlo in un centro che ha come obiettivo questo. Quindi viene "perseguitato" il

²⁶ Si veda Letizia Palumbo e Alessandra Sciarba, "New mobility regimes, new forms of exploitation in Sicily". In OpenDemocracy.net – Beyond Trafficking and Slavery. 9 luglio 2015. <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/letizia-palumbo-alessandra-sciarba/new-mobility-regimes-new-forms-of-exploitation-in-s>

tutore perché faccia il suo ruolo... Noi cerchiamo comunque di trasferire il ragazzo in un centro attrezzato, anche se in un'altra provincia. Poi noi continuiamo a seguire i ragazzi, nel senso che ci interessiamo a sapere che percorso stanno facendo. Abbiamo un monitoraggio continuo dal momento in cui il ragazzo viene trasferito. A meno che il ragazzo non sia scappato... (Responsabile Casa delle Culture di Scicli).

La responsabile della struttura Casa delle Culture riferisce che quando i ragazzi compiono 18 anni senza aver completato il percorso formativo e senza aver ottenuto il proseguimento amministrativo fino ai 21 anni da parte del tribunale per i minorenni, il personale della struttura ospitante si mette in contatto con il progetto Mediterranean Hope in modo da trovare una struttura SPRAR o altre soluzioni che possano consentire una formazione e l'inserimento nel mondo del lavoro. La referente intervistata considera questo lavoro di rete una buona prassi che permette ai ragazzi di non essere abbandonati al raggiungimento della maggiore età e in definitiva di poter contare su una **soluzione durevole (Standard 6)**.

Per quanto riguarda la formazione, si rileva che i ragazzi, a seconda se hanno già ricevuto un'istruzione nel loro paese, riescono ad ottenere la licenza media più o meno velocemente. Alcuni la ottengono in 6 mesi e poi proseguono con gli studi superiori. Il progetto Mediterranean Hope segue i ragazzi, anche quando sono inseriti in altre strutture, offrendo anche borse lavoro di breve durata che consentono ai ragazzi di farsi conoscere dalle aziende. Ciò avviene anche per i ragazzi che sono stati inseriti in SPRAR della provincia.

3. Dimensione della mediazione culturale

La mediazione culturale costituisce una criticità in questo territorio perché, nonostante esista la figura del mediatore culturale, questa figura, come quella del tutore, non possiede una formazione adeguata. La referente riferisce che in provincia sono nati moltissimi mediatori culturali perché ai ragazzi immigrati viene chiesto di svolgere questa funzione; tuttavia questa prassi non viene vista in modo positivo, in quanto spesso succede che questi ragazzi, non avendo ricevuto una formazione adeguata, si limitano a tradurre dal dialetto locale, ma senza capire il comportamento complessivo del ragazzo o della ragazza, cioè senza cogliere gli aspetti emotivi legati ai gesti e al comportamento, che solo una persona formata può comprendere.

In questo territorio la figura del **tutore come mediatore tra i ragazzi e i servizi e come punto di riferimento per il minore (Standard 5)** non esiste in quanto, come già detto, i tutori non hanno una consapevolezza del loro ruolo in questo senso, per cui la comunicazione con i ragazzi dipende dalla buona volontà del personale delle strutture ospitanti, come nel caso della Casa delle Culture di Scicli. Esistono invece sul territorio iniziative volte alla promozione di servizi di formazione, orientamento e mediazione socio-culturale nella pubblica amministrazione, come ad esempio i progetti FEI "Empowerment" del 2014 e "Mettiamoci in-accordo" del 2015, finanziati dalla prefettura di Ragusa e gestiti dalla Fondazione San Giovanni Battista.

Così come accade in altri territori studiati, come vedremo per Palermo, **l'assenza di una figura esterna alle strutture** e consapevole del suo ruolo, e aggiungerei di una figura che accompagni i ragazzi nell'adempimento delle procedure di regolarizzazione, **impedisce la realizzazione di quegli standard che attengono al rapporto di fiducia (Standard 8) basato sul rispetto e dignità (Standard 7) e sulla vicinanza e accessibilità del tutore nei confronti dei ragazzi (Standard 9)**.

È importante ricordare che in questo territorio si sono manifestati atteggiamenti ostili nei confronti dei migranti, come è avvenuto al momento dell'apertura del centro Casa delle culture- Mediterranean Hope nel pieno centro storico di Scicli, quando 1.200 firme furono raccolte per impedire l'apertura del centro e i sondaggi davano il 70% della popolazione contraria al centro²⁷. Ciò suggerisce che la mediazione culturale sia particolarmente importante da inserire come progetto nelle istituzioni e nei servizi per agevolare la comunicazione tra nuovi arrivati e cittadini del luogo.

4. Dimensione del raccordo tra i servizi

Nel 2010 è stato siglato un protocollo d'intesa tra la Prefettura di Ragusa, la Questura e la Cooperativa Sociale Proxima per l'**attivazione di un presidio per l'applicazione dell'art. 18 D.lgs. 286/98**. La finalità del protocollo è di stabilire una procedura comune di promozione dei benefici del programma di assistenza e di integrazione sociale a favore di persone straniere - giunte sul territorio ibleo tramite gli sbarchi - che siano vittime di situazioni di sfruttamento, coercizione e condizionamento.

Sul territorio sono state avviate diverse collaborazioni istituzionali per consentire la collocazione dei MSNA in strutture adeguate, anche tra ANCI e Prefettura e tra quest'ultima e le strutture di prima accoglienza come la Casa delle culture di Scicli, che offre un luogo sicuro ai ragazzi che approdano nel porto di Pozzallo e in altri punti di sbarco. Sono stati stipulati diversi protocolli d'intesa tra i vari enti che si occupano del profilo sanitario dei ragazzi e in particolare delle ragazze, così come sono stati firmati accordi tra il Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) e le associazioni e strutture che accolgono le persone immigrate. Più in generale sono state definite procedure condivise e standardizzate per una chiara ripartizione dei ruoli e delle competenze tra tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nell'erogazione dei servizi ai migranti.

Tuttavia in questo quadro di accordi **non compare la figura del tutore come anello fondamentale tra i MSNA e le istituzioni**. Dall'intervista con la responsabile della Casa delle culture **emerge la necessità che venga creata un'associazione di tutori formati che permetta il funzionamento di una rete di tutori civili comunicanti tra un territorio e l'altro**, in modo da diffondere le buone prassi e si superi la figura del tutore avvocato.

Per quanto riguarda gli oneri a carico del tutore, la referente **auspica la presenza di gruppi di tutori laddove esistono strutture per minori, in modo che il tutore possa svolgere la sua funzione in modo più agevole, mentre allo stesso tempo la vicinanza fisica con il minore migliorerebbe il rapporto tutore-minore**. Inoltre ciò, a parere dell'intervistata, **renderebbe possibili un monitoraggio del lavoro del tutore**:

È chiaro che sarebbe meglio che, visto che ci sono due strutture a Chiaramonte Gufi sarebbe bene se ci fosse un gruppo di tutori lì, e sarebbe una buona prassi avere il tutore nello stesso paese. I tutori farebbero il loro lavoro in modo più sereno, senza il problema del rimborso. Sarebbe anche più facile avere un monitoraggio, un controllo continuo di cosa succede con il progetto del ragazzo. (Responsabile Casa delle culture di Scicli).

²⁷ A. M. Arrabito, "Casa delle culture, centro per stranieri nel cuore di Scicli. Restituire il senso di appartenenza a chi l'ha smarrito". MeridioNews, 22 marzo 2015. <http://meridionews.it/articolo/32161/casa-delle-culture-centro-per-stranieri-nel-cuore-di-scicli-restituire-il-senso-di-appartenenza-a-chi-lha-smarrito/>

Per quanto riguarda le **competenze e conoscenze del tutore (Standard 10)**, l'interlocutrice sottolinea che **mancano le basi culturali ed un quadro legislativo che possa promuovere una figura di tutore competente**. In definitiva, si ritiene che per quanto riguarda il territorio di Ragusa, in tutti i 10 standard sulla tutela esistono delle criticità riguardanti la figura del tutore e la sua formazione.

Per quanto infine riguarda l'esistenza di **un'autorità di tutela esterna, che possa fare da monitoraggio e supporto al tutore, si ritiene che sarebbe auspicabile** in quanto attualmente nessuno controlla il lavoro del tutore e dunque nessuno può denunciarne eventuali infrazioni o comportamenti inadeguati.

Sintesi delle criticità

- **Mancanza di una lista di tutori** o di un gruppo di tutori competenti sulle problematiche dell'accoglienza dei MSNA
- **Procedure lunghe nella nomina** del tutore, con la funzione di **tutela spesso delegata ai servizi sociali e ai responsabili delle strutture per minori**
- **Mancanza di un riconoscimento istituzionale** dell'importanza del tutore indipendente come figura chiave per la protezione e assistenza dei MSNA

Sintesi dei punti di forza

- Esistenza di **esperienze positive di accoglienza dei MSNA**, come il progetto Mediterranean Hope di Scicli, nato dall'emergenza sbarchi ma consolidatosi sul territorio attraverso la collaborazione con le istituzioni e gli altri enti di privato sociale.
- Avviamento di un **lavoro di rete con l'associazione AccoglieRete di Siracusa per la promozione della figura del tutore civile attraverso la formazione**
- Presenza di **progetti di supporto psicologico e integrazione sociale per i MSNA**, come il progetto FARO di Terres des Hommes.

PALERMO

Aspetti generali

Palermo è uno di quei capoluoghi di provincia che ha cominciato a essere punto di sbarchi in seguito alle crisi scoppiate nel nord Africa e in Siria. L'assistente sociale dell'Unità operativa Ufficio Nomadi e Migranti del comune riferisce che dal maggio 2014 sono arrivati più di **550 minori non accompagnati**.

Mentre durante l'emergenza nord Africa il numero di MSNA era contenuto e i minori potevano essere collocati in strutture per minori, comunità alloggio e gruppi appartamenti, dopo gli sbarchi del 2014 sono nate le strutture ponte o **Centri di Accoglienza Straordinari (CAS)**, che ospitavano fino a 100 ragazzi. Con l'emergenza sbarchi, oltre all'apertura di queste nuove strutture, aumentano le comunità alloggio e nascono **4 progetti SPRAR di cui 1 per minori**, laddove a Palermo non esistevano prima del 2014 progetti SPRAR né per minori né per adulti.

Una particolarità di Palermo consiste nel fatto che **non esiste qui una lista di tutori volontari per MSNA**. Il referente della comunità di accoglienza dei Laici Missionari Comboniani, nonché ex operatore del centro SPRAR per minori, riferisce che negli anni passati c'era un gruppo di avvocati che si rendevano disponibili per

la tutela dei minori migranti, ma che dal momento in cui il tribunale ha cominciato a sovraccaricarli dandogli fino a 50 ragazzi da tutelare, questi avvocati hanno rifiutato la nomina. Di conseguenza oggi a Palermo **la tutela dei MSNA viene data “per legge” al sindaco**, il quale la deferisce all'**assessore**, che a sua volta delega le quattro **assistenti sociali** dell'Unità operativa Ufficio Nomadi e Migranti del comune. Queste ultime, oltre ad avere il ruolo di tutrici, fanno anche parte della commissione territoriale per la protezione internazionale, anche se, chiarisce la referente, non ascoltano in audizione ragazzi di cui sono tutrici.

Al di fuori dei servizi rivolti ai MSNA, le assistenti sociali forniscono all'interno dell'ufficio una serie di informazioni e orientamenti ai soggetti nomadi e migranti per quanto attiene le procedure burocratiche e l'accesso ai servizi legali, sanitari e lavorativi, costituendo l'ufficio anche un punto di riferimento per tutti i progetti rivolti alle popolazioni migranti e per le comunità di migranti presenti sul territorio comunale. Inoltre effettuano le valutazioni riguardanti i procedimenti ai sensi dell'art. 31 T.U. sull'immigrazione, per gli interventi volti a garantire la permanenza sul territorio italiano del genitore straniero privo di permesso di soggiorno, qualora la sua espulsione possa provocare pregiudizio ai figli minori già integratisi nel territorio cittadino e si fanno carico delle segnalazioni dell'Ufficio Stranieri della Questura e della presa in carico delle vittime di tratta ai sensi dell'art. 18 Testo Unico sull'immigrazione.

Considerata la già densa mole di incarichi a cui devono far fronte, non stupisce che a partire dall'estate 2014 le assistenti sociali del comune abbiano chiesto al giudice tutelare di dar delega ai responsabili di comunità di svolgere le funzioni di tutore per le procedure più urgenti, pur sapendo che ciò avrebbe creato un altro conflitto di interessi.

Non esiste a Palermo una lista di tutori tuttora, quindi abbiamo chiesto al giudice tutelare se si poteva dare la delega ai responsabili di comunità ... sappiamo che è incompatibile ma non sapevamo gestire questa emergenza. Così anche per le procedure urgenti, anche sanitarie, il permesso di soggiorno, le commissioni, possono svolgerle... (Assistente sociale del comune, Palermo)

Nelle altre due provincie che rientrano nel distretto di Corte di Appello di Palermo, Trapani e Agrigento, si sta tentando invece di ovviare al problema con la disponibilità di tutori volontari. In particolare ad Agrigento, come vedremo, è stata formata una lista di tutori avvocati volontari, mentre a Trapani si sono resi disponibili due o tre volontari della Croce Rossa, i quali assumono la funzione di tutori di 2 o 3 ragazzi ciascuno.

A Palermo il **tribunale per i minorenni non ha competenza sui minori stranieri non accompagnati**, in quanto il tribunale ha disposto che per tutti i minori stranieri non accompagnati la competenza è del giudice tutelare. Tuttavia, le assistenti sociali del comune trasmettono alla procura le informazioni sui minori che arrivano e, nei casi di affidamento ai sensi della Legge 184, si rivolgono sia al giudice tutelare che al tribunale per i minorenni. Per quanto riguarda il prosieguo amministrativo ai sensi dell'art. 25 del RD del 34, esso viene disposto dalla procura presso il tribunale per i minorenni, come si esporrà in più dettagli.

La referente del comune afferma che la maggior parte dei ragazzi che arriva a Palermo ha 16-17 anni, mentre non ci sono ragazzini sotto i 14 anni, tranne in un caso di un ragazzo di 12 anni. Nei casi di ragazzini sotto i 14 anni il tribunale per i minorenni apre la procedura di adottabilità per tutta l'area distrettuale.

Il tribunale per i minorenni indica per l'anno 2014 un numero di **2.008 MSNA collocati in strutture** in tutto il distretto (Palermo, Trapani, Agrigento), di cui ben **764 si sono allontanati**, mentre solo per una piccola parte

di questi ragazzi, **311**, è stata chiesta l'**apertura di una procedura di tutela** (adottabilità, volontaria giurisdizione, oppure amministrativa) da parte della procura.

Sempre secondo i dati del tribunale per i minorenni, dal 1 gennaio 2015 ad oggi risultano segnalati **1.028 MSNA nelle strutture del distretto**.

1. Dimensione giuridico-procedurale

I ragazzi che arrivano a Palermo vengono identificati dalla questura e poi vengono collocati in strutture a carico dell'amministrazione comunale. Questa procedura era diversa durante l'emergenza nord Africa, in quanto allora i ragazzi venivano direttamente collocati nelle strutture e poi venivano identificati. Da maggio a settembre 2014 le assistenti sociali dell'ufficio nomadi e migranti del comune si dividevano tra il porto, dove assistevano all'identificazione e all'ingresso nelle strutture, e l'ufficio. Una volta dentro le strutture si inviava la comunicazione al giudice tutelare per l'apertura della nomina del tutore e, se la struttura si trovava fuori dal comune, si chiedeva al giudice tutelare del territorio dove si trovava la struttura.

Dal 2014 i ragazzi vengono inseriti anche in strutture ponte di competenza della prefettura, dentro le quali, osserva un responsabile di comunità, alcune volte stanno poche ore, il tempo dell'identificazione, e vengono trasferiti in comunità o in SPRAR. Altre volte invece rimangono fino a due mesi, persino un anno, spesso senza che si apra una tutela, e quindi senza nessuno che possa controllare o denunciare la prolungata permanenza in queste strutture.

Attualmente **hanno funzione di tutori i responsabili di comunità** per quanto riguarda il disbrigo di procedure burocratiche urgenti, come i permessi di soggiorno, l'inserimento a scuola, l'iscrizione ai servizi sanitari, l'accompagnamento in commissione. Tuttavia, l'assistente sociale spiega che i responsabili di comunità non sempre riescono a districarsi, e in questi casi sono ancora una volta le assistenti sociali del comune che li assistono, ritenendo ancora funzione di tutrici, soprattutto quando i minori sono coinvolti in procedimenti penali o quando i ragazzi in circuito penale hanno i requisiti per la messa alla prova. In questi casi è necessaria la figura del tutore, e i servizi sociali del dipartimento di giustizia minorile chiedono alle assistenti sociali del comune di seguire questi ragazzi come tutrici.

La referente del comune è consapevole che la mancanza di tutori terzi, cioè di persone esterne sia alla comunità di accoglienza che all'ente locale, crea un conflitto di interessi e non rispetta lo **Standard 1 sul superiore interesse del minore**, anche se queste persone cercano di svolgere la loro funzione nel miglior modo possibile,

In questo contesto c'è tanta difficoltà perché il tutore siamo noi, quindi controllori e controllati... L'interesse del minore è all'apice e lo teniamo sempre in considerazione. Ognuno di noi conosce la storia di ogni minore che c'è nella struttura.

A Palermo noi abbiamo chiesto al giudice tutelare l'istituzione dell'albo. So che avevano avuto degli incontri col nostro assessore, poi non sappiamo niente di come è andata a finire ...
(Assistente sociale Ufficio Nomadi e Migranti/tutrice)

Rispetto alla mancanza di tutori, il responsabile della comunità dei missionari comboniani (CMC) fa notare che la situazione di conflitto e mancanza di diritti, che si ripercuote sullo **Standard 4 (difesa dei diritti)** è ancora

più preoccupante nei comuni più piccoli della provincia, dove non ci sono assistenti sociali e dunque il tutore è il sindaco.

Al Sindaco, per mancanza di tempo, di volontà o per ignoranza, nel senso buono, non gliene frega niente di andare a Termini Imerese da Piana degli Albanesi, per fare un esempio, e succede quindi che da un anno e mezzo i ragazzi non hanno avuto aperta la tutela perché il Sindaco non è andato, perché il Tribunale dei minori non si è adoperato, perché nessuno ha spinto questa situazione. I ragazzini sono diventati maggiorenni e ora seguono un iter per maggiorenni, senza mai avere aperto la tutela. (Responsabile CMC, Palermo)

Per quanto riguarda invece la tempistica della nomina del tutore a Palermo, l'assistente sociale del comune riferisce che il giudice tutelare è molto veloce, perché non appena le assistenti sociali mandano la comunicazione del collocamento per e-mail, nel giro di due ore o il giorno dopo si apre la tutela.

Una volta aperta la tutela, le informazioni sui percorsi di inserimento per minore età o come richiedente asilo vengono date ai ragazzi dai responsabili delle strutture con l'assistenza del servizio Ufficio Nomadi e Migranti.

Per quanto riguarda il **percorso per minore età**, la questura a Palermo non rilascia il permesso di soggiorno se i ragazzi non hanno un passaporto, il che rende il percorso di inserimento incerto una volta che si raggiunge la maggiore età, tanto più che il tribunale per i minorenni tende a non concedere i prosiegui amministrativi ritenendo che non ci siano le condizioni e che i ragazzi debbano piuttosto fare una richiesta formale di conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di studio. Se si aggiunge che i ragazzi spesso hanno poco tempo per ottenere i documenti perché arrivano in età prossima ai 18 anni, si può comprendere come è difficile per i ragazzi in questo contesto poter iniziare un percorso che li possa portare ad una **soluzione durevole (Standard 6)**.

Spesso il tribunale per i minorenni chiede come condizione del prosieguo amministrativo che ci siano i presupposti della **vulnerabilità in quanto vittime di tratta**, il che viene considerato una forzatura dall'assistente sociale, in quanto è difficile che il ragazzo riveli o sia consapevole di una tale condizione, mentre invece è più importante il fatto che egli abbia comunque iniziato un percorso educativo positivo.

Nei casi di **ragazzi richiedenti asilo** che hanno un diniego le assistenti sociali del comune si prendono cura di incaricare un avvocato per fare il ricorso o danno indicazioni ai responsabili di comunità al riguardo, ad esempio informandoli sugli avvocati della Caritas o sugli studi che fanno gratuito patrocinio.

A Palermo l'**accertamento dell'età** può avvenire prima o dopo la tutela ed è il responsabile di comunità/tutore che li accompagna per la procedura. La referente del comune afferma che se i ragazzi vengono dichiarati maggiorenni, i responsabili di comunità in genere li ospitano fino a quando non si trova una soluzione (in genere fino a un mese), anche se il comune non paga più la retta. Se si tratta di ragazzi che hanno fatto richiesta di protezione internazionale e nel frattempo raggiungono la maggiore età, le assistenti sociali fanno richiesta al servizio centrale dello SPRAR per trovare posti disponibili.

Non si rileva a Palermo l'attivazione di procedure di affidamento familiare.

2. Dimensione psico-sociale

Come già detto nella sezione precedente, i MSNA vengono inseriti oltre che in strutture per minori di competenza comunale, anche nelle strutture temporanee di competenza della prefettura, dove rimangono per

periodi prolungati e dove spesso mancano i servizi di base, come il consulente legale. Secondo uno degli interlocutori intervistati, durante questa fase in genere c'è il "vuoto burocratico", in quanto non c'è nessuno che può controllare in che condizioni vivono i ragazzi ospitati. La prefettura, che dovrebbe controllare, fa anche i collocamenti e gli spostamenti in altre strutture,

L'interesse della prefettura è prendere questi minori e levarli dal porto, anche per gli adulti. Prendere le persone che arrivano e allocarle, cioè chiuderle dentro qualche struttura, poi si tolgono ogni responsabilità... (Responsabile CMC, Palermo)

Dalle interviste emerge che la **struttura SPRAR per minori non accompagnati** non funziona come dovrebbe, anche se rispetto al CAS funziona meglio, in quanto c'è più monitoraggio. In ogni caso anche qui vale la stessa regola in materia di tutela: il responsabile dello SPRAR è il tutore.

Per quanto riguarda la salute, i ragazzi ottengono il tesserino STP fino a quando non hanno il permesso di soggiorno, dopo di che vengono iscritti al servizio sanitario. All'interno del servizio di neuro-psichiatria le assistenti sociali del comune e i responsabili di comunità vengono aiutati anche da una dottoressa in etno-psicologia, per casi di ragazzi con problemi particolari.

Il nostro interlocutore racconta di un ragazzo che viene ricoverato perché ha problemi di asma e, vista la mancanza di tutori, l'operatore della comunità lo accompagna. L'interlocutore conosce gli operatori e il ragazzo perché precedentemente lavorava all'interno di questa struttura come operatore.

È stato ricoverato per una settimana... Nessuno era presente del centro che ospitava questo minore perché nessuno poteva ('ne abbiamo tanti, abbiamo questi problemi') ... una sera mi hanno chiamato per chiedermi 'ci puoi andare tu?'. Perché i dottori hanno chiamato che volevano sapere una cosa e loro hanno chiesto a me di andarci. Ci sono andato prendendomi la mia responsabilità anche in questo caso. Perché se il dottore mi fa una domanda, dobbiamo fare una trasfusione, è urgente gli metta la firma, io dico 'dottore non posso firmare niente, non sono nessuno. Lei da medico lo faccia in emergenza'. Ma io poi mi sono dovuta prendere la responsabilità... (Responsabile CMC, Palermo)

In un altro caso un ragazzo diabetico senza tutore corre il rischio di perdere la vita poiché gli operatori di comunità non somministravano l'insulina di cui aveva bisogno, in quanto si erano basati su indicazioni dette a voce dal medico. A raccontarlo è l'ex operatore della comunità:

Si dimenticavano di somministrare l'insulina, per fortuna ho conoscenze essendo laureato in farmacia e mi sono reso conto che mancava un farmaco. Quando l'ho portato dal diabetologo mi ha detto 'siete pazzi, avete rischiato di ammazzare questo ragazzo...'. In questi casi paga il responsabile del centro, non c'era neanche il tutore, perché il ragazzo era appena arrivato. (Responsabile CMC, Palermo).

Gli ultimi due estratti di intervista indicano come la **partecipazione** dei ragazzi a decisioni che li riguardano (**Standard 2**) venga palesemente meno, e come la **sicurezza (Standard 3)** del minore sia lasciata al caso quando non c'è una figura di tutore indipendente che possa relazionarsi con i ragazzi.

Sempre per ciò che riguarda lo **Standard 3 (Il tutore protegge la sicurezza del minore)**, l'assistente sociale del comune riferisce che quando lei e le sue colleghe avevano la delega di tutrici, in particolare durante

l'emergenza nord Africa, si erano ritrovate di fronte al problema di molti ragazzi arabi, egiziani soprattutto, che si prostituivano e non riuscivano ad affrontarlo in quanto lavoravano su molti fronti,

Ci fu il caos di questa storia di prostituzione maschile, di ragazzini arabi... Siamo stati malissimo, noi eravamo i tutori allora, lavoravamo fino alla sera, ma abbiamo famiglia, non abbiamo reperibilità h24. Siamo stanchi... (Assistente sociale/tutrice, Palermo).

Ci sono stati a Palermo anche molti casi di ragazzi dediti a sostanze stupefacenti e in questi casi le assistenti sociali hanno cercato supporto attraverso contatti con la ASL, ma non sempre con successo in quanto il servizio sanitario adotta protocolli molto rigidi,

Abbiamo avuto una storia difficilissima con un ragazzo che aveva problemi psichici ... aveva dichiarato di essere minorenne, soffriva di allucinazione, mania di persecuzione, voleva andare a Palermo, gli dicevamo che era a Palermo... combinava guai nella struttura... abbiamo cercato aiuto dalla neuro-psichiatria infantile, un ricovero STO, abbiamo avuto difficoltà ... sei abbandonata con i minori stranieri. Con l'ASP abbiamo avuto difficoltà, non c'è stato un protocollo d'intesa. (Assistente sociale del comune, Palermo).

A Palermo è attivo anche il servizio di Emergency, e gli interlocutori affermano si tratti di un buon servizio, con la presenza di psicologi, che si sostituiscono spesso al servizio pubblico nel caso dei migranti.

Rispetto ai casi di abusi, come sfruttamento lavorativo, tratta, abusi sessuali, si è già accennato al fatto che le assistenti sociali cercano di far presente la situazione alla procura, sperando in un prosieguo amministrativo per via della vulnerabilità, in modo che i ragazzi non arrivino al diciottesimo anno di età da clandestini. Ma il tribunale per minorenni e la procura hanno un approccio molto formale rispetto a questi casi, in quanto richiedono dati che possano confermare i casi di tratta:

Arrivano qui che hanno già 17 anni, che tempo hanno di fare le cose? Poi i bengalesi non capiscono che sono entrati in un giro di tratta perché per loro è normale, 'questa persona mi ha aiutato, i miei genitori gli hanno dato dei soldi perché loro gli hanno detto che mi avrebbero trovato lavoro', e ti fanno il giro in aereo dalla Grecia a Roma o a Milano, lì tolgono i documenti e li fanno scendere o a Palermo o a Napoli. Ma loro tutto questo te lo raccontano dopo che hai instaurato un rapporto di fiducia. In 6 mesi che vuoi fare? è soltanto il primo periodo di osservazione. Per questo chiediamo il prosieguo, e non riusciamo a far capire alla procura che c'è tutto un lavoro delicato che stiamo tentando di fare e questi ragazzi lasciati così diventano clandestini, e anche pericolosi perché 'sti ragazzi devono campare, quindi rubano... Loro [la procura] ti chiedono numeri, dati, gli stranieri non sono persone per loro. (Assistente sociale del comune di Palermo)

Ci sono anche i casi di neo-maggiorenni che chiedono di lasciare la comunità per trovare amici in altre città, ma poi si pentono, telefonano e chiedono di tornare. L'assistente sociale spiega che a volte questi ragazzi vengono accolti nuovamente nella struttura, altre volte no perché sono maggiorenni, e ci sono altri ragazzi maggiorenni privi di permesso di soggiorno che rimangono in comunità finché non trovano una sistemazione. Queste situazioni rivelano **una grande difficoltà nel passaggio alla maggiore età**. Dalle interviste emerge che dal momento in cui i ragazzi entrano in struttura che hanno già 17 anni, le comunità non investono più di tanto su di loro perché sanno che non faranno in tempo a finire il percorso di inserimento.

Le strutture stanno diventando solo di contenimento, perché te li contiene fino a 18 anni e poi se ne vanno senza fare niente, perché non ci investono, perché sono ragazzi di 17 anni. Quindi dicono ti do da mangiare e poi te ne vai... non ci investono neanche per i documenti, perché ci vuole tempo, anche per il passaporto stesso.

Per i ragazzi che hanno 6 mesi di tempo facciamo la scuola, perché si deve fare, se possiamo sistemare il permesso di soggiorno, e se c'è qualche possibilità di inserimento lavorativo, qualche borsa di studio ci proviamo, ma è difficilissimo. La parte sanitaria la devono fare, i vaccini... garantire i rapporti con la famiglia perché è importante... cioè cerchiamo di garantire a tutti l'indispensabile ma investiamo di più su quelli che hanno più tempo...

per quelli che hanno solo tre mesi si apre la tutela, vanno in comunità, ma poi se ne devono andare, e rimangono con niente...

(Assistente sociale del comune, Palermo).

Per i ragazzi che non hanno ottenuto il prosieguo amministrativo al compimento dei 18 anni e hanno chiesto protezione internazionale, il **passaggio da una comunità alloggio per minore ad uno SPRAR per adulti** viene vissuto in modo traumatico:

Questi ragazzi che passano allo SPRAR per adulti hanno problemi, perché passano da una struttura protettiva, con un modo di lavorare diverso, sei seguito, arrivano in uno SPRAR dove trovi la confusione più assoluta. Ci sono adulti, e non c'è l'educatore uno a uno. A volte tornano qui disperati, che dicono si trovavano bene in comunità, avevano i loro spazi, questo è un passaggio traumatico alla maggiore età... (Assistente sociale del comune, Palermo).

È evidente che in queste situazioni sarebbe quanto mai importante una figura di tutore capace di "preparare il minore a tutti i grandi cambiamenti connessi con il raggiungimento della maggiore età", come recita un indicatore relativo allo **Standard 6** sulla tutela (**Soluzione durevole**). Le assistenti sociali del comune non possono svolgere questo ruolo nonostante la dedizione e buona volontà, perché hanno altre funzioni da svolgere.

A Palermo non si rileva un impegno attivo, anche da parte della procura, come avviene per Catania e anche per Siracusa, nella ricerca di parenti affidatari in altre parti d'Italia o all'estero. Invece **molti ragazzi lasciano le comunità e rimangono fuori dal sistema di protezione**, in particolare eritrei e somali. Un interlocutore sostiene che circa 200 minori sono andati smarriti prima di avere l'apertura della tutela. L'assistente sociale del comune afferma che nei casi di fughe si fa comunque la denuncia alla questura e al tribunale.

Per quanto riguarda la **scuola**, dopo l'inserimento in comunità i ragazzi vengono iscritti ai corsi EDA per conseguire la licenza media e, nel pomeriggio, possono anche svolgere corsi di **alfabetizzazione intensiva** grazie al protocollo firmato tra il comune e la Facoltà di Lettere e Filosofia, che offre progetti di winter school e summer school per i ragazzi che hanno già una familiarizzazione con l'italiano. Inoltre le responsabili dell'Ufficio Nomadi e Migranti del comune informano le comunità su determinate scuole nella zona, o sull'esistenza di determinati progetti, in quanto l'Ufficio gestisce progetti con la Legge 285 sul Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, oltre ad altri progetti nell'ambito del Piano di zona, come vedremo nella prossima sezione.

3. Dimensione della mediazione culturale

Il tutore, sia il responsabile di comunità che l'assistente sociale del comune, si appoggia ai mediatori culturali dell'Ufficio Nomadi e Migranti del comune, in quanto previsti dal progetto Medina del Piano di zona dell'amministrazione comunale. Il progetto prevede mediatori nelle aree fondamentali del lavoro con gli immigrati: area sociale, sanitaria, legislativa e scolastica. Alcune comunità hanno il loro **mediatore culturale** ma se hanno bisogno di una lingua o dialetto specifico si rivolgono all'Ufficio.

È emerso comunque dalle interviste una difficoltà da parte delle comunità, i cui responsabili svolgono la funzione di tutori, nell'affrontare problematiche legate ad alcolismo e uso di sostanze da parte dei ragazzi. I responsabili di comunità spesso andavano all'ufficio ASL senza un mediatore culturale che potesse spiegare il problema del ragazzo.

In merito al ruolo del tutore come **intermediario tra il minore e le istituzioni (Standard 5)**, a Palermo il problema è particolarmente sentito, poiché in questo contesto il ruolo di tutore viene svolto dai rappresentanti delle istituzioni pubbliche (servizi sociali) e private (strutture di accoglienza), il che, oltre a determinare un conflitto di interesse, impedisce che ci sia una figura intermedia esterna alle istituzioni. Ciò è particolarmente problematico quando si ha a che fare, come nel caso di Palermo, con ragazzi che, come abbiamo detto, sono dediti a sostanze, o praticano la prostituzione per ottenere telefonini, schede telefoniche o soldi. I ragazzi che stanno in comunità alloggio per minori ricevono lo stesso trattamento dei ragazzini italiani, perché i professionisti sono abituati ad un certo approccio che risulta infantilizzante per ragazzi di 17 anni che hanno dei vissuti particolari. L'assenza di un tutore esterno alla struttura, preparato a comprendere il vissuto del minore migrante implica il venir meno di quella relazione di "rispetto e dignità" come richiesta dallo **Standard 7 (Il tutore tratta il minore con rispetto e dignità)**.

I tutori dei ragazzi in questo contesto sono persone che hanno altre responsabilità che vanno in conflitto con i bisogni e le esigenze dei ragazzi ad una relazione privilegiata basata sulla **fiducia (Standard 8)** e sulla **vicinanza e accessibilità (Standard 9)**:

Nel momento in cui nel comune di Palermo sono 4 in organico e devono controllare 400 minori, come fai a verificare accessibilità e vicinanza ... non c'è ... Li sentono per e-mail una volta ogni 2-3 mesi... Ora il tutore non è un padre per carità, però io mi metto nei panni di un ragazzino di 16-17 anni, e prendi per buono che ha 17 anni per quanto dichiara, per la storia che ha e quant'altro... e chiama dicendo che ha avuto un problema con i responsabili del centro che lo hanno punito, che gli hanno tolto il pocket-money, questo avviene ... Io tutore, che sono avvocato, volontario ecc., come faccio a tutelarlo? Perché potrebbe essere una fesseria che mi ha detto il minore, perché ha fatto i capricci, però io non riesco a verificare, per via della lontananza, della disponibilità di tempo, dei costi. (Responsabile CMC, Palermo).

L'assistente sociale sottolinea come la mancanza di tempo in generale impedisce l'instaurazione di un rapporto di fiducia, che invece si realizza quando i ragazzi sono più piccoli al momento dell'arrivo e i percorsi sono stati più articolati:

Se ci sono stati percorsi lunghi, hanno ottenuto anche il prosieguo ... rimane il rapporto, anche su facebook ho un sacco di amicizie di ragazzi. Sanno che c'è quella persona che li può aiutare, con tutti i colleghi è così. (Assistente sociale/tutrice, Palermo)

Il responsabile della comunità dei missionari comboniani spiega che dal momento in cui i ragazzi entrano in empatia raccontano cosa succede a scuola o in comunità.

Questo ragazzo ... si rivolgeva all'avvocato che aveva conosciuto a Lampedusa. Il contatto era con lei, lei però a Genova chiama me, mi dice se posso attenzionare questo caso, perché non riesce. Il ragazzo era in una comunità qua vicino, quindi piano piano mi parla e mi chiede 'come mai non mi comprano i libri, che ho preso 4 all'interrogazione perché non mi comprano i libri'. Quindi in questo caso il ragazzo ha parlato con me. Poi io ho informato il tutore-assistente sociale del comune, che ha fatto tutti gli accertamenti del caso, e dopo sei mesi è stato trasferito. (Responsabile CMC, Palermo).

Lo stesso interlocutore menziona l'esperienza positiva dei tutori volontari che operano nella provincia di Trapani, dove si crea una relazione fondata anche sull'empatia. La mancanza di questa figura intermediaria che sta vicino al ragazzo e con cui il ragazzo possa fare rimostranze si ripercuote anche sui rapporti tra minore e comunità, rapporti che possono diventare conflittuali al punto da mettere a rischio anche il percorso di inserimento futuro dei ragazzi.

Non hanno attualmente una figura con cui fare le lamentele. Fanno dimostrazioni, incorrendo anche in problemi, perché dal momento in cui chiudi a chiave la responsabile del centro perché non sei d'accordo con le regole del centro, ti portano mangiare schifoso e per protesta non fai uscire la responsabile del centro, questa chiama la polizia per sequestro di persona, la polizia spesso ti mette le manette e ti porta dentro. Non hai tutela, non hai avvocato... quindi spesso è capitato che i minori hanno avuto denunce per questi reati, o bloccano le strade ... quando vai in commissione poi hai questo carico pendente sulle spalle, ti penalizza. Per questo è fondamentale questa interazione con il tutore subito. Che non è il responsabile del centro. È un super partes. Infatti è di parte. È dalla parte del ragazzo, ma deve riuscire a valutare bene la situazione, deve avere la capacità di discernere... di difendere le istituzioni quando il ragazzo fa capricci, di spiegare al ragazzo, di interagire con il centro. (Responsabile CMC, Palermo)

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

In un contesto come quello di Palermo, dove non esiste né un albo né una lista informale di tutori, la dimensione del raccordo tra servizi e attori riguarda innanzitutto la comunicazione tra servizi sociali, comunità di accoglienza, scuola, servizi sanitari. I tribunali non hanno un ruolo attivo nelle problematiche inerenti i minori stranieri non accompagnati, se non per ciò che concerne le procedure burocratiche dell'apertura della tutela. Come abbiamo visto, il tribunale per i minorenni non collabora in modo positivo con i servizi sociali per questioni concernenti i prosiegui amministrativi nei casi riguardanti ragazzi vulnerabili, ponendosi su posizioni rigide, piuttosto che sull'ascolto diretto dei ragazzi in questione.

Risulta dalle interviste che le assistenti sociali del comune avevano chiesto al tribunale che si costituisse un albo di tutori e per questo si erano organizzati una serie di incontri a cui avevano partecipato i servizi sociali del comune, la ASL, il progetto Medina dell'associazione "Apriti Cuore" che si occupa dei mediatori culturali, la procura, mentre il giudice tutelare era venuto una volta. Per l'idea dell'albo di tutori le assistenti sociali del comune avevano preso come esempio l'esperienza del pubblico tutore dei minori della Regione Veneto.

L'assistente sociale del comune menziona anche le esperienze di Catania e di Messina come esemplari rispetto alla tutela, sebbene l'idea dell'esistenza di albi di tutori non corrisponde alla realtà, come abbiamo già visto per Catania e come vedremo meglio per Messina.

Attualmente, sia le assistenti sociali del comune, che ritengono ancora funzioni di tutela, sia i responsabili delle comunità che hanno funzioni di tutela, sentono l'esigenza che ci sia una formazione adeguata del tutore e avevano a questo riguardo redatto un documento dove chiedevano espressamente la formazione e anche un gettone di presenza per i tutori, in quanto quella del tutore si ritiene sia una responsabilità gravosa sia dal punto di vista economico che emotivo.

Mentre è evidente che a Palermo non c'è alcuna base per la soddisfazione dello **Standard 10 (Il tutore ha conoscenza e competenze professionali pertinenti e adeguate)**, in quanto viene qui a mancare la figura del tutore indipendente, c'è comunque un impegno da parte di coloro a cui è stata data la delega della tutela di fare in modo che ci sia un passaggio di informazioni sui vari aspetti della tutela, in particolare attraverso incontri a cadenza mensile tra i responsabili di comunità e le assistenti sociali del comune, con discussioni su varie tematiche e la partecipazione di esperti come l'etno-psicologa del servizio di neuropsichiatria infantile per gli aspetti che riguardano il rapporto tra patologie e cultura di origine, il garante per l'infanzia. Questi incontri hanno il pregio di rappresentare una piattaforma per avere uno scambio sui problemi principali che gli operatori incontrano quotidianamente nei loro rapporti con i ragazzi; tuttavia a questi incontri non partecipano altre istituzioni importanti, come la questura, la prefettura, i tribunali, dai quali dipende la risoluzione di molti problemi.

In uno di questi incontri abbiamo partecipato per esporre il progetto SafeGuard, a cui i diversi responsabili di comunità erano molto interessati per l'aspetto della formazione, ma anche per ciò che riguarda le prassi esistenti nelle altre province su cui la ricerca SafeGuard si è concentrata. I responsabili di comunità e le assistenti sociali erano consapevoli e d'accordo sul fatto che nel loro doppio ruolo di responsabili di comunità/assistenti sociali e di tutori si trovavano in conflitto di interessi.

Una criticità legata alla mancanza di una lista di tutori e al fatto che la tutela rimanga una funzione condivisa tra i responsabili di comunità e le assistenti sociali del comune consiste nel fatto che un numero eccessivo di minori viene seguito da ciascuna persona incaricata, il che non permette quell'organizzazione e approccio metodico al lavoro del tutore, né di dare la giusta attenzione a ognuno dei ragazzi o di gestire al meglio costi e risorse, così come indica lo Standard 10 sulle competenze.

Si ritiene anche qui che il tutore debba essere rimborsato per i costi affrontati,

... Un rimborso spese ti permette una certa serenità... perché ti faccio un esempio, se io ho una famiglia alle spalle che guadagna con fatica 400-600 euro al mese, che oltre a figli da crescere devo andare a fare il tutore per tre ragazzi e devo andare a Trapani due volte a settimana? Come fa? Ci penso, anzi non lo faccio. L'aiuto se posso in altro modo. Quando mi chiamano lo faccio ma senza pesare sulla famiglia, perché diventa un controsenso...
(Responsabile CMC, Palermo)

Mentre il rimborso spese viene considerato importante, timori si sono espressi verso la professionalizzazione del tutore nel contesto di Palermo, e siciliano in generale. Si ritiene infatti che, così come è avvenuto per il mediatore culturale, il tutore possa diventare una figura professionale finta, che viene inserita nei bandi ma poi di fatto non viene remunerata, mentre si ritiene che l'illusione che ci sia un riconoscimento professionale da

parte delle istituzioni possa attrarre figure poco professionali il cui obiettivo principale è lo stipendio, con un conseguente livellamento verso il basso.

Sintesi criticità

- Inesistenza di tutori indipendenti e presenza di **conflitto di interessi** in quanto le assistenti sociali e i responsabili di comunità hanno la delega della tutela
- **Mancanza di impegno da parte del tribunale ordinario e tribunale per i minorenni** sulle questioni riguardanti i MSNA e sulla formazione di un albo di tutori per MSNA
- Eccessiva presenza di centri temporanei **CAS** dove mancano servizi e progettualità

Sintesi punti di forza

- Impegno dei **servizi sociali** sulla questione dell'accoglienza dei MSNA
- Organizzazione di **incontri** a cadenza tra responsabili di comunità e assistenti sociali, con il **coinvolgimento di altri esperti**
- Presenza di **realità progettuali** positive nel campo della mediazione culturale e dell'alfabetizzazione dei MSNA

AGRIGENTO

Aspetti generali

Agrigento fa parte di un'area che comprende Lampedusa e Porto Empedocle, porti che hanno rappresentato e continuano ad essere punti principali di sbarchi. Secondo la testimonianza della presidente del tribunale per minorenni di Catania, questo territorio negli anni passati, quando gli sbarchi avvenivano principalmente a Lampedusa e a Porto Empedocle, riusciva a coordinarsi bene con il distretto della Corte di Appello di Catania per quanto riguarda l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. In particolare la questura di Agrigento, il giudice tutelare e il tribunale per i minorenni di Palermo, prima ancora di aprire qualsiasi procedura, riuscivano ad effettuare il trasferimento dei minori nel territorio della Corte di Appello di Catania, dove c'erano molte più strutture di accoglienza. Attualmente dalle interviste risulta che non ci siano rapporti tra il giudice tutelare di Agrigento e il tribunale per minorenni di Palermo. La tutrice intervistata dichiara che risultano esserci **13 comunità per minori** su Agrigento, ognuna ospitante 10-12 ragazzi, mentre altre comunità si trovano in comuni della provincia come Palma di Montechiaro, Montevago, Ragona, Camastra, Licata, Favara, Sciacca. Ad Agrigento c'è **uno SPRAR per MSNA**, mentre un centro di prima accoglienza si trova nel comune di San Giovanni Gemini.

Per quanto riguarda la tutela, attualmente esiste un albo di circa **15 tutori** volontari, e sono state aperte solo dal gennaio 2015 a marzo 2015 circa **530 tutele** facenti capo a questo albo, alle quali si devono aggiungere i ragazzi in tutela che risalgono al 2014.

Precedentemente al presente albo, nel 2010 era stato formato un albo di tutori volontari su accordo del tribunale e della prefettura. A questo albo facevano parte diverse professionalità, come avvocati, psicologi, assistenti sociali, che avevano partecipato a tre incontri di formazione organizzati dalla prefettura. A questi incontri, che si ispiravano al modello del Pubblico Tutore esistente nella Regione Veneto, partecipano l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e Save the Children; inoltre intervengono i giudici tutelari di Agrigento e Sciacca, i rappresentanti della Questura, dell'ASP, dell'Ufficio Provinciale del Lavoro, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e degli

Psicologi, i dirigenti dei servizi sociali dei comuni con comunità alloggio, e i rappresentanti dell'ANCI e del Comitato per i minori stranieri non accompagnati. In seguito a questi interventi formativi erano stati nominati 20 tutori ed erano state revocate le tutele a carico delle assistenti sociali del comune. La tutrice da noi intervistata sostiene che l'albo non ha funzionato e che molti tutori abbandonarono la lista perché si resero conto che il lavoro era oneroso in termini sia di tempo che di denaro e non c'era un ritorno economico, per cui le tutele ritornarono ad essere delegate alle assistenti sociali dei comuni.

L'idea di formare un nuovo albo di tutori volontari è partita da un gruppo di avvocati che, in seguito agli sbarchi del 2013 e delle tragedie di Lampedusa, contattarono il tribunale di Agrigento e diedero alla presidente la loro disponibilità per aprire le tutele. All'inizio erano 8 avvocati, ai quali si sono uniti in seguito anche insegnanti, formando adesso un gruppo di circa **15 tutori** distribuiti in zone in modo da coordinare il lavoro tra loro.

I tutori attualmente attivi non hanno ancora partecipato a corsi di formazione sulla tutela dei MSNA.

1. dimensione giuridico-procedurale

I ragazzi che vengono inseriti nelle strutture di accoglienza della provincia di Agrigento provengono generalmente dai porti di Lampedusa, Porto Empedocle, e dai centri di prima accoglienza di Priolo e Augusta, e dopo essere stati **identificati dalla questura nei luoghi di sbarco**, quest'ultima contatta le comunità, i cui responsabili vanno a prenderli per accompagnarli nelle strutture.

L'interlocutrice afferma che i **responsabili di comunità fanno le veci di tutore in un primo momento**, dopo di che fanno **richiesta di apertura della tutela**. Anche ad Agrigento quando ci sono ragazzini di età inferiore ai 14 anni il tribunale per i minorenni di Palermo apre la procedura di adottabilità, convocando i tutori perché si faccia un'audizione.

L'interlocutrice riferisce che **la nomina del tutore non avviene in tempi veloci**, intercorrendo dalla richiesta di nomina alla nomina effettiva un tempo **da 2 a 3 mesi**, e la situazione generalmente peggiora nei periodi degli sbarchi. Questa lentezza è dovuta al fatto che la volontaria cancelleria di giurisdizione è composta solo da tre dipendenti, di cui solo uno si occupa di MSNA. La situazione sopra descritta, in particolare il conflitto di interessi che si protrae per mesi durante i quali la tutela viene delegata ai responsabili di comunità, determina una difficoltà nel far sì che il **superiore interesse (Standard 1)** e i **diritti del minore (Standard 4)** vengano rispettati nel momento in cui vengono prese decisioni importanti. Infatti, nell'attesa dell'apertura della tutela sono i responsabili di comunità che provvedono alle procedure essenziali come la richiesta del permesso di soggiorno, l'iscrizione al servizio sanitario, mentre per quanto riguarda la **difesa dei diritti dei minori (Standard 4)**, al ritardo nella nomina del tutore si aggiunge il fatto che spesso all'interno della comunità non c'è un rappresentante legale che possa far valere i diritti del minore.

L'interlocutrice sostiene che non risulta ci siano rapporti tra il tribunale ordinario di Agrigento e il tribunale dei minorenni di Palermo, aggiungendo che essi anzi sono indifferenti l'un con l'altro. Questa mancanza di comunicazione determina delle sovrapposizioni di tutele per lo stesso ragazzo,

Si è verificato su Palermo che il tribunale di Agrigento aveva nominato me come tutore, invece il tribunale dei minorenni di Palermo per lo stesso ragazzo nomina tutore provvisorio un altro tutore sempre di Agrigento... In realtà arrivò prima la mia nomina come tutore del ragazzo su Agrigento, quindi dal giudice tutelare di Agrigento che quella di Palermo. Non so se ci fu un problema di notifica o di tempistica. (Tutrice volontaria, Agrigento).

Per quanto riguarda le tipologie di accoglienza, i **ragazzi che chiedono asilo politico** sembra siano già informati, come se fossero già stati istruiti prima. La maggior parte dei minori che chiedono asilo **attendono almeno 6 mesi prima di avere fissata un'audizione** in commissione e, a questo proposito, la tutrice fa osservare che in questo momento la commissione di Trapani non fissa più date, mentre si è in attesa che si apre una commissione ad Agrigento. I ragazzi che fanno richiesta di asilo ottengono nella maggior parte dei casi il **permesso di soggiorno per motivi umanitari**, mentre nei casi di diniego i ricorsi, in base alle nuove nomine, sono presentati dai tutori, il che, fa osservare la tutrice, implica un potenziale conflitto di interessi perché il tutore può usufruire del pubblico patrocinio, per cui i tutori cercano di scambiarsi per svolgere diversi ruoli.

I ragazzi che intraprendono il percorso di regolarizzazione facendo richiesta del **permesso di soggiorno per minore età**, in particolare provenienti dall'Egitto, dalla Nigeria, dal Bangladesh e dal Gambia, ottengono il documento automaticamente da parte della questura, sebbene negli ultimi mesi sembra ci sia un po' più di cautela e in alcuni casi la questura comincia ad adottare la procedura di accertamento dell'età con i raggi X al polso quando sussistono dubbi. La procedura di accoglienza con permesso di soggiorno per minore età presenta problemi al compimento del diciottesimo anno di età, in quanto qui viene confermato quanto emerso a Palermo rispetto al fatto che il tribunale per i minorenni non concede il prolungamento dell'accoglienza fino ai 21 anni,

La proroga attraverso la misura rieducativa adesso da Palermo viene rigettata ... Anche se il ragazzo sta facendo un percorso scolastico rigettano la proroga... (Tutrice volontaria, Agrigento).

La tutrice sottolinea che questa posizione rigida del tribunale per i minorenni risale all'ultimo anno, mentre precedentemente il tribunale elargiva i prosiegui amministrativi in modo indiscriminato. La mancata proroga dell'accoglienza comporta in ogni caso l'impossibilità di ottenere la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per motivi di studio o lavoro, con conseguente venir meno delle condizioni perché ci sia una **soluzione durevole** per il minorenni (**Standard 6**). Recentemente la rappresentante di Save The Children, Miriam Salussoria si è impegnata per mediare presso il tribunale per i minorenni in modo che possa dare autorizzazioni di prosiegui amministrativi quando sussistono le condizioni.

Per quanto riguarda la procedura di **accertamento dell'età**, le tutrici sostengono che i responsabili di comunità a volte chiedono ai tutori di fare richiesta, ma questi ultimi si rifiutano di farlo in quanto non ritengono che ciò faccia parte delle funzioni del ruolo di tutore,

Se ci accorgiamo che il ragazzo mio tutelato è maggiorenne non mi sento di andare a segnalare, ci sono altre autorità deputate, io come tutore non mi sento di denunciare la presenza di un maggiorenne... (Tutrice2, Agrigento).

Sempre per ciò che riguarda la realizzazione delle condizioni perché ci sia una **soluzione durevole**, e quindi il verificarsi dello **Standard 6**, in questo territorio i tutori non sono ancora riusciti a fare adottare procedure di **ricongiungimento con parenti** in altre parti d'Italia o all'estero, anche perché i ragazzi, soprattutto gli eritrei, **scappano prima ancora di essere identificati dalla questura** e quando i ragazzi cominciano a parlare di

parenti si tratta di una rete informale di persone che i tutori non riescono a contattare. Così come per Palermo, non si rileva qui l'attivazione di procedure di affidamento in famiglie etero-culturali.

2. Dimensione psico-sociale

Come si è accennato, ci sono diverse comunità di prima e seconda accoglienza per minori nella provincia, di cui 13 ad Agrigento, ma la tutrice intervistata dice che queste comunità nascono come funghi e non tutti i servizi e figure professionali vengono garantiti, come abbiamo visto nel caso del rappresentante legale. L'interlocutrice sostiene che anche i ragazzi che fanno richiesta di asilo vengono inseriti in comunità alloggio poiché non ci sono sufficienti strutture SPRAR nel territorio, il che vuol dire che i ragazzi non dispongono dei servizi che normalmente vengono garantiti all'interno dei progetti SPRAR.

Si è anche detto che l'iscrizione al servizio sanitario avviene prima che sia nominato il tutore e in questo periodo non ci sono dunque figure che possano vigilare che la salute, soprattutto psichica, sia tutelata. A questo riguardo la tutrice sostiene che quando i ragazzi arrivano si fanno tutti gli accertamenti necessari e dagli screening sono emersi qualche volta casi di parassitosi, per cui ci si è rivolti all'ospedale di Caltanissetta. In genere, per le visite mediche i tutori accompagnano i ragazzi, se sono già stati nominati, altrimenti sono gli operatori della comunità che si assumono la responsabilità.

Per quanto invece riguarda casi particolari di rischi, emerge dalle interviste con le tutrici che ci sono diversi pericoli intorno ai ragazzi che stanno in comunità, in particolare movimenti di macchine e persone che fanno pensare a un giro di prostituzione minorile. Ad esempio, la responsabile della comunità di Palma di Montechiaro ha scoperto che i ragazzi maschi si prostituiscono e che c'è un giro di pedofilia con persone adulte che vengono fuori dalla provincia e si agganciano ai ragazzini. Altre irregolarità che vengono segnalate sono l'arrivo per pacco di telefonini da Catania, rispetto ai quali si ipotizza una rete di tratta organizzata sin dalla partenza. In un altro caso si rileva a Canicattì una comunità dove un ragazzo ha problemi di alcolismo e, nonostante il tutore lo abbia fatto presente e abbia portato il ragazzo dallo psicologo, la comunità sembra non occuparsene più di tanto. Tutto ciò suggerisce che i ragazzi in accoglienza spesso non sono circondati da operatori che si curano della loro **sicurezza** e benessere, venendo dunque a mancare quell'approfondita vigilanza sulla protezione del minore e sui rischi e pericoli a cui è soggetto mentre in accoglienza (**Standard 3**).

Non sembra ci sia rispetto a queste situazioni un servizio specifico, ad esempio una figura professionale all'interno della comunità, mentre le assistenti sociali del comune non sembra siano coinvolte sulle questioni che riguardano i MSNA; l'interlocutrice fa presente a tal proposito che, dal momento in cui si è formato l'albo dei tutori volontari, le assistenti sociali si sono sentite sollevate poiché precedentemente erano queste ultime che avevano delega di tutela per i MSNA:

Le assistenti comunali ... il primo incontro che abbiamo avuto con loro ci hanno chiesto per prima cosa di togliergli le tutele di dosso perché non hanno tempo, si sono sentite violentate nell'essere state incaricate di queste responsabilità. No, con le assistenti sociali non abbiamo molto a che fare... prima che venissimo nominati noi erano sempre loro a venire nominate, e quando vengono nominate loro c'è un conflitto di poteri... (Tutrice volontaria, Agrigento).

Per quanto riguarda l'iscrizione a scuola, l'alfabetizzazione e la formazione, la situazione risulta problematica per via della mancanza di posti a scuola e di insegnanti,

(...) il tutore cerca di stimolare le comunità, ma il problema è che la scuola non può garantire la regolare presenza dei ragazzi, perché mancano gli insegnanti. I ragazzi fanno corsi serali per l'alfabetizzazione, ma è difficile che possano seguire i corsi per la mancanza di insegnanti... poi le comunità organizzano i loro corsi, però spesso c'è la difficoltà di fargli seguire i corsi scolastici... (Tutrice volontaria, Agrigento).

Si rileva anche che in generale è difficile per i ragazzi poter trovare un inserimento lavorativo poiché si tratta di un territorio povero, senza prospettive, per cui l'interlocutrice suggerisce che si dovrebbe trovare una soluzione durevole all'estero. Non si rilevano progetti PEI a cui i ragazzi partecipano, mentre invece i ragazzi arrivano con progetti migratori che poi non trovano riscontro nella realtà perché si scontrano con la burocrazia e con la mancanza di professionisti che ascoltano i loro bisogni o che credono nella possibilità che ci possa essere un futuro per loro. Tutto ciò rende gli **Standard 2 e 3** rispettivamente sulla **partecipazione** e sul ruolo di **intermediario** del tutore, di difficile realizzazione, come vedremo meglio nella prossima sezione.

3. Dimensione della mediazione culturale

In questo territorio i tutori volontari iscritti all'albo non usufruiscono come in altri comuni analizzati di risorse proprie, come associazioni o reti a cui possono appoggiarsi per la mediazione culturale. Questi tutori, per avere la comunicazione con i ragazzi facilitata devono appoggiarsi ai mediatori culturali delle comunità, le quali non hanno la figura del mediatore in organico. Ciò comporta delle difficoltà soprattutto all'inizio, quando si deve ancora stabilire un rapporto con i ragazzi:

Il ragazzo quando arriva è diffidente, non capisce il ruolo del tutore. Noi al primo incontro gli spieghiamo il nostro ruolo, ma loro sono un po' indifferenti, non capiscono ... non in tutte le comunità c'è il mediatore culturale. Noi ultimamente telefoniamo prima per far chiamare il mediatore culturale. Comunque la figura del mediatore viene chiamata di volta in volta, non è strutturata all'interno delle comunità. (Tutrice volontaria, Agrigento).

I tutori cercano di fare da intermediari con le comunità di accoglienza quando si rendono conto di problemi, soprattutto quelli già menzionati riguardanti la prostituzione e problemi di alcolismo. Per quanto riguarda più in generale il ruolo di **intermediario** così come previsto dallo **Standard 5**, in questo territorio i tutori non sono inseriti in una rete di servizi attivi nell'integrazione dei MSNA. I servizi sociali, che per anni hanno dovuto funzionare da organo di tutela attraverso le assistenti sociali, non sembrano attualmente relazionarsi molto con i tutori, tranne quando è stato richiesto espressamente un loro intervento:

Quando un tutore una volta ha rilevato delle cose che non andavano in comunità ha fatto riferimento ai servizi sociali i quali poi sono andati a verificare, credo il conflitto riguardasse il vestiario. Per quello che mi risulta i servizi sociali non trovarono niente di strano... quindi in questo caso il comune ha fatto le verifiche. (Tutrice volontaria, Agrigento).

Non si rilevano in questo comune progetti specifici per la mediazione culturale nel senso più generale dell'apertura al territorio attraverso iniziative socio-culturali, mentre i tutori si relazionano più con gli operatori delle comunità che direttamente con i ragazzi, e sono gli operatori di comunità che svolgono le attività burocratiche riguardanti l'iscrizione a scuola o il disbrigo dei documenti, il che porta certamente a un numero più limitato di occasioni in cui i tutori incontrano i ragazzi e quindi più limitate possibilità di stabilire un **rapporto di fiducia**, basato sull'apertura e confidenzialità, così come recita lo **Standard 8**. Emerge in particolare che le tutrici non possono incontrare i ragazzi su cadenza settimanale perché ogni tutore ha circa 30 minori in tutela

ed i minori sono accolti in comuni sparsi nella provincia, talvolta lontani da raggiungere. Per questo i tutori si appoggiano anche ai social network oltre che al telefono, in quest'ultimo caso attraverso la mediazione del responsabile di comunità, il che comunque impedisce quel rapporto diretto e vicino caratterizzato dall'empatia, che solo può restituire un senso di **rispetto e dignità** al minore (**Standard 7**) oltre che **l'accessibilità e la vicinanza** fisica ed emotiva (**Standard 9**).

Spesso gli ostacoli sono dovuti alla impossibilità di frequentare il ragazzo settimanalmente perché abbiamo 30 minori ciascuno. Abbiamo i contatti tramite facebook, magari il cellulare non lo do a tutti, perché se no ti disturbano per qualsiasi cosa... e poi tramite la comunità mi possono contattare... (Tutrice volontaria, Agrigento).

Nonostante le condizioni non favorevoli per stabilire un rapporto personale diretto con i minori e un ruolo che sia allo stesso tempo vicino al minore e di mediazione con gli altri attori, i tutori riescono tuttavia a mantenere con alcuni dei ragazzi relazioni di fiducia che vanno oltre il periodo della tutela,

Con alcuni di loro siamo ancora in rapporti dopo che sono diventati maggiorenni. Loro cominciano ad avere fiducia quando vedono che ci sei, tipo anche quando sei in ospedale con loro, certo devi mediare perché non li puoi difendere sempre. Devono anche imparare le regole... (Tutrice volontaria, Agrigento).

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

In questo territorio la costituzione di un albo di tutori volontari è stata salutata come uno sgravio dall'onere della tutela da parte delle assistenti sociali del comune e per il lavoro del giudice tutelare. Tuttavia, non si è instaurato un lavoro di rete tra i tutori e i vari attori e servizi deputati all'accoglienza dei MSNA e i tutori si sentono piuttosto isolati rispetto al loro lavoro.

Le tutrici intervistate sentono la **mancaza di una formazione ad hoc**, che non è stata promossa o organizzata dalle istituzioni, come la prefettura o il tribunale, in seguito alla formazione dell'albo, quindi l'albo di tutori non soddisfa i contenuti dello **Standard 10** su **competenza e conoscenza**. Gli unici incontri formativi sono stati fatti con i rappresentanti delle organizzazioni umanitarie, come Save The Children,

Ci piacerebbe essere maggiormente sostenuti da parte delle istituzioni per quanto riguarda la formazione, visto che al momento stiamo dando un servizio al tribunale. Abbiamo avuto questo incontro con Save the Children e siamo stati contenti, speriamo che questa attività continui. Per il resto cerchiamo di scambiarci notizie e darci sostegno reciprocamente... (Tutrice volontaria, Agrigento).

Le tutrici dicono di avere attivato una pagina facebook sulla tematica "tutori per MSNA", dove i tutori si scambiano informazioni e si danno un supporto reciproco; attraverso questo mezzo sono stati contattati da altri tutori in altre parti d'Italia.

Rispetto alla figura del tutore, una tutrice sostiene che si debba trattare di una figura professionalizzata, mentre se si tratta di figura volontaria, allora dovrebbe essere specializzata in legge, in quanto altre figure professionali, come insegnanti, non saprebbero affrontare problemi come provvedere al ricorso in caso di diniego della protezione internazionale da parte della commissione territoriale, soprattutto in vista dell'aumento del numero di MSNA che vengono assegnati al tutore:

Io credo che la figura del tutore se deve essere una figura chiave non può essere demandata al volontariato, bisogna trovare del personale che lo sceglie come lavoro... Se la commissione fa un diniego, nessuno se ne accorge, il tutore che non è un legale non sa che deve impugnarlo entro 30 giorni... Se il tutore è una figura volontaria e il numero [di minori] aumenta, le responsabilità aumentano allora mi chiedo se è possibile affidare un ruolo così delicato a una persona non del settore, non tecnica... corrisponde al migliore interesse per il ragazzo? (Tutrice2, Agrigento).

Le tutrici intervistate ritengono, come gli altri tutori e attori chiave intervistati a Catania, che il tutore debba avere un **supporto esterno da parte di altri professionisti** in quanto il tutore non può sostituirsi ad altre figure professionali e ribadiscono che un sistema di tutori volontari non retribuiti non può funzionare, ma che almeno una parte debba essere stipendiata e professionalizzata. Accolgono positivamente l'obiettivo del progetto per quanto riguarda una rete di tutori che li sostenga, in particolare **un'autorità che nomina, sostiene, forma, così come prevista dallo Standard 10**. Osservano inoltre che il Garante regionale potrebbe svolgere questo ruolo di autorità di raccordo delle reti di tutori e di riferimento per i tutori.

Sintesi criticità

- La **nomina del tutore** non avviene subito e i **responsabili di comunità** fanno le veci del tutore nella prima fase, con conseguente presenza di **conflitto di interessi**
- **Mancanza di formazione dei tutori e del riconoscimento** da parte delle istituzioni della figura del tutore come una risorsa
- Prevalenza di una **lettura burocratica, procedurale** del ruolo del tutore

Sintesi punti di forza

- Esistenza di un **albo di tutori volontari e indipendenti**
- **Sostegno e scambio di informazioni** tra i tutori
- Tentativi di aggiornamento attraverso **incontri dei tutori con ACNUR e Save The Children**

MESSINA

Aspetti generali

Messina diventa punto di sbarco a partire dall'estate 2013, in concomitanza con le elezioni amministrative, quando il nuovo sindaco diede la disponibilità alle barche di poter ormeggiare. L'assistente sociale del tribunale che ricopre la funzione di garante per l'infanzia, sostiene che la città non era preparata a ricevere migranti, soprattutto minori non accompagnati, per cui si dovette allestire una tendopoli in un campo da baseball dell'Università (PalaNebiolo), dove vennero alloggiati i MSNA che non poterono essere assorbiti all'interno delle comunità alloggio per minori. Per un anno questi ragazzini rimasero in tendopoli insieme agli adulti, esposti ad ogni forma di abuso e privi di qualsiasi assistenza, fino a quando nell'ottobre 2014 non viene aperto con provvedimento prefettizio un secondo centro di prima accoglienza appositamente per ospitare MSNA. Si tratta di un ex IPAB dove attualmente sono presenti **più di 100 minori**, per il quale la prefettura ha siglato una convenzione con l'ente gestore, la Senis Hospice, con redazione di una specifica "carta dei servizi"

che l'ente avrebbe garantito e che consistono oltre che in vitto e alloggio, anche in servizi di accompagnamento.

C'è da dire che prima che fossero trasferiti nel centro Ipab, i ragazzi erano stati ospitati in una struttura gestita dall'associazione Ai.bi, la 'Casa Mosè', ma qui non c'erano servizi adatti ai MSNA e la vicenda dei mancati contributi che l'associazione avrebbe dovuto ricevere dalle istituzioni e della chiusura improvvisa della struttura salì agli onori della cronaca nell'autunno 2014. Oltre al centro di prima accoglienza ci sono diverse comunità alloggio sia nel comune di Messina che in altri comuni della provincia, e un solo SPRAR per MSNA con 6 posti.

Non esiste un albo di tutori a Messina, ma un elenco di **4 o 5 avvocati** a cui il giudice tutelare attinge. Una tutrice intervistata, che fa parte di questo elenco, ha maggiore esperienza e attualmente ha oltre **140 minori sotto tutela**, mentre gli altri ne hanno molto meno. Poiché questa tutrice è anche presidente dell'associazione Arci Thomas Sankara, l'assistente sociale la indica come una figura importante su cui la città ha potuto capitalizzare in fatto di accoglienza e tutela dei MSNA. Comunque gli altri tutori sono avvocati avviati nella professione e si sono offerti volontariamente come tutori di MSNA.

In questo territorio è il giudice tutelare che si occupa delle tutele dei MSNA, ma insieme ad altre attività, per cui quando lo abbiamo contattato telefonicamente, ha affermato che ci vorrebbe un ufficio apposito e che al momento la questione dei MSNA costituisce una nota dolente. Non sembra che il tribunale per i minorenni proceda ad aperture di tutela autonome e, secondo la tutrice intervistata, il tribunale per i minorenni non ha mai fatto nulla per i MSNA. Non esistono rapporti tra giudice tutelare e tribunale per i minorenni sulla questione dei MSNA (nell'ufficio del giudice tutelare non conoscevano neanche il nome del presidente del tribunale per i minorenni). Il tribunale per i minorenni di Messina non ha mai svolto alcuna funzione in merito alla tutela e presa in cura dei MSNA, come vedremo meglio.

Anche qui si tratta per la maggior parte di minori che arrivano quando hanno 16-17 anni.

L'ufficio del giudice tutelare non disponeva di dati quantitativi sulle tutele, mentre non siamo riusciti ad ottenere dati sui MSNA in accoglienza da parte del comune.

1. Dimensione giuridico-procedurale

A Messina nel momento in cui arrivano i minori stranieri non accompagnati la questura dà comunicazione al giudice tutelare, il quale nel giro di una settimana al massimo 20 giorni nomina il tutore. Una volta aperta la tutela l'assistente sociale del comune fa la richiesta di affidamento e si apre il procedimento.

La **tempestiva nomina del tutore** permette ai ragazzi di avere subito un colloquio e ottenere informazioni sulla scelta possibile tra richiesta di asilo e permesso di soggiorno per minore età, e dunque, trattandosi di un tutore esterno alla struttura e ai servizi sociali, sussistono qui le condizioni perché possa essere considerato **l'interesse superiore** dei ragazzi di fronte alle decisioni da prendere (**Standard 1**). Rispetto alla **richiesta di asilo**, l'assistente sociale riferisce che i ragazzi già al momento in cui sono in questura esprimono verbalmente la volontà di fare richiesta di protezione internazionale, che viene poi formalizzata dopo il colloquio con il tutore attraverso il modello C3, il quale viene compilato con l'assistenza del tutore. Se i ragazzi scelgono di richiedere il **permesso di soggiorno per minore età**, il tutore spiega subito al minore che l'età dichiarata deve corrispondere a quella indicata nel passaporto o nel documento che sarà mostrato nel momento in cui faranno la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro.

Mentre il permesso di soggiorno per minore età viene rilasciato subito dalla questura, con conseguente passaggio dei ragazzi in seconda accoglienza, i ragazzi che fanno richiesta di asilo devono attendere tempi più lunghi, soprattutto dovuti alla formalizzazione della domanda con il modello C3.

La formalizzazione della richiesta non avviene automaticamente... passano mesi prima che venga formalizzata dalla questura... anche quando si formalizza occorre prima il permesso provvisorio... e passa una settimana 20 giorni... Con la minore età si può fare diversamente, perché ottieni subito il permesso ... I richiedenti asilo sono più penalizzati perché hanno procedure più lunghe... (Tutrice, Messina)

A Messina il tutore accompagna il minore in audizione e, a tal proposito, la tutrice intervistata sottolinea che prima di accompagnarli in audizione si fa una simulazione in modo che i ragazzi sappiano a quali domande devono rispondere. Essendo questa tutrice un avvocato con esperienza nel campo dei diritti dei minori e degli immigrati, con anni di impegno all'interno dell'Arci Thomas Sankara, c'è dalla sua parte una consapevolezza per ciò che riguarda la realizzazione dello **Standard 4 (difesa dei diritti)**, standard che si è impegnata a tradurre in realtà nei casi di processi penali che vedevano suoi tutelati vittime di reati di abuso sessuale, come vedremo in seguito. La stessa cosa non è detto avvenga con gli altri tutori, in quanto questi ultimi non costituiscono un gruppo o rete, come nel caso di Siracusa o per certi versi a Catania.

Per quanto riguarda le **procedure di prolungamento amministrativo** al compimento del diciottesimo anno di età, il tribunale per i minorenni non ne autorizza nessuno:

Il tribunale dei minori non concede nessun prolungamento, l'ha anche detto di non presentare alcuna istanza perché li rigetta... (Tutrice, Messina)

[dopo i 18 anni] li seguono i tutori privatamente, perché per esempio il tribunale per i minorenni non ne vuole sapere dopo i 18 anni. Neanche per i ragazzi italiani... se c'è un prolungamento ... soltanto in casi rari, se devono fare un progetto e devono essere seguiti, ma senza presa in carico. (Assistente sociale del comune, Messina).

È doveroso dire che a Messina il tribunale per i minorenni non si è mai interessato alla questione dei minori stranieri. A tal proposito la tutrice intervistata fa presente che il tribunale dei minori non ha mai emesso nessun provvedimento sui MSNA, pur essendo avvertito degli ingressi e collocamenti:

Le dico solo questo, nel progetto del comune il tribunale dei minori di Messina, dopo tre anni, dopo cioè che il minore era diventato adulto e aveva già rinnovato il primo permesso di soggiorno per lavoro, mi ha scritto che voleva una relazione, dopo tre anni e mezzo. E questo è stato l'unico atto che il tribunale per minorenni di Messina ha posto in essere nei confronti di un minore straniero non accompagnato. (Tutrice, Messina).

Per quanto riguarda la procedura di **accertamento dell'età**, essa viene effettuata dalla questura quando sorgono dubbi. L'assistente sociale a questo riguardo dice che in alcuni casi la questura identifica i minori, e dunque accerta l'età, prima dell'inserimento nel centro di prima accoglienza, mentre negli ultimissimi arrivi i minori sono stati trasferiti subito al centro, prima dell'identificazione. La procedura dei raggi al polso non viene

effettuata sempre, ma quando è stata effettuata in alcuni casi la tutrice ha impugnato il documento, con l'appoggio del giudice tutelare; tuttavia l'autorità sanitaria ha opposto resistenza e i minori in quel caso furono trasferiti al CARA di Mineo,

Alcuni miei tutelati erano stati riconosciuti maggiorenni con un accertamento fatto da un medico che diceva che tutti quanti erano maggiorenni. Io ho fatto una questione con il giudice tutelare, ho presentato l'istanza, ho scritto che quel certificato non andava bene neanche sulla base della dottrina medica, e il giudice tutelare ha richiesto un nuovo accertamento scritto e se effettivamente c'era questa discrepanza. L'autorità sanitaria ha opposto resistenza. Nonostante l'impugnazione la questura aveva trasferito questi ragazzi al CARA di Mineo. Mi hanno telefonato piangendo, perché erano dei ragazzini. (Tutrice, Messina)

Per quanto riguarda il **passaggio di tutele** quando i ragazzi vengono trasferiti in altri comuni, gli interlocutori dicono che passa del tempo prima che il giudice tutelare revochi la tutela e tra l'altro la **revoca** viene concessa solo se il tutore indica nella richiesta il tutore che lo sostituisce:

A Messina passano non meno di 3-4 mesi prima che avviene il passaggio della tutela dal tribunale di Messina a quello, mettiamo di Roma. In questo tempo il ragazzo rimane sotto la mia tutela nonostante il ragazzo si trova già a Roma...

... per quanto riguarda la Sicilia ho dei riferimenti negli SPRAR, quindi quando faccio l'istanza di revoca indico un sostituto, anzi se non indico un sostituto il giudice non mi autorizza a rinunciare alla tutela. (Tutrice, Messina).

A Messina i tutori hanno difficoltà a chiedere la revoca, perché il giudice non la concede se prima non si apre un'altra tutela, e allora con Trapani abbiamo suggerito che il tutore che era qua si mettesse in contatto con Trapani, perché il tutore di qua conosceva la struttura dove era stato messo il minore... (Assistente sociale del comune, Messina).

Per quanto riguarda le procedure di **affidamento familiare**, a Messina vengono attivate tramite il centro affidi del comune. Secondo la tutrice questo percorso è buono solo sulla carta, in quanto manca una cultura laica dell'affido familiare e nella maggior parte dei casi le famiglie affidatarie sono affiliate ad associazioni cattoliche che cercano di convertire i ragazzi al cattolicesimo, come vedremo in più dettagli nella prossima sezione. Inoltre, dall'interlocuzione con la garante per l'infanzia emerge che ci sono ragazzi per cui si è fatta la procedura di **ricongiungimento con parenti all'estero**.

2. Dimensione psico-sociale

Abbiamo visto che, così come avviene a Siracusa, il tutore viene nominato a Messina quando i ragazzi sono ancora in prima accoglienza. Mentre questa è certamente una buona notizia rispetto agli standard sulla tutela, si rileva qui, come nel caso di Siracusa, un tempo prolungato di permanenza in prima accoglienza, fino a 6 mesi, dopo di che i ragazzi, spesso anche quelli che chiedono protezione internazionale, passano in una comunità per minori, dove alloggiano spesso insieme a ragazzi anche in circuito penale, fino a che non diventano maggiorenni. Ciò, secondo la tutrice intervistata, non può garantire gli standard di tutela previsti dalla scheda SafeGuard:

Questo schema si riferisce a un sistema di accoglienza ottimale, che non è così, è meno zero, meno dieci. Il tutore non può costruire alcun progetto durevole per il ragazzo con questo sistema di accoglienza.

Perché il ragazzo attualmente viene inserito in una struttura di prima accoglienza, e non sta 3 mesi, ma molto di più, 4, 5, 6 mesi. Dopo di che se è fortunato passa allo SPRAR, se non è fortunato va in una comunità alloggio. Passano cioè da un sistema di prima accoglienza a una comunità per minori, spesso mista (anche con ragazzi in circuito penale) e poi diventano maggiorenni...

In una situazione come questa non si può garantire un progetto durevole. (Tutrice, Messina).

All'inizio dell'emergenza sbarchi a Messina, come abbiamo detto, i ragazzi migranti soli sono stati ospitati nella tendopoli di PalaNebiolo, insieme ad adulti, dove poi si sono verificati fatti gravi di abuso sessuale di tre ragazzi per mano di un dipendente del dipartimento di giustizia della Corte di Appello di Messina.

La tutrice ricorda che durante i tavoli istituzionali istituiti dall'assessore ai servizi sociali lei aveva fatto presente il rischio che correvano i ragazzi in una struttura non protetta, ma senza essere ascoltata. Inoltre fa presente di come si sia battuta nel processo penale in cui si presenta come parte civile, ma chiarendo che l'associazione Arci di cui fa parte ha svolto un ruolo importante di copertura economica in ambito processuale, di cui in generale i tutori non affiliati non dispongono.

C'è stato un processo in cui mi sono costituita parte civile con un avvocato che ho scelto. Lui [l'autore del reato] è stato condannato a 4 anni, abbiamo chiesto il sequestro di tutti i suoi beni immobili e l'abbiamo ottenuto. È stata liquidata una provvisoria per il ragazzo coinvolto di più di trenta mila Euro, per gli altri di due mila euro.

Per questa sentenza ci sono voluti soldi (intorno a 500 Euro), la mia associazione ha anticipato i soldi. Ma per un tutore che non è coperto da associazioni sarebbe difficile sostenere queste spese... perché qui il tutore non è coperto. (Tutrice, Messina).

Quanto riportato sopra suggerisce come in alcuni casi le istituzioni possono essere responsabili della mancata protezione e di come il tutore, per soddisfare lo **Standard 3** ("Il tutore protegge la sicurezza del minore"), debba avere un sostegno anche finanziario per spese processuali nei casi di gravi violazioni dei diritti. È sempre la tutrice a ricordare anche la vicenda legata alla gestione della struttura 'Casa Mosè' da parte dell'associazione Ai.bi come un'amara pagina dell'accoglienza a Messina, dove tra l'altro i ragazzi sono stati messi in strada non appena la struttura è stata chiusa.

... Io sono andata a vedere la struttura e ho fatto denuncia alla procura... letti senza lenzuola, cucina senza provvista, le bottiglie d'acqua chiuse nella stanza delle riunioni. Ho depositato una lettera alla procura, dove un ragazzo ha scritto tutte le cose che accadevano... hanno anche strumentalizzato i ragazzi, perché quando è stata annunciata la chiusura li hanno messi in strada... Loro [gli operatori] quando i ragazzi uscivano e ritardavano dieci minuti denunciavano alla polizia dicendo che sono scappati. Poi però non la informavano quando tornavano e quindi per le autorità 20 miei tutelati erano scappati... Durante questi anni, dal 2013 quando abbiamo avuto gli sbarchi, ne ho visto tante... (Tutrice, Messina).

Abbiamo accennato agli **affidamenti familiari** e come a Messina vengono attivate tramite l'ufficio affidi del comune. Secondo la tutrice, il 50% di questi affidi non vanno bene perché si tratta per la maggior parte di famiglie che militano in associazioni cattoliche ed è difficile che ragazzi di 17 anni provenienti da cultura e religione diverse possano trovarsi bene. Dal punto di vista psico-sociale si concludono spesso con traumi da parte dei ragazzi in quanto le famiglie se ne vogliono liberare non appena si rendono conto che il ragazzo non fa per loro. Anche l'assistente sociale del comune conferma questo punto:

Qualche affido lo abbiamo fatto, è andato bene, altri non sono andati bene... gli affidi non vanno molto bene perché i ragazzi hanno avuto un vissuto particolare, la famiglia li tratta come bambini, mentre loro possibilmente già gestivano la famiglia... (Assistente sociale del comune, Messina)

Da quanto detto sopra emerge che lo strumento dell'affido familiare in questo contesto non costituisce una **"soluzione durevole basata sul superiore interesse del minore"** così come recita lo **Standard 6** sulla tutela, il che viene ad aggiungersi anche alla mancata autorizzazione del prosieguo amministrativo per i ragazzi che raggiungono la maggiore età.

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari, i ragazzi che sono in prima accoglienza dispongono del tesserino STP per le cure mediche basilari, mentre la tutrice spiega che solo quando ottengono la residenza, e cioè quando vengono trasferiti in seconda accoglienza, i ragazzi possono essere registrati nel servizio sanitario pubblico. A Messina all'interno del sistema di accoglienza temporaneo non viene data la residenza, che invece viene data nelle strutture SPRAR e case appartamento:

I ragazzi mentre stanno nel centro di prima accoglienza hanno l'STP... io sono avvocato di SPRAR e una cosa che sono riuscita a fare è di far passare i miei tutelati dalla struttura provvisoria allo SPRAR e sono riuscita ad avere la tessera sanitaria solo quando hanno ottenuto la residenza, perché loro sono in gruppo-appartamento... ma prima non è possibile. Io ho avuto problemi con alcuni ragazzi che sono stati in una struttura di suore per un anno e le suore non hanno voluto dargli la residenza lì... La residenza virtuale non viene data all'interno del sistema di accoglienza. Solo se sono fuori dal sistema di accoglienza si può fare... (Tutrice, Messina).

Quanto riportato sopra fa emergere quanto nel contesto locale lo strumento della residenza utilizzato nei confronti di minorenni stranieri accolti nel sistema di protezione determini una violazione palese dei diritti dei MSNA, in primis il diritto alla salute, e di come il tutore, in quanto **difensore assertivo dei diritti del minore (Standard 4)**, debba in questi contesti far fronte a prassi istituzionali che contrastano con i principi stabiliti a livello internazionale.

Paradossalmente, i tutori riescono a comunicare meglio con la struttura di prima accoglienza sugli aspetti psico-sociali, mentre quando i ragazzi passano in seconda accoglienza, sia comunità alloggio o progetto SPRAR, se sopravvengono problemi di rilievo, gli operatori non comunicano con i tutori e anche l'assistente sociale considera il tutore come una figura secondaria:

Nei casi di problemi sanitari di rilevanza ci rapportiamo con la struttura, ma il problema è quando vengono allocati nella comunità di accoglienza, perché questa considera il tutore una figura superflua, e anche l'assistente sociale del comune vede il tutore come figura secondaria... un mio tutelato è stato accusato di spaccio di droga e l'assistente sociale del comune ne ha parlato con la comunità, non con il tutore... perché nella sua forma mentis è la comunità a occuparsene... gliel'ho detto e mi ha dato anche ragione, ma evidentemente non hanno ancora una considerazione della figura del tutore... tranne quelli della prima accoglienza, che ne hanno tanti e hanno bisogno del tutore, allora chiamano il tutore perché sanno che li conosce meglio... quando invece sono in una comunità o centro Sprar il tutore non viene considerato. (Tutrice, Messina).

È evidente che quanto detto sopra lascia trasparire una mancanza di comunicabilità tra tutori e altri attori che si ripercuote anche sull'aspetto relativo alla **partecipazione** dei ragazzi alle decisioni che li riguardano o comunque ad essere informati sulle cose che li riguardano (**Standard 2**), come vedremo meglio nella prossima sezione. Questa mancanza di comunicazione sia con i tutori sia con i ragazzi causa anche la fuga da parte di questi ultimi:

Molti ragazzi vanno via o vanno fuori di testa perché non vengono informati su niente, soprattutto nella struttura di prima accoglienza gli danno da mangiare e dormire... (Tutrice, Messina).

Per quanto riguarda casi particolari di vulnerabilità, l'assistente sociale sostiene che in caso di problemi psicologici il centro di prima accoglienza dispone di una psicologa e quindi sono seguiti. Accenna al caso di una ragazza di 15 anni che è stata vittima di violenze sessuali, ed è adesso inserita in una struttura per ragazze-madri, anche se si sta tentando la via dell'affidamento familiare vista l'età.

La tutrice sostiene che non c'è stata da parte della ASL una collaborazione per risolvere casi di ragazzi particolarmente traumatizzati e a questo riguardo l'azione intrapresa per dare una risposta in questo senso è isolata, nel senso che è il singolo tutore che cerca di provvedere alle soluzioni, senza il coinvolgimento degli altri tutori:

Io sto cercando di creare una task force di psicologhe che prenda i miei minori in percorsi individualizzati di terapia o di ascolto e ho coinvolto l'ASL, non ci sovrappriamo con lo psicologo della struttura... lo posso fare solo con i miei tutelati, cioè l'ho detto agli altri tutori... (Tutrice, Messina)

Per quanto riguarda **la scuola**, l'assistente sociale riferisce che i ragazzi in seconda accoglienza sono iscritti a scuola e seguono corsi di italiano, ma che ancora non hanno conseguito la licenza media

I ragazzi che sono già in seconda accoglienza sono tutti iscritti a scuola, fanno le basi di italiano. In base al loro livello di istruzione alcuni sono stati inseriti nelle classi, altri in altre classi a seconda del loro grado di conoscenze. (Assistente sociale del comune, Messina).

L'assistente sociale del tribunale avente funzione di garante dell'infanzia racconta che ci sono minori stranieri non accompagnati che ha conosciuto in contesti penali tramite altre colleghe che le chiedono di essere seguiti da lei. Questi ragazzi sono in attesa di un permesso di soggiorno per ricongiungersi a familiari, molti all'estero, così nel frattempo la garante sta cercando di inserirli in circuiti di formazione-lavoro, incluso il servizio civile.

Per quanto riguarda l'accompagnamento dei minori verso e oltre la maggiore età, che rientra tra gli indicatori dello **Standard 6 (soluzione durevole)**, solo alcuni tutori lo fanno, mentre altri interrompono il rapporto:

Ci sono tutori che al momento dei 18 anni non ne vogliono sapere più, altri che continuano a seguirli per proseguire con l'inserimento dopo i 18 anni...(Assistente sociale del comune, Messina).

C'è infine da considerare che, per quanto riguarda l'avvio verso una **soluzione durevole (Standard 6)**, così come le questioni legate alla **sicurezza del minore (Standard 3)**, pesa molto l'impostazione del tribunale per i minorenni di Messina che, dalle interviste, risulta non avere alcuna considerazione verso i MSNA che fanno istanze di permanenza sul territorio tramite il cosiddetto prosieguo amministrativo:

Quando dico che il tribunale di Messina è il peggiore di Italia lo dico con cognizione di causa, perché mi occupo di immigrazione da 30 anni e ti puoi immaginare quante istanze ho fatto a permanere sul territorio per immigrati irregolari. Conosco benissimo la giurisprudenza di Catania e di Palermo, che si sono molto aperte anche ai ricongiungimenti per il benessere psico-fisico del minore e così via ... Il tribunale dei minorenni di Messina mi ha rigettato l'istanza di minori che stavano male di cuore, che avevano avuto un intervento al cuore ed erano in terapia, dicendo che potevano tornare al loro paese a continuare la terapia... (Tutrice, Messina).

In questo territorio sembra che i patronati si stiano sperimentando nell'offrire servizi gratuiti specifici per i MSNA, come consulenze legali, assistenza socio-sanitaria, cercando di colmare le lacune di un sistema di accoglienza carente.

3. Dimensione della mediazione culturale

Gli interlocutori dicono che all'interno del centro di prima accoglienza ci sono i mediatori culturali che lavorano abbastanza bene. Inoltre, come abbiamo visto anche con Siracusa, una tutrice in particolare si serve anche dei mediatori dell'Arci Thomas Sankara di cui è presidente, il che le permette di comunicare nei diversi dialetti a seconda delle nazionalità dei ragazzi, ma l'assistente sociale del comune sostiene che anche gli altri tutori si servono dei loro mediatori culturali.

A proposito del ruolo del tutore come **punto di riferimento per il minore e intermediario** tra i minori e gli altri attori preposti all'accoglienza del minore (**Standard 5**), la tutrice intervistata sottolinea che, prima ancora del giuramento, lei si reca nella struttura di prima accoglienza per avere un primo colloquio con i ragazzi, dove spiega loro le opzioni disponibili per la regolarizzazione e dove in qualche modo li avverte anche che conviene loro dire la verità sull'età. Dunque, in questo primo colloquio la tutrice cerca di stabilire un **rapporto di fiducia (Standard 8)** con il minore, spiegando tra le altre cose che il suo ruolo di tutrice è separato da quello degli operatori della struttura:

Quando vado a giurare ho già la dichiarazione del minore per quanto riguarda nome, cognome e data di nascita. Io li incontro in associazione, faccio un colloquio collettivo che dovrebbe essere fatto nel centro di prima accoglienza, perché ci dovrebbe essere un orientamento giuridico che non c'è... e quindi cerco di fargli capire dove sono... li prendiamo noi al circolo, e li informiamo. Gli diciamo che noi tutori siamo altro rispetto alla struttura di

accoglienza e questo lo capiscono infatti telefonano poi a noi. Non perché il centro di prima accoglienza sia carente, ma abbiamo funzioni diverse. (Tutrice, Messina).

È significativo notare che per quanto riguarda **il ruolo di intermediario del tutore**, la tutrice sopra citata non interpreta il suo ruolo in termini di intermediazione tra il sistema di protezione e accoglienza e il minore, ma solo ed esclusivamente come un ruolo a fianco del minore e in contrapposizione alle istituzioni dal momento in cui queste non osservano le norme e i principi sui diritti dei minori:

Io non mi sento un intermediario tra le istituzioni e il minore. Io mi sento il tutore del minore e quindi anche contro le istituzioni che pongono in essere delle scelte non in linea con le convenzioni internazionali... (Tutrice, Messina).

Per quanto riguarda in particolare l'intermediazione con le comunità di seconda accoglienza, abbiamo già accennato al fatto che gli operatori non comunicano al tutore le informazioni importanti riguardanti i ragazzi in quanto, secondo quanto dice la tutrice, il tutore non viene preso in considerazione come figura centrale e punto di riferimento per i ragazzi, oppure viene chiamato dagli operatori di prima accoglienza quando se ne ha bisogno. Ciononostante il tutore mantiene una relazione con i ragazzi, anche attraverso il telefono, ma sembra che se la natura di questa relazione sia di tipo burocratico oppure basata sull'ascolto, la fiducia e il rispetto, così come indicano gli **Standard 7 (rispetto e dignità)**, **Standard 8 (fiducia)** e **Standard 9 (vicinanza)**, dipende, oltre che dal fatto che sia inserito in una struttura in città, anche dall'approccio personale dei tutori, che, ripetiamo, in questo territorio non operano in rete come a Siracusa, né hanno stabilito un coordinamento informale come a Catania e per certi versi ad Agrigento. Abbiamo dunque qui una tutrice che segue oltre 140 minori, a fronte di altri 3 o 4 che ne seguono una media di 20, e nonostante questo chi ne ha di più cerca di stabilire un rapporto più ampio con i ragazzi:

Io interpreto la mia figura in modo forse diverso dai miei colleghi. I miei colleghi la interpretano in maniera troppo burocratica, fare le procedure e basta. E nel momento in cui la questura dice qualcosa la ascoltano, alcuni tutori hanno rinunciato perché il carico non è semplice... gli altri hanno 20 minori, io più di 140... Quando ne hai così tanti non puoi essere vicina sempre. Comunque hanno il mio numero e loro sanno che possono chiamarmi per qualsiasi motivo e io ci sarò sempre... (Tutrice, Messina)

L'assistente sociale conferma che il rapporto tutore-minore dipende dal tipo di tutore e dalla distanza della comunità di accoglienza, e ciò che desta maggior preoccupazione è che alcuni tutori arrivano a delegare il loro ruolo ai loro assistenti:

Se i ragazzi sono qua si riesce a mediare di più, se sono in una comunità distante da Messina ... anche se i ragazzi si rapportano comunque con i tutori bene o male come punto di riferimento... Ma ci sono tutori che delegano alla comunità: fai i documenti ... poi ci sono quelli che hanno il giovane che fa pratica e si servono di loro. (Assistente sociale del comune, Messina).

Per quanto riguarda le iniziative intraprese dalle realtà associative del territorio, la tutrice dell'Arci garantisce il coinvolgimento dei ragazzi in queste iniziative, in parte anche in sostituzione del rapporto personale, visto il numero di tutelati.

Il rapporto personale io non posso curarlo molto... è un rapporto più associativo, nel senso che in tutte le cose che l'associazione fa loro sono coinvolti ... (Tutrice, Messina).

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

Per quanto riguarda la funzione del tutore all'interno della rete di raccordo tra i vari servizi preposti all'accoglienza dei MSNA, emerge in questo territorio, come si è potuto vedere anche dalle precedenti sezioni, che da un lato il tutore non viene molto considerato come figura importante nell'ambito del sistema di protezione dei MSNA. Dall'altro lato, il supporto del tutore, soprattutto se con esperienza nell'ambito dell'immigrazione e dei diritti, viene richiesto in modo strumentale laddove ce n'è bisogno, ad esempio nella struttura di prima accoglienza, dove il numero di minori è maggiore da gestire, oppure il **tutore stesso svolge una funzione formativa presso i servizi carenti**.

Ci vuole molta formazione per i servizi sociali. Io ho fatto questa funzione a Messina, perché sono avvocato specializzata in diritto di famiglia, per cui conoscevo già le assistenti sociali del comune. (Tutrice, Messina).

Sulla questione della tutela come punto nodale dell'accoglienza dei MSNA, in realtà c'era stato nel 2011 un tentativo progettuale che aveva visto coinvolto il giudice tutelare, allora una persona molto sensibile alla tematica dei minori stranieri, e il comune, per cui si era arrivati ad una convenzione tra il tribunale e l'amministrazione comunale, senza il coinvolgimento del tribunale per i minorenni che, come già abbiamo più volte detto, a Messina non si è mai impegnato sulla questione della tutela dei MSNA. A parte ciò, c'è da dire anche che neanche il giudice tutelare si è in seguito impegnato nella creazione di una rete di tutori formati, che invece si è visto bene o male negli altri territori, se si esclude Palermo, è stata in qualche modo supportata dal giudice tutelare, se non altro perché facilita il lavoro dell'ufficio.

Io ne ho parlato con il giudice tutelare, lui mi ha detto che ci avrebbe pensato, ma poi operativamente non è stato fatto nulla, anche perché ci deve essere un coinvolgimento del giudice tutelare. Ho detto al giudice che è impensabile che tutto il carico si potesse distribuire su di me o su 4 persone... anche perché gli avvocati Io lo faccio perché sono dell'Arci, perché mi occupo di queste cose e per me è un modo di fare politica. Ma gli altri avvocati ... pro bono, responsabilità enormi, materia abbastanza complessa... (Tutrice, Messina)

Non sembra ci sia mai stata una formazione ad hoc sulla tutela dei MSNA, e dunque non si è realizzato lo **Standard 10** sulla formazione di **tutori competenti**. Dopo la formazione della lista di avvocati presso il giudice tutelare, dei cinque avvocati la tutrice intervistata ne ha formati tre, ma avvertendo che si è trattato di una iniziativa informale, cioè di dare informazioni telefonicamente a quelle persone più vicine alla tutrice in questione. L'assistente sociale del tribunale avente funzione di garante dell'infanzia mi dice che la scuola di pubblica amministrazione e il dipartimento di giustizia minorile hanno realizzato attività di formazione sul tema dei MSNA, e anche il comune ha provveduto ad alcuni incontri formativi per i dipendenti sull'argomento.

A parte quanto detto sulla mancanza di una formazione e di una forma di coordinamento tra tutori, anche qui c'è il problema dei **rimborsi delle spese**, che come abbiamo visto, in questo territorio sono state affrontate anche per procedimenti penali riguardanti fatti gravi di abuso sessuale di MSNA, per cui queste spese sono state sostenute solo perché la tutrice ricopre la carica di presidente dell'Arci.

A fronte di queste carenze, gli interlocutori si esprimono positivamente sull'importanza e centralità della figura del tutore. La garante per l'infanzia ad esempio afferma quanto sia fondamentale che ci sia una persona adulta competente che sappia stare accanto al minore in generale, e in particolare il MSNA.

È importante che quando sbarcano, o quando vengono allontanati dalla famiglia, vengono subito affidati, devono avere subito un tutore, una sorta di alter ego... bisogna che questi ragazzi siano inseriti in un sistema che da loro sicurezza. Ci vuole un adulto competente. Questo è il superiore interesse, affidare il ragazzo a un adulto competente che lo possa accompagnare nel suo percorso qui il tempo necessario... se è legale o psicologo non è importante, deve essere competente nel senso che sa cosa fare per lui. (Garante per l'infanzia, Messina).

Per quanto riguarda il **raccordo dei vari servizi** di accoglienza dei MSNA, dalle interviste sembra che si siano organizzati tavoli istituzionali (tre incontri) dove erano presenti la consulta del volontariato, il privato sociale, l'amministrazione comunale, la rappresentante dell'ASP, ma non sembra siano stati invitati i tutori, a parte una, che però era presente in quanto presidente dell'Arci, né si è mai in concreto espresso un accordo sulla linea di azione da seguire per quanto riguarda l'accoglienza dei MSNA, mentre ciascun interlocutore ha espresso un giudizio negativo sugli altri, lamentando che "gli altri" non fanno niente e parlano solo. In particolare sulla questione della task force di psicologi all'interno del centro di prima accoglienza, la tutrice ha riferito che non si è potuto fare perché la prefettura non si è presentata ai tavoli istituzionali organizzati dal comune, anche perché la prefettura non è in buoni rapporti con il comune, anche se esiste una convenzione tra la Asl e il centro di prima accoglienza per garantire la presenza del pediatra nella struttura una volta a settimana. Più in generale, la garante per l'infanzia sostiene che non si è potuto fare una rete, un progetto di lungo raggio perché non c'è una regia a livello istituzionale.

Mancando un coordinamento tra i tutori, ogni tutore si organizza in modo diverso rispetto al proprio ruolo e ai rapporti con gli altri servizi e attori, per cui abbiamo visto che alcuni tutori utilizzano le proprie reti per ottenere il supporto di un mediatore culturale, altri si appoggiano ai servizi che offre la struttura di accoglienza. Anche qui, come negli altri territori, non vi è **un'autorità di supervisione esterna** e, per quanto riguarda la proposta del progetto SafeGuard, non sono emersi suggerimenti particolari in proposito, anche se il giudice tutelare contattato telefonicamente ha espresso la necessità che ci sia un ufficio dedicato ai MSNA all'interno del tribunale.

La garante per l'infanzia è al corrente del lavoro svolto a Palermo all'interno dell'Ufficio Nomadi e Migranti e sostiene che esso rappresenta un modello, almeno per quanto riguarda in generale il lavoro sui MSNA e l'efficienza dei servizi sociali in questo campo, anche se è consapevole dell'esistenza di altri problemi, come la mancanza di tutori indipendenti.

Sintesi criticità

- Ci sono **pochi tutori** che operano in modo non coordinato con a carico un numero eccessivo di minori
- **Non c'è un lavoro di rete** tra i diversi attori e istituzioni preposte all'accoglienza e tutela dei MSNA
- I tribunali e le altre istituzioni **non hanno avviato un discorso sulla formazione di tutori** e di un **albo di tutori volontari formati**. In particolare il **tribunale per i minorenni** non è sensibile alla problematica dei MSNA

Sintesi punti di forza

- **La nomina del tutore** è tempestiva, già in prima accoglienza
- Presenza di una **tutrice con esperienza** che si impegna nella difesa dei diritti dei MSNA
- Presenza di **realità associative** impegnate nei diritti dei MSNA

CALTANISSETTA

Aspetti generali

Caltanissetta è l'unico capoluogo oggetto di analisi che non costituisce un punto di sbarchi. Tuttavia, negli ultimi anni, già prima dell'emergenza nord Africa, la provincia riceve minori stranieri non accompagnati, in parte per la presenza del CARA di Pian del Lago, dove i minori spesso si recano, arrivando da altri punti di sbarco fuori dalla Sicilia, in particolare Bari, Ancona, o città come Roma. Questo fenomeno dei MSNA che si presentano per essere identificati nell'ufficio immigrati della questura di Caltanissetta, ubicato nel centro polifunzionale di Pian del Lago, riguarda in particolare minori provenienti dal Bangladesh e dall'Afghanistan, mentre i minori provenienti dall'Africa, in particolare dal Gambia, provengono dal CPS di Pozzallo. L'assistente sociale del comune di Caltanissetta, che da circa quattro anni si occupa di MSNA, ritiene che ai minori provenienti da Bari viene suggerito da qualcuno che è meglio per loro recarsi alla questura di Caltanissetta perché particolarmente veloce nelle procedure di rilascio dei documenti. Il capo della questura di Caltanissetta, intervenendo in un incontro sulla tutela dei MSNA, ha riferito che sono stati **1.135** i minori sbarcati fuori dalle coste siciliane che si sono presentati presso il centro di Pian del Lago, riferendosi all'anno 2014.

Secondo i dati ottenuti dal tribunale per i minorenni di Caltanissetta, dal 2010 al 2015 ci sono stati in tutto il distretto di Corte di Appello **478 MSNA** collocati in strutture per i quali è stata aperta la tutela, di cui **369 nella provincia di Caltanissetta e 109 nella provincia di Enna**. Dal 2014 a maggio 2015 i MSNA per cui si è aperto un procedimento sono **172** nel distretto, di cui **123 nella provincia di Caltanissetta e 49 nella provincia di Enna**. Il capo della questura indica che a febbraio 2015 c'erano **81 MSNA** collocati in comunità del comune di Caltanissetta.

In questo territorio non esiste un albo di tutori volontari per MSNA, ma una **lista di avvocati** interna al **tribunale per i minorenni**, che è **l'autorità competente sui minori stranieri non accompagnati**, in quanto i tutori vengono nominati dal tribunale per i minorenni, mentre il **giudice tutelare** conferma la nomina fatta dal tribunale, e addirittura a volte non fa neanche quello.

In realtà è il giudice tutelare che dovrebbe procedere alla nomina non appena ha notizie di questa cosa. Siccome in passato credo si sia perso tempo, il tribunale dei minori per tutelare il minore ha nominato di suo. Penso sia stata un'esigenza, vuoi per la mole di lavoro del giudice tutelare, vuoi perché ci si è trovati in una situazione in cui non ci si era mai trovati, di avere tutti questi minori che arrivavano uno dietro l'altro... (Assistente sociale, Caltanissetta).

L'assistente sociale e anche il tutore che abbiamo intervistato affermano che almeno fino al 2014 la lista di tutori consisteva in verità di 2 giovani avvocati specializzati in diritto di famiglia che si erano volontariamente offerti come tutori di MSNA. Uno di questi tutori di recente ha revocato la tutela per motivi politici²⁸, mentre i nuovi tutori non si erano ancora presentati all'ufficio dei servizi sociali. Sembra che, dato lo scarso numero di

²⁸ Da una conversazione con il coordinatore della struttura SPRAR di Mazzarino, presso cui è ospitato il minore del tutore in questione, emerge che quest'ultimo si è iscritto nel partito leghista locale.

tutori sul territorio, si stia facendo pressione in qualche modo sulle assistenti sociali del comune perché accettino la delega sulla tutela, con il rischio di creare una situazione simile a quella di Palermo.

Come abbiamo già accennato nella parte introduttiva di questo capitolo, il tribunale per minorenni di Caltanissetta ha fatto una scelta diversa rispetto al tribunale di Catania, ritenendo più opportuno adottare procedimenti di tutela ai sensi dell'art. 403 del codice civile sul collocamento in luogo sicuro del minore in stato di abbandono, e ai sensi del vecchio articolo 25 del Regio Decreto n. 1404 del 1934 sulle misure rieducative del minore irregolare per condotta o carattere, piuttosto che procedimenti di adottabilità ai sensi della Legge n. 184/83, che invece è la tipologia di procedimento adottata dal tribunale per minorenni di Catania.

La scelta di collocare in questo piccolo comune la maggior parte dei MSNA immediatamente in comunità alloggio sembra sia gravata sulle finanze del comune negli anni. Infatti, fino al 2013 la Procura presso il tribunale per minorenni dava ordine alla questura di accompagnare i MSNA nelle comunità vicino al territorio comunale e nel 2013 l'assistente sociale contava 23 MSNA a carico del comune, con un peso economico eccessivo per l'amministrazione²⁹. Molti ragazzi negli ultimi anni sono stati collocati presso la comunità alloggio Casa Amica di Agrigento, finanziata con fondi regionali, il che per il comune ha rappresentato un sollievo dal punto di vista dell'onere finanziario³⁰.

Nel comune di Caltanissetta ci sono due comunità alloggio per minori, mentre diverse comunità esistono nella provincia, nei comuni di San Cataldo e Santa Caterina di Villamosa. Nel comune di Mazzarino esiste uno SPRAR per MSNA, che da anni costituisce un esempio di buona accoglienza sul territorio e il cui ente gestore, l'associazione I Girasoli, partner capofila del progetto SafeGuard, ha gestito nel 2012-13 anche un progetto di ampliamento SPRAR per 6 giovani adulti nel comune di Caltanissetta. Nel comune di Montedoro di recente è stata aperta una struttura di primissima accoglienza per MSNA ai sensi del Decreto Presidenziale della Regione Sicilia n. 600 del 13 agosto 2014, che garantisce una serie di servizi tra cui il sostegno psicologico, l'alfabetizzazione e la valutazione di possibili affidi a parenti in Italia o all'estero.

1. Dimensione giuridico-procedurale

La prassi che si è consolidata in questo territorio consiste nel collocamento quasi immediato dei ragazzi nelle comunità alloggio, collocamento che viene effettuato dalla questura ai sensi del già menzionato art. 403, in quanto spesso i ragazzi si presentano anche di notte presso l'ufficio immigrati del centro polifunzionale di pian del Lago. A questo riguardo, l'assistente sociale del comune di Caltanissetta ritiene che questa prassi di collocamento immediato presso qualsiasi comunità alloggio per minori, prima ancora di capire se si tratta di ragazzi richiedenti asilo, non è corretta, perché i ragazzi vengono "catapultati" in comunità, dove non ci sono professionisti come mediatori culturali che possano dargli informazioni sull'asilo.

Sebbene quanto detto sopra sia la prassi più consolidata degli ultimi anni, è anche vero che ci sono stati casi nel 2012 di MSNA che sono rimasti al CARA di Pian del Lago per ben 11 mesi aspettando l'audizione in commissione, senza fare nessuna attività di alfabetizzazione o altro e vivendo in un contesto non adatto a loro.

L'assistente sociale del comune di Caltanissetta afferma che se la comunità dove viene accolto il minore si trova nel territorio comunale di Caltanissetta, è sua cura fare la segnalazione al Ministero del Lavoro e delle

²⁹ Si veda il Rapporto di indagine territoriale di Defence for Children Italia "ComuniChiamo. Servizi di accoglienza rivolti agli immigrati e buone prassi nella provincia di Caltanissetta" a cura di Testai P., 2013.

³⁰ Ibid.

Politiche Sociali e al servizio centrale dello SPRAR. La questura comunica il collocamento alla Procura e al tribunale per i minorenni, che subito emana il decreto con cui viene confermato il collocamento in comunità, viene chiesta la presa in carico dei servizi sociali e **viene nominato il tutore**. Ciò avviene **entro un mese dal collocamento in comunità**, quindi la nomina del tutore è relativamente veloce. Non appena arriva il decreto in comunità, quest'ultima si interessa a contattare il tutore per un primo colloquio con il minore.

È il tutore che spiega ai ragazzi quali sono i percorsi che possono intraprendere. Dalle interviste con i diversi interlocutori emerge che in questo territorio tutti i MSNA chiedono lo status di rifugiato, anche se poi ottengono la protezione umanitaria; come spiega l'assistente sociale, i ragazzi esprimono già oralmente quando vengono identificati dalla questura la volontà di chiedere asilo, ma è il tutore, spesso dopo essersi consultato con l'assistente sociale, che spiega ai ragazzi quali sono i vantaggi di essere inseriti nel sistema SPRAR se si hanno i requisiti. Quindi si può dire che in questo territorio il **superiore interesse (Standard 1)** del minore viene deciso da un confronto con i vari attori, in particolare il tutore e l'assistente sociale, quest'ultima in quanto ha accumulato una certa esperienza sulle questioni dei MSNA.

Nel frattempo che i ragazzi attendono di formalizzare la domanda di asilo e l'appuntamento in commissione territoriale, comunque la questura rilascia il permesso di soggiorno per minore età. Il capo della questura di Caltanissetta spiega che, una volta che il ragazzo ha espresso oralmente la volontà di richiedere la protezione internazionale, l'ufficio immigrazione diventa il punto di riferimento per la formulazione della richiesta di asilo tramite il modello C3, e aggiunge che la commissione territoriale di Pian del Lago dà precedenza alle audizioni dei minori in quanto soggetti vulnerabili. Inoltre, se la questura ritiene che si tratti di un minore e questo non ha i requisiti per l'asilo, l'ufficio è comunque disposto a concedere, un po' come accade a Catania, il permesso per motivi umanitari della durata di un anno. Per coloro che arrivano a 17 anni e non hanno i requisiti per la protezione internazionale, il capo della questura fa presente che queste persone possono rimanere fino a 18 anni, ma alla maggiore età non gli viene convertito il permesso di soggiorno perché non hanno completato due anni di progetto di inserimento, dunque ritiene che a quel punto, consapevole che il ragazzo non accetterà mai un rimpatrio assistito, la questura non risponde dei percorsi diversi che il ragazzo intraprenderà, inclusa la fuga dalla comunità.

Quanto detto sopra indica che l'età in cui arrivano i ragazzi, così come accade in altri territori oggetto della ricognizione, penalizza i ragazzi che non hanno un tempo sufficiente per stabilire dei percorsi di inserimento e formazione e quindi di realizzare una **soluzione durevole** basata sul superiore interesse del minore (**Standard 6**), in quanto da un lato il tribunale per i minorenni non autorizza il prosieguo amministrativo fino ai 21 anni se non c'è un progetto valido di inserimento in itinere, dall'altro le altre istituzioni come i servizi sociali e la questura, per motivi diversi, non sono disposti ad appoggiare le proroghe fino ai 21 anni:

La tutela che noi diamo è una tutela sostanziale ed è un percorso di tipo rieducativo. È indispensabile che ci sia una progettualità, per il tribunale è indispensabile... la proroga non è la risposta alla richiesta del ragazzo. La comunità, con il servizio che ha un accordo di progettualità per l'inserimento sociale, per l'autonomia del ragazzo, comunica al tribunale che il progetto non riesce a trovare il compimento entro i 18 anni, quindi chiede la proroga. A quel punto si interpella il ragazzo ... (Presidente tribunale per i minorenni, Caltanissetta).

Alcune volte viene chiesta la proroga. Intanto le proroghe fino all'età di 21 anni nessuno di noi le appoggia più, perché sono una palla al piede. Io per prima non li appoggio salvo rari casi in cui vedo la volontà di un minore, e questa cosa la discutiamo insieme al tutore, anche insieme

alla comunità, ma normalmente non appoggio più questo tipo di cose. (Assistente sociale del comune, Caltanissetta).

Per quanto riguarda la procedura di **accertamento dell'età**, la questura di Caltanissetta si basa su ciò che dichiarano i ragazzi e sull'aspetto fisico. In ogni caso l'accertamento si fa al momento in cui il minore non è ancora entrato in comunità, quindi quando non è ancora affiancato dal tutore. Come si è già detto, la questura tende a collocare subito in comunità i ragazzi che dichiarano di essere minorenni e il cui aspetto fisico non pone dubbi; se invece la questura ritiene non si tratti di minorenni, li sottopone all'accertamento radiologico. Emerge anche che la questura può anche inserire un ragazzo dentro il CARA per adulti di Pian del Lago perché il ragazzo stesso dichiara di essere maggiorenne, salvo poi accertamento radiologico che invece dimostra la minore età e il conseguente collocamento in comunità per minori. Il che conferma che non sempre il problema dell'accertamento dell'età riguarda i falsi minorenni, ma che molti ragazzi preferiscono fare un percorso da adulti, perché magari permette loro di essere inseriti prima nel mondo del lavoro.

L'assenza del tutore al momento dell'accertamento dell'età non consente che **i diritti del minore vengano difesi (Standard 4)** in questa fase delicata in cui si decide il suo percorso futuro, e dunque che il minore **partecipi alle decisioni importanti (Standard 2)**. Quando il tutore viene nominato accade invece che si impegna per far valere i diritti del minore, come in casi in cui ci sia un diniego della commissione territoriale a concedere il diritto di asilo:

Per un ragazzo sono stato solamente un mese e mezzo tutore, ma l'ho trattato come l'altro. Ho nominato un avvocato, siamo andati insieme in commissione, mi sono fatto dare l'esito perché era ancora minore. Ho chiesto l'autorizzazione al giudice tutelare per potergli nominare un avvocato che potesse impugnare la decisione della commissione che gli riconosceva solo la protezione umanitaria, e invece c'erano secondo me i presupposti quanto meno per la sussidiaria, quindi gli nomino un avvocato, un collega che si occupa prevalentemente di immigrazione... (Tutore, Caltanissetta).

Le procedure di **affidamento in famiglie** non funzionano molto bene in quanto i ragazzi sono grandi e il tutore sostiene che generalmente la famiglia che chiede un affidamento non parte dal punto di vista del ragazzo che ha bisogno di essere accolto:

Sono ragazzi grandi, se fossero piccolini sarebbe più facile... a 17 anni è più difficile ... Magari ci sono persone che cercano di avere affidamento per farsi una famiglia, non per aiutare un minore che non ha famiglia e quindi gli faccio vedere cos'è una famiglia, lo accolgo... Cioè partono dal loro punto di vista, quando invece dovrebbero partire dal punto di vista del minore, che ha bisogno. Se il punto di vista fosse quello dell'accoglienza, allora questa soluzione (l'affidamento) potrebbe funzionare anche se i ragazzi hanno 17 anni. Ma se parto dall'idea che voglio avere una famiglia, più piccolo lo prendo più sembra una famiglia normale, e allora qua è finito l'interesse del minore... (Tutore, Caltanissetta).

Non avendo famiglie affidatarie non si è neanche posto il problema. Io ho difficoltà a trovare famiglie affidatarie per bambini piccoli italiani, figurati per minori stranieri di 17 anni. Non c'è questa cultura. (Assistente sociale, Caltanissetta).

I **ricongiungimenti con parenti all'estero** non hanno avuto successo in questo territorio, in quanto essi richiedono procedure molto lunghe, che i ragazzi non capiscono, per cui spesso scappano e raggiungono il loro scopo da soli:

Ci stavamo attivando per la procedura di ricongiungimento familiare, il ragazzo scappa. Immagino che sia andato lui da solo in Francia senza attendere né il provvedimento del tribunale per i minorenni, né il provvedimento dell'autorità amministrativa. Spesso scappano alla prima difficoltà, all'idea di poter restare incappati in un procedimento burocratico, farraginoso, lungo. (Tutore, Caltanissetta).

Per quanto riguarda il **passaggio della tutela** quando i ragazzi vengono trasferiti in comunità di altre regioni il tutore riferisce che è stato supportato dal tribunale per i minorenni nel passaggio degli atti necessari alla nomina del nuovo tutore. Più che i tempi della revoca e nomina del nuovo tutore si specifica l'importanza che il tutore rimanga in contatto con i ragazzi almeno fino a che non venga nominato il nuovo tutore, anche se in genere, se si è instaurato un rapporto di fiducia, i contatti rimangono oltre questo tempo, come vedremo.

2. Dimensione psico-sociale

I minori che arrivano a Caltanissetta da punti di sbarco in Sicilia o fuori dalla Sicilia, abbiamo visto che vengono subito inseriti nelle comunità e, una volta formalizzata la procedura di asilo se si tratta di MSNA richiedenti asili, vengono trasferiti in strutture SPRAR per minori, come quelle del comune di Mazzarino.

Dalle interlocuzioni con i vari attori, emerge che l'orientamento che viene dato ai ragazzi è la richiesta di asilo o di protezione internazionale perché da un punto di vista dei servizi garantisce un percorso più sicuro e protetto ai ragazzi, anche se il problema è la mancanza di posti. Come esprime l'assistente sociale del comune:

I progetti SPRAR permettono una maggiore integrazione, sono progetti ad hoc per loro, quindi c'è tutto un sistema dietro che li protegge. Il tutore ha fatto proprie queste cose e quindi le trasmette in qualche modo ai ragazzi. Tra l'altro abbiamo avuto la fortuna che quei ragazzi che sono arrivati nei progetti SPRAR in buona parte si sono integrati, hanno trovato lavoro ecc., quindi il tutore ancora di più adesso li sprona ad intraprendere i progetti SPRAR perché questo dà la possibilità sia di studiare che di formarsi dal punto di vista lavorativo. (...) Ma non c'è un posto. Nel 2014 non ne ho avuti, manco un posto. Nel 2013 ne ho avuti, sì, diversi devo dire... ma passata quella fase, zero. Neanche uno. Ho supplicato per un posto per un ragazzo, perché c'era una situazione molto pesante, che poi comunque è diventato maggiorenne... (Assistente sociale del comune, Caltanissetta).

Sebbene dal punto di vista dell'inserimento il permesso per minore età sembra costituire un percorso più accidentato, ai ragazzi vengono comunque garantiti i servizi, come l'iscrizione al servizio sanitario, l'iscrizione ai corsi EDA e all'alfabetizzazione. Le due comunità alloggio di Caltanissetta hanno anche lo psicologo e, in generale, l'assistente sociale riferisce che, sebbene queste comunità siano nate per i minori italiani, da quando ospitano MSNA si stanno adattando alle esigenze di questi ragazzi, come ad esempio il cibo durante il Ramadan.

Nei casi di ragazzi che hanno subito traumi o abusi, il tutore riferisce che già al primo colloquio si vede se c'è qualcosa che non va dalla storia che raccontano e si manda una relazione al tribunale per i minorenni in modo

da mettere a disposizione gli strumenti adatti per il minore, in particolare il servizio di neuro-psichiatria infantile per sostenerlo. Racconta di due casi di ragazze somale di 15 anni che si sospettava fossero affette da tubercolosi, quindi si sono fatti accertamenti e si è scoperto che si trattava di qualcosa di più blando, ma le ragazze sono comunque scappate prima ancora di farsi aiutare. Sembra che in questo territorio, quando i ragazzi scappano dalle comunità, queste ultime non fanno una comunicazione scritta alle autorità e al tribunale, e il tutore mi dice che è dovuto intervenire energicamente per far capire alle comunità che non si possono limitare a dare una comunicazione verbale, così come lo ha ribadito la presidente del tribunale per i minorenni. Non si ritiene dunque in questo contesto territoriale che il tutore debba segnalare “sempre e tempestivamente alle autorità la **scomparsa di un minore**” così come recita un indicatore dello **Standard 3 sulla protezione**. Così come accade ad Agrigento, sembra piuttosto che quando si presentano problemi di una certa gravità i tutori non si attivano in prima persona, ma ritengono che la comunità abbia la responsabilità rispetto a determinati problemi. In ogni caso sia a Caltanissetta che ad Agrigento non si rileva un’azione energica di vigilanza da parte dei tutori nei confronti della comunità di accoglienza, come invece accade in comuni come Catania e Siracusa in modalità diverse.

Per quanto riguarda **casi di vittime di tratta**, il tutore racconta di una ragazza rumena di 16 anni che era stata abusata e poi era stata trovata a Gela coinvolta in un giro di prostituzione con sfruttatori italiani. Il tribunale di Caltanissetta nomina subito il tutore, ma anche qui si ripete ciò che è successo in altri contesti, che la ragazza viene inserita in una struttura non adatta, in questo caso in una struttura per bambini piccoli. Il tutore riferisce che la ragazza a un certo punto scappa perché si era aperto un procedimento penale, ma dopo la denuncia della scomparsa torna e viene inserita in una struttura protetta, si iniziano anche le procedure per il rimpatrio perché aveva richiesto di andare dalla madre in Romania, ma scappa nuovamente e definitivamente, a parere del tutore perché forse spaventata dalla pendenza del processo penale. In questo caso, come in altri simili, sembra che non ci sia da parte dei ragazzi, soprattutto delle ragazze perché in questi casi si tratta spesso di ragazze, una fiducia sul fatto che il sistema li possa aiutare a raggiungere i loro obiettivi, e preferiscono utilizzare canali più rischiosi, come in questo caso la prostituzione.

Per quanto riguarda l’inserimento lavorativo, sia l’assistente sociale che il tutore ritengono che i ragazzi che accedono ai progetti SPRAR si integrano e trovano lavoro più facilmente di quelli inseriti nelle comunità alloggio, che ricordiamo in questo territorio in particolare ospitano anche i richiedenti asilo fino a quando non si trovano posti nelle strutture SPRAR. Una particolare menzione viene fatta del ruolo dell’associazione I Girasoli:

Devo dire che i Girasoli, vuoi perché hanno progetti Sprar e quindi hanno le famose borse lavoro, o perché hanno fatto dei progetti a parte con l’Unione europea per avere borse per i minori, quindi qualche inserimento c’è stato. Ma non è che tutti dopo che hanno finito la borsa lavoro sono rimasti lì. Assolutamente no. Certamente avrà acquisito delle competenze. (Assistente sociale, Caltanissetta).

Vale la pena considerare che, come accaduto in altri territori oggetto di analisi, non tutti i ragazzi vengono considerati “meritevoli” in particolare dagli attori istituzionali, nel senso che alcuni per i servizi sociali rimangono un “problema” perché non mostrano nessuna volontà di inserimento e causano problemi all’interno della comunità. Ciò avviene in particolare per quei ragazzi che hanno subito esigenza di lavorare per mandare soldi alla famiglia nel paese di origine, per cui resistono a forme di scolarizzazione che ritengono, dal loro punto di vista una perdita di tempo.

Alcuni sono molto restii a frequentare, a darsi da fare, a formarsi, a fare dei corsi. A volte abbiamo difficoltà che neanche puoi immaginare... [vogliono] Lavoro e soldi, subito, che devono mandare soldi a casa. (Assistente sociale, Caltanissetta).

Loro sono ragazzi, e quindi come tutti i ragazzi gli capita che magari non hanno la voglia di studiare, ma nella loro situazione dovrebbero capire che più degli altri hanno bisogno di inserirsi, perché hanno avuto la sfortuna (o la fortuna) di non essere italiani, di non essere già inseriti in una comunità. Loro devono entrarci nella comunità e la lingua è la prima cosa, con lo studio, poi il lavoro, io cerco di farglielo capire in tutti i modi, in tutte le lingue, ma sono ragazzi... Non bisogna generalizzare, ma ci sono dei ragazzi che sono più piccolini di testa, continuano a giocare, e poi con l'approssimarsi della maggiore età cosa fanno? Vanno a farsi sfruttare da qualcun altro... (Tutore, Caltanissetta).

Questi aspetti sono collegati non solo al futuro dei ragazzi, e dunque alla soluzione durevole dei ragazzi nel loro percorso migratorio, ma anche, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, alla questione della comunicazione tra i ragazzi e il sistema di accoglienza, in particolare il tutore, in quanto mediatore tra il minore e la comunità.

3. Dimensione della mediazione culturale

Per quanto riguarda l'aspetto della comunicazione con i minori si hanno problemi con la lingua sia a livello di interpretariato che di mediazione culturale. Il primo problema dell'interpretariato emerge soprattutto quando ci sono le audizioni in tribunale:

Enormi problemi con gli interpreti. Non ce ne sono... non so se perché non vengono remunerati, non so come funziona... nella pratica non ci sono. Spesso noi cerchiamo di ovviare al problema in maniera un po' pragmatica, cioè è la stessa comunità a cui noi ci rivolgiamo che se c'è qualcuno che riesce, non tanto gli ospiti all'interno della comunità, quanto le persone che accompagnano il ragazzo... tra virgolette ce lo facciamo prestare nel senso che ci aiuta a capire il minore perché se no io l'audizione non la faccio fare, o meglio lo metto a verbale, ma il giudice è molto sensibile a queste cose, quindi non la fa... (Tutore, Caltanissetta).

Per quanto riguarda la mediazione culturale, le comunità non hanno ancora una figura stabile, professionalizzata. Le comunità stanno cercando di ovviare al problema attraverso i ragazzi che sono usciti e sono rimasti sul territorio:

Ultimamente [le comunità] ci stanno provando. Hanno qualche minore che si è formato prima, poi è rimasto come interprete, oppure di tanto in tanto è chiamato per aiutare gli altri minori a capire, a comprendere le situazioni che ci sono. Non parliamo di mediatori veri e propri... (Assistente sociale, Caltanissetta).

Questa è una figura che manca, non è stabile e ci vorrebbe, per aiutare il minore ad avere i contatti con la comunità, con il tutore, con il giudice, lasciamo stare con la commissione che loro hanno l'interprete. (Tutore, Caltanissetta).

Il ruolo del **tutore come intermediario (Standard 5)** si esplica nelle relazioni tra il minore e la comunità, soprattutto quando si verificano conflitti:

Dei ragazzi mi hanno chiesto se potevano cambiare di comunità perché non si trovavano bene, si confidavano e facevano delle richieste che non avrebbero mai fatto alla comunità. Allora ho cercato di capire qual era il problema, di parlare alla comunità senza dire che era stato il minore a chiamarmi e sollevare il problema. Ho chiesto se si potevano cambiare certi aspetti, che riguardavano o le regole o il cibo o il vestiario. Ho chiesto alla comunità di risolvere il problema e alla fine il problema si è risolto. (Tutore, Caltanissetta).

Dalle interviste si evince che, sebbene ci sia una tendenza da parte delle istituzioni, come ad esempio i servizi sociali, ad interpretare le eccessive richieste dei ragazzi semplicemente come “capricci” o “pretese” o persino “strumentalizzazioni” a danno della comunità, in realtà il tutore accorto capisce che le eccessive pretese sono legate anche al fatto che non c’è da parte delle istituzioni una considerazione delle esigenze dei ragazzi legate ad aspetti più culturali, come mangiare riso piuttosto che pasta, e non semplicemente a “fare i capricci”, fermo restando che ai ragazzi bisogna ricordare che esistono regole, ma queste regole devono avere anche un senso che va spiegato:

Io ho l'impressione che il minore a volte scambia il tutore o anche il servizio sociale del comune come i punti di riferimento per cui ti vai a lamentare così ottieni di più ... (Assistente sociale, Caltanissetta).

Il tutore si trova tra la comunità e il minore... dal ministero ci sono regole sui cibi che non tengono conto della cultura dei ragazzi. Perché non fare riso invece che pasta? (...) da un lato il minore a volte pretende, dall'altro lato non si rispettano i suoi diritti... (Tutore, Caltanissetta).

Abbiamo fatto un incontro insieme al tutore. Abbiamo chiamato i ragazzi. Abbiamo sentito le loro richieste. Abbiamo spiegato loro che la comunità è una grande famiglia, che in ogni famiglia ci sono delle regole, che sono anche dei pasti, delle possibilità economiche... comunque poi hanno capito e si sono scusati. (Assistente sociale, Caltanissetta).

Per quanto riguarda la creazione del **rapporto tutore-minore** improntato secondo **gli standard 7 (rispetto e dignità) e 8 (fiducia)**, questo tipo di relazione anche qui è ostacolata in primo luogo dal tempo che intercorre da quando arrivano i ragazzi a quando diventano maggiorenni, in quanto a volte questo tempo è molto breve:

È questione appunto di tempi. 1/03/97... questo è arrivato a ottobre, quanti anni ha? 17 anni fatti a marzo, quindi ... possiamo dire 17 anni e passa, mancano 4 mesi perché faccia 18 anni. In 4 mesi che rapporto vuoi che si crei se non lo stretto necessario per la documentazione. (Assistente sociale, Caltanissetta).

Gli ostacoli sono il tempo, la lingua. Quando arrivano a 17 anni loro vogliono il documento e andare via. Correre per avere i documenti, poi si scontrano con la burocrazia italiana. (Tutore, Caltanissetta).

Emerge dalle interviste che il rapporto empatico e di fiducia dipende anche dalla nazionalità dei ragazzi, in quanto secondo gli interlocutori alcuni ragazzi, in particolare quelli provenienti da Bangladesh e Afghanistan sono volenterosi e collaborativi, mentre invece altri, in particolare quelli provenienti da Gambia, possono creare problemi:

Quelli del Bangladesh sono meravigliosi, sono bravissimi, ascoltano, si mettono a disposizione, ci provano e ce la mettono tutta. Quelli del Gambia hanno dato problemi alle comunità, che hanno relazionato al tribunale per i minorenni... questi ragazzi non parlano italiano, non sono scolarizzati, al massimo un anno di scuola nel loro paese. (Tutore, Caltanissetta).

Come abbiamo suggerito per altri capoluoghi, come Catania, a proposito dei ragazzi "cattivi", anche qui c'è una difficoltà nel comprendere l'esigenza di alcuni gruppi di ragazzi ad ottenere un documento al fine di potersi spostare in altre parti, e dunque una difficoltà a stabilire un rapporto basato, se non sulla fiducia, almeno sulla collaborazione. Si tratta di una difficoltà nella comunicazione causata dalla mancanza del supporto del mediatore culturale, come afferma l'assistente sociale:

I servizi di accoglienza devono dotarsi di un mediatore culturale, perché se no non capiranno mai cosa vuole il minore. Perché deve alzarsi alle 8. Ad esempio nel caso di un minore a cui si doveva far capire le regole della comunità, solo quando ha parlato con un suo connazionale l'ha capito, con i suoi modi, con il loro modo di pensare. Anche quando deve andare in audizione, quando glielo dico io che deve aspettare è una cosa, 'lo stato italiano mi deve dare il permesso di soggiorno subito...', se glielo dice il mediatore accetta... si fidano di più. (Assistente sociale, Caltanissetta).

Un rapporto basato sulla fiducia e il rispetto si è stabilito in alcuni casi in cui dei ragazzi sono stati trasferiti in un progetto SPRAR in Calabria. Il tutore ha spiegato loro tutto su cosa era uno SPRAR e li ha accompagnati personalmente all'appuntamento con i responsabili della nuova comunità, informandosi anche dopo il loro arrivo su cosa succedeva:

Questi ragazzi avevano ottenuto il trasferimento in un progetto Sprar, quindi prima li aveva visti per spiegargli cosa era un progetto Sprar, poi li ha convinti che era nel loro interesse, poi il giorno in cui dovevano andare via il tutore è venuto qui... ha parlato con ognuno dei ragazzi. Gli ha rinnovato le raccomandazioni e non se n'è andato fin quando non li ha visti salire in macchina, non li abbracciati uno per uno. È stato anche commovente da questo punto di vista. (Assistente sociale, Caltanissetta).

Io quando fu, due anni fa, siccome non sapevo dove stessero andando i miei ragazzi, ci siamo sentiti, io, l'assistente sociale, la comunità, abbiamo telefonato alle comunità dove i ragazzi sarebbero andati. Ci siamo fatti spiegare dove sarebbero andati, a cosa sarebbero andati incontro, possibilità di telefonare i parenti, se la stanza era singola o se era un appartamento o una comunità, se c'erano h24 gli operatori a sorvegliarli, il corso di alfabetizzazione, tutto... quella mi ha detto 'lo sa che lei è forse l'unico tutore in Italia che mi sta telefonando per chiedermi che fine faranno i ragazzi che ha in tutela?'. (Tutore, Caltanissetta).

Per quanto riguarda la **vicinanza e l'accessibilità (Standard 9)**, il tutore intervistato riferisce che le visite in comunità sono una volta al mese, ma che si tiene informato quotidianamente con la comunità e inoltre con i ragazzi ha modo di vedersi tutte le volte che devono sbrigare documenti, andare in commissione, quando si fa il C3. In genere le comunità sono nella provincia, ma in un caso l'intervistato è stato nominato tutore di un ragazzino che stava in una comunità di Palma di Montechiaro, in provincia di Agrigento, dove peraltro il tribunale dei minorenni di competenza è quello di Palermo.

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

A Caltanissetta non è stato organizzato un corso di formazione per tutori di MSNA. A questo si aggiunge che non c'è un coordinamento tra tutti gli attori, come emerge dalle interviste con gli interlocutori, in quanto tutti si occupano dell'interesse superiore del minore, ma ognuno lo fa all'interno del proprio ambito e della propria funzione. Persino tra i tutori sembra si lavori in modo individuale:

... mi gestisco il mio rapporto con i minori e i responsabili. Con il collega con il quale abbiamo iniziato insieme c'era più scambio di informazioni, ma per la gran parte io preferisco gestirmi da solo e interfacciarmi con i responsabili delle comunità. (Tutore, Caltanissetta).

Per quanto riguarda iniziative orientate verso la creazione di un albo di tutori volontari, l'assistente sociale ricorda che si era cercato di realizzare un progetto con il supporto di un'operatrice di Save the Children e il tribunale per i minorenni, il cui obiettivo era di creare un albo di tutori su modello di quello che era stato fatto ad Agrigento, che a sua volta si era basato sul modello del tutore unico del Veneto.

Era un progetto molto interessante sull'albo tutori, che non doveva essere solo sull'albo tutori comunque, per non fare dei doppioni, perché non c'è un tutore per i MSNA e un tutore per i minori. L'obiettivo era più ampio, sul tutore in genere, che poteva avere diverse diramazioni. (Assistente sociale, Caltanissetta).

In riferimento allo **Standard 10 sulle competenze e conoscenze** del tutore, i due tutori che hanno operato a Caltanissetta si sono formati sul campo, ma il tutore che abbiamo intervistato e a cui è stato sottoposto il progetto SafeGuard è d'accordo sul fatto che ci vorrebbe una formazione ad hoc:

Io sono assolutamente d'accordo e auspico in questo momento che ci siano dei corsi di formazione, perché ce ne sono veramente pochi e se li fanno sono pochissimo pubblicizzati. Ce ne sono stati un paio, quello che ho dovuto fare (per formarmi) l'ho fatto da me. Ci vorrebbero corsi che ci mettano in condizioni di conoscere tutto quello che ci sta non solo a livello legislativo, ma anche a livello culturale, io mi sono aiutato da me, con le mie ricerche, con i miei studi, ma l'ho fatto sul campo, da solo. (Tutore, Caltanissetta).

Abbiamo già accennato all'inizio di questo paragrafo su Caltanissetta che c'è una certa pressione da parte dei giudici di nominare le assistenti sociali come tutori. A questo riguardo, l'assistente sociale è chiara sulla necessità di non sovrapporre questi ruoli:

Io auspico soprattutto che i tutori non siano i sindaci, o gli assistenti sociali. Non si tratta solo di conflitto di interessi, che c'è ... il tutore si deve distinguere rispetto all'assistente sociale, anche se in alcune situazioni coincide, ma deve essere un riferimento genitoriale, che non può essere l'assistente sociale. L'assistente sociale viene vista, soprattutto dal minore italiano, come una figura istituzionale rigida, mentre il tutore dovrebbe essere più morbida come figura, ma avere il polso della situazione. (Assistente sociale, Caltanissetta).

La discussione sulla tipologia di figura del tutore, se professionista o volontario, si è orientata a favore di una professionalizzazione di questa figura, in quanto più autorevole rispetto agli altri attori, mentre nei confronti del minore è in grado di essere "disponibile ad accogliere i suoi commenti e/o le sue critiche", così come recita un indicatore dello **Standard 2 sulla partecipazione del minore**, e come esprime bene l'assistente sociale:

Dico che ci vorrebbe una figura che fa la professione del tutore... Al volontario sempre dici grazie. Quando invece il ragazzo dice 'tu non mi hai capito, tu hai fatto una cosa che non ho chiesto...' perché mi è successo, il tutore dice 'senti io non sono remunerato, ci metto di mio, sto perdendo una giornata di lavoro per accompagnarti in tribunale ... e il risultato è che mi devo sentir dire che non ho capito ...' (Assistente sociale, Caltanissetta).

Allo stesso tempo si ammonisce sul rischio che la professionalizzazione diventi mestiere o attività burocratica:

Nel nostro contesto questa figura può essere favorita, incoraggiata, non credo ci siano problemi in questo senso, anzi... a patto che ci sia la possibilità che abbia più tempo, che abbia sensibilità e volontà a seguire il minore, perché se è solo il lavoro perché gli è stato dato il posto, no. Deve essere una scelta vera. (Assistente sociale, Caltanissetta).

Gli interlocutori auspicano che si possa, anche attraverso il progetto SafeGuard, arrivare a nominare il tutore già nei punti di sbarco, anche attraverso un cambiamento di normativa che permetta la nomina tempestiva da parte di un'autorità alternativa al giudice tutelare:

Ci vuole una modifica legislativa che consente che nei casi di urgenza ... il tutore venga nominato dall'autorità amministrativa o per esempio dalla polizia, che lo nomina tutore... così come fa il collocamento provvisorio, poi il tribunale per i minorenni ratifica quel collocamento, e così come ratifica quel collocamento ratifica la nomina del tutore. Già l'autorità amministrativa che accoglie il minore, ad esempio la capitaneria di porto o l'ufficio immigrazione che si trova nei punti di sbarco. Già lì intanto si nomina il tutore... (Tutore, Caltanissetta).

Sintesi criticità

- **Non esiste un albo tutori e pochi (solo 2 o 3) tutori** operano sul territorio per i MSNA
- **Non sono organizzati incontri di formazione** per i tutori da parte delle istituzioni
- **I tutori non sono coordinati** tra loro

Sintesi punti di forza

- La **tutela considerata una risorsa importante** sia dai tutori che dalle istituzioni, in particolare i servizi sociali
- **Impegno del tribunale per i minorenni** sulla tutela e presa in carico dei MSNA
- **Presenza di progetti validi** sul territorio per la protezione e accoglienza dei MSNA. In particolare il progetto SPRAR del comune di Mazzarino

Capitolo 3: conclusioni e orientamenti per la formazione

L'analisi territoriale esposta nel capitolo precedente ha cercato di mettere in risalto gli aspetti salienti, in particolare le criticità così come i punti di forza, riguardanti le procedure e le prassi legate alla tutela dei MSNA in 6 capoluoghi di provincia siciliani. Le caratteristiche del territorio mappato, in particolare la comprensione nel suo interno di tutti i distretti di Corte di Appello, ha permesso di poter rilevare alcune specificità inerenti i ruoli dei tribunali nei vari contesti locali e le modalità di raccordo delle diverse istituzioni giudiziarie minorili per ciò che concerne la presa in cura e tutela dei MSNA.

La suddivisione del processo di analisi in quattro dimensioni specifiche inerenti gli aspetti procedurali, gli aspetti psico-sociali, la mediazione culturale e il raccordo di servizi e attori, ha permesso di collegare in ciascun territorio analizzato determinati problemi inerenti l'accoglienza e tutela dei MSNA con gli Standard sulla tutela definiti a livello europeo da Defence for Children. Questo approccio, se da un lato ha reso possibile analizzare gli Standard sulla tutela non in astratto, ma in ciascun contesto territoriale reale, dall'altro lato ha permesso di distinguere per ciascuna dimensione di analisi alcune problematiche specifiche che si collegano in modo pressoché costante a determinati Standard sulla tutela. In particolare, fermo restando che nella realtà tutti gli Standard sono collegabili a tutte le dimensioni, così come tutte le dimensioni e tutti gli Standard sono sovrapponibili e collegabili tra loro, si può tuttavia a fini puramente analitici utilizzare il seguente schema di collegamenti ricorrenti tra determinate dimensioni e determinati Standard sulla tutela:

Tabella 3: incrocio tra dimensioni analitiche e Standard sulla tutela

Dimensione giuridico-legale	Dimensione psico-sociale	Dimensione di mediazione culturale	Dimensione del raccordo tra servizi
Standard 1 (Superiore interesse) Standard 2 (Partecipazione) Standard 4 (Difesa dei diritti)	Standard 3 (Protezione) Standard 6 (Soluzione durevole)	Standard 5 (Intermediario) Standard 7 (Rispetto e dignità) Standard 8 (Fiducia) Standard 9 (Accessibilità e vicinanza)	Standard 10 (Competenza e conoscenza)

Prendendo lo schema sopra illustrato come punto di riferimento, si riprenderanno in sintesi gli elementi più significativi emersi dall'analisi territoriale rispetto alla tutela dei MSNA nel territorio siciliano, a partire dai quali si potrà delineare un orientamento per ciò che riguarda la fase formativa del progetto SafeGuard.

Si comincerà riesaminando le quattro dimensioni e connessi Standard in relazione a tutto il territorio mappato, per concludere con alcune indicazioni e spunti da prendere in considerazione per la fase formativa, sulla base di quanto emerso dal processo analitico.

1. Dimensione giuridico-procedurale

Dall'analisi di questa dimensione è emerso quanto determinate procedure, in particolare la nomina più o meno tempestiva del tutore, il permesso di soggiorno, l'accertamento dell'età del minore, i passaggi della tutela da un circondario ad un altro quando i ragazzi vengono trasferiti in altre comunità, sono particolarmente rilevanti per la valutazione degli Standard sulla tutela relativi al soddisfacimento dell'interesse superiore del MSNA (Standard 1), alla partecipazione del minore nelle scelte che lo riguardano (Standard 2) e alla difesa dei suoi diritti in quanto minore e migrante (Standard 4).

Abbiamo visto come in tutti i contesti oggetto dell'analisi, la prolungata permanenza nelle strutture di prima o primissima accoglienza, sebbene costituisca una innegabile criticità in questa fase di aumento dei flussi di arrivo di MSNA in Sicilia, è anche vero che ha comportato gioco-forza l'erogazione di un numero maggiore di servizi, da ultimo anche con l'emanazione del DPR n. 600 del 13 Agosto 2014 sugli Standard per l'accoglienza in Sicilia dei minori stranieri non accompagnati, che ha introdotto l'attivazione di strutture di primissima accoglienza ad alta specializzazione in grado di offrire servizi tra cui l'alfabetizzazione, l'assistenza legale, i servizi psico-pedagogici e sanitari, la mediazione culturale. Inoltre laddove sono stati attivati gli hotspot, come a Pozzallo in provincia di Ragusa, si è registrato un maggiore impegno da parte della prefettura a collaborare con altri centri di accoglienza per collocare i minori non accompagnati in strutture adeguate in tempi brevi.

Nei capoluoghi di provincia dove il tutore viene nominato tempestivamente, quando i ragazzi si trovano ancora in prima accoglienza, i tutori riescono a stabilire sin da subito un rapporto con i ragazzi in modo da capire quali sono le tipologie di seconda accoglienza più adatte. Questo lo abbiamo visto in particolare a Messina e a Siracusa, dove la scelta dell'alloggio viene valutata sulla base delle esigenze e della personalità dei ragazzi, così come i percorsi di regolarizzazione tramite richiesta di asilo o di permesso di soggiorno per minore età vengono scelti sulla base del racconto dei ragazzi. Se è vero che le procedure di rilascio del permesso di soggiorno e di richiesta di asilo vengono decise con la partecipazione dei ragazzi anche in quei contesti, come Catania e Caltanissetta, dove i tutori vengono a contatto con i ragazzi in seconda accoglienza, **è solo laddove si ha la nomina di un tutore terzo rispetto alla struttura di prima o primissima accoglienza che i ragazzi possono partecipare alla scelta dell'alloggio.**

Anche per quanto riguarda l'aspetto dell'**accertamento dell'età**, la nomina del tutore ancora in prima accoglienza e l'incontro tra il tutore e il minore **in presenza di un mediatore culturale della stessa lingua**, costituisce un vantaggio per la difesa del diritto del minore ad essere tutelato e a ricevere tutte le informazioni relative ai percorsi di inserimento per minore età o tramite richiesta di asilo. Ancora una volta, si deve constatare che ciò avviene anche in città come Catania e Palermo, ma che nel primo caso i tempi lunghi di nomina del tutore e le difficoltà poste dalla questura per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età, determinano ritardi nel processo di regolarizzazione e inserimento, o persino situazioni in cui i ragazzi arrivano alla maggiore età senza aver ottenuto documenti. Nel caso di Palermo, alla mancata collaborazione delle autorità di polizia nel rilasciare il permesso di soggiorno per minore età e delle istituzioni giudiziarie minorili a far sì che i ragazzi possano continuare percorsi di inserimento oltre la maggiore età si aggiunge la mancanza di tutori terzi, in quanto qui ricordiamo la difesa dei diritti è severamente ostacolata dal permanere di un conflitto di interessi nei ruoli duplici svolti dalle assistenti sociali del comune e dai responsabili di comunità in quanto delegati alla tutela dei MSNA. Una situazione simile avviene ad Agrigento, dove, come abbiamo visto, i ritardi nella nomina del tutore e la delega di tutela ai responsabili di comunità nel periodo di attesa di apertura della nomina determinano una situazione di mancata difesa dei diritti dei minori, acuita dal fatto che all'interno della comunità di accoglienza spesso non c'è un rappresentante legale.

In tutti i contesti territoriali analizzati **le procedure di revoca della tutela** quando i ragazzi vengono trasferiti in altro circondario presentano tempi lunghi, ma sono semplificate laddove i giudici tutelari richiedono l'indicazione del nuovo tutore nella richiesta di revoca, il che suggerisce l'opportunità che vi sia un maggiore lavoro di rete dei tutori tra un territorio e un altro e una maggiore omogeneità di approcci da parte dei giudici tutelari nei diversi circondari e distretti.

Si sono inoltre evidenziati approcci diversi dei tribunali per minorenni sui **prosiegui amministrativi** al compimento del diciottesimo anno di età, dove i tribunali di Catania e Caltanissetta mostrano una maggiore collaborazione con i servizi che hanno in cura il minore ed un approccio improntato sull'ascolto dei ragazzi, laddove i tribunali di Palermo e Messina mostrano una chiusura verso i prosiegui amministrativi e più in generale verso i MSNA.

In sintesi, l'analisi territoriale ha rilevato le seguenti criticità e punti di forza:

Criticità

- In molti contesti **la nomina del tutore avviene in ritardo e spesso non avviene affatto**, come a Palermo. Ciò determina **un vuoto nella difesa dei diritti, soprattutto nella fase di identificazione dei MSNA e dell'accertamento dell'età**, nonché nei casi di **MSNA richiedenti asilo**
- La mancanza di tutori tende ad essere affrontata con **deleghe da parte del tribunale ordinario ai sindaci, ai servizi sociali e ai responsabili di comunità**, determinando **conflitti di interesse** nella gestione della tutela dei MSNA
- Esiste una **disomogeneità di approcci** da parte dei **tribunali ordinari** riguardo alle procedure di revoca della tutela nei casi di trasferimento dei MSNA in altri circondari e da parte dei **tribunali per minorenni** riguardo ai prosiegui amministrativi dei progetti di inserimento dei MSNA, con una generale propensione a limitare queste procedure a un numero di casi ristretti

Punti di forza

- La nomina tempestiva del tutore come figura terza ancora in prima e primissima accoglienza, laddove si verifica come a Messina e Siracusa, determina una maggiore considerazione del **superiore interesse** dei MSNA nella scelta dei percorsi di regolarizzazione, una maggiore **partecipazione** alle scelte da parte dei ragazzi su questioni riguardanti l'alloggio e i progetti di inserimento, e una maggiore **difesa dei diritti** in relazione alla fase critica dell'accertamento dell'età.
- Sono emerse **buone prassi di rilascio dei permessi di soggiorno per minore età** da parte delle questure di **Siracusa, Ragusa e Caltanissetta**, mentre in altri contesti come quello siracusano i tutori sono riusciti a creare dei canali preferenziali per sveltire le procedure di rilascio dei documenti
- In contesti come Catania **il tribunale per minorenni ha stabilito buone prassi di raccordo con gli altri attori sociali e istituzionali** per far sì che i ragazzi che raggiungono la maggiore età vengano ascoltati per ottenere i **prosiegui amministrativi dei progetti di inserimento**, che poi potranno consentire la **conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per motivi di studio e lavoro**

2. Dimensione psico-sociale

Questa dimensione della nostra analisi ha messo in evidenza aspetti dell'accoglienza relativi alla tipologia dell'alloggio, e dunque alle **condizioni di vita**, alla **sicurezza (Standard 3)**, con particolare attenzione posta verso le condizioni della **salute psico-fisica** dei MSNA, i **progetti educativi e formativi** ed eventuali **collocamenti in famiglia come soluzione durevole** (Standard 6) dell'accoglienza dei MSNA.

Abbiamo visto come si verificano situazioni di stress psicologico dei ragazzi dovuti a vissuti negativi sia durante il viaggio che durante la permanenza in comunità, causati anche da conflitti all'interno di quest'ultima. Si sono evidenziati anche casi di **abusi sessuali e di prostituzione minorile** sia di ragazze che di ragazzi, in particolare a Palermo e ad Agrigento, ma con episodi di abusi sessuali gravi anche a Messina e di tratta con sfruttamento sessuale anche a Catania e a Caltanissetta. Questi casi mettono a dura prova il lavoro e il ruolo del tutore, in quanto spesso quest'ultimo non è supportato da servizi e strutture adatte, mentre **non sempre le istituzioni minorili preposte alla protezione delle vittime minorenni di reati di tratta e abusi sessuali, in particolare i tribunali per minorenni, collaborano insieme ai tutori per trovare soluzioni adeguate**. Ancora una volta le **situazioni più critiche sono emerse a Palermo e Agrigento**, dove il tutore come figura terza è inesistente o ancora debole, mentre **laddove esiste la figura del tutore indipendente, come a Siracusa e a Messina, casi gravi di abusi e sfruttamento sono stati affrontati con determinazione e coraggio dai tutori**. Catania, Ragusa e Caltanissetta presentano situazioni un po' diverse, dove nei primi due casi esistono delle realtà di privato sociale più o meno consolidate che portano avanti progetti di protezione delle vittime di tratta ex Art. 18 del Testo Unico e servizi attivi per il supporto psicosociale dei minori, oltre che un tribunale per minorenni sensibile a queste situazioni di vulnerabilità. Nel caso di Caltanissetta invece, si hanno più difficoltà dovute alla carenza di servizi e progetti specifici per vittime di tratta e alla scarsa presenza di tutori esperti.

In tutti i territori analizzati il **passaggio alla maggiore età costituisce un problema** in quanto spesso i progetti educativi e formativi vengono iniziati tardi o non vengono mai avviati, mentre il collocamento in famiglia come soluzione potenzialmente ottimale e durevole pone problemi di natura culturale un po' in tutti i contesti oggetto dell'analisi. **Un maggiore supporto da parte dei tribunali per minorenni e dei servizi socio-educativi** ed una sensibilizzazione maggiore verso l'inserimento dei MSNA renderebbero il lavoro del tutore più semplice in questa delicata fase.

In sintesi, si rilevano le seguenti criticità e punti di forza:

Criticità

- Nei casi di **MSNA particolarmente vulnerabili** e di **vittime di tratta e abusi e/o sfruttamento sessuale** non si sono trovate risposte di inserimento in strutture adeguate, e spesso questi casi si concludono nella fuga dei ragazzi, in particolar modo delle ragazze inserite in circuiti di sfruttamento della prostituzione, mentre in territori come Agrigento e Palermo, i responsabili di delle strutture e i tutori non riescono ad affrontare casi di ragazzi dediti all'alcol e/o alla prostituzione
- I corsi di formazione professionale sono carenti e/o inadeguati sia dal punto di vista qualitativo che dal punto di vista della tempistica

- Il **passaggio alla maggiore età costituisce una fase traumatica** del giovane migrante, in quanto gli approcci delle istituzioni, in particolare dei tribunali per minorenni e dei servizi sociali, sono in molti casi burocratici, non basati sull'ascolto e sulla personale situazione dei ragazzi che non hanno ancora concluso il loro progetto di inserimento sociale. Gli **inserimenti in famiglia** rimangono un nodo in quanto non esiste una cultura in questo senso e **i tribunali adottano approcci diversi, spesso con sovrapposizioni inappropriate tra il tribunale ordinario e quello minorile, come abbiamo visto a Catania e Siracusa**

Punti di forza

- La presenza di alcuni **progetti sanitari e psico-sociali** da parte di organizzazioni indipendenti, come quello di **Emergency** e di **Terres des Hommes**, costituisce una risorsa a favore dei MSNA in alcuni contesti, come Palermo, Siracusa e Ragusa
- **Laddove esiste un tutore indipendente e terzo**, come a Siracusa e Messina, **i casi di vulnerabilità e abusi dei ragazzi sono stati affrontati dai tutori con determinazione e coraggio.**
- In territori come Catania si sono sperimentati progetti **di inserimento in famiglie fuori dalla Sicilia come alternativa ai prosiegui amministrativi attraverso reti informali** di conoscenze in diverse regioni di Italia, mentre d'altro canto le istituzioni stanno sempre più incoraggiando i tutori ad adottare i **ricongiungimenti con familiari all'estero come soluzione durevole**

3. Dimensione della mediazione culturale

La dimensione della mediazione culturale ha messo in evidenza sia gli aspetti del mediatore culturale come figura professionale che facilita il lavoro di ascolto del tutore, sia gli aspetti inerenti più propriamente il **ruolo del tutore come intermediario tra il minore e i servizi nel senso più ampio (Standard 5)** e come **interlocutore privilegiato del minore, che stabilisce una relazione la cui natura dovrebbe rispecchiare gli Standard 7 (Rispetto e dignità), 8 (Fiducia) e 9 (accessibilità e vicinanza).**

Per quanto riguarda il primo aspetto è emerso quanto **la mediazione culturale**, anche nel senso più tecnico di interpretariato, costituisce ancora una criticità, in quanto questa figura non è inserita stabilmente nelle comunità e negli altri servizi. Tuttavia in alcuni territori abbiamo visto che la mediazione culturale funziona grazie a progetti specifici e servizi di mediazione culturale presenti provenienti dal mondo associativo a cui i tutori si appoggiano; tale è il caso di **Siracusa e Messina**, dove i tutori abbiamo visto che si appoggiano all'ARCI, mentre nel caso di **Palermo** le assistenti sociali dell'Ufficio Nomadi e Migranti del Comune, che svolgono funzione di tutrici, si appoggiano al progetto Medina del piano di zona dell'amministrazione comunale. Negli altri territori dove non avviene questa collaborazione con il mondo associativo, la mediazione culturale rappresenta un problema nella comunicazione tra tutori e minori, oltre che tra minori e altri servizi, in particolare in province più piccole come Caltanissetta, Ragusa e Agrigento, mentre a Catania è stato visto come positivo l'esempio di Messina e Siracusa di utilizzare i mediatori culturali dell'ARCI.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, dall'analisi territoriale è emerso che nella costruzione di una relazione tutore-minore basata sui summenzionati standard, i principali ostacoli sono rappresentati da **un'interpretazione del ruolo del tutore ancora in termini burocratici e legalistici**, piuttosto che come

figura chiave che contribuisce in modo sostanziale a creare un senso di fiducia nel minore verso il sistema di protezione e accoglienza. Da un lato si viene a creare una sorta di contrapposizione di ruoli tra strutture di accoglienza e tutori, questi ultimi che cercano di svolgere una funzione di controllo sulle prime, che a loro volta tendono a screditare la figura del tutore. Dall'altro lato, anche presso le altre istituzioni, come i servizi sociali, non sempre la figura del tutore gode di un riconoscimento come figura chiave e intermediaria tra i servizi e il minore, come dimostrano alcuni casi in cui le informazioni relative al minore non vengono trasmesse al tutore (vedi Catania e Messina).

A proposito della costruzione di **rapporti personali di fiducia, rispetto e dignità** abbiamo anche visto come, laddove esiste una rete di tutori indipendenti, come AccoglieRete a Siracusa, il contesto è favorevole per la realizzazione di un rapporto improntato sugli Standard 7, 8 e 9. Tuttavia, si è anche visto che manca una formazione adeguata che possa dare linee guida uniformi rispetto alla relazione tutore-minore, che, come abbiamo potuto constatare nel caso di Siracusa, può acquisire un carattere quasi privatistico, con rapporti eccessivamente personalizzati, non mediati da quella che invece alcuni tutori con maggiore esperienza a Catania considerano la "giusta distanza" per mantenere un livello di rispetto e dignità verso i minori migranti. Ma questo è un aspetto che richiama direttamente alla questione della formazione, di cui parleremo tra poco. Per quanto riguarda infine la **vicinanza e accessibilità** del tutore verso il minore, questo aspetto del rapporto è ostacolato da una **oggettiva distanza che molto spesso esiste tra la struttura dove si trova il minore e il domicilio del tutore**, oltre che da quanto già detto sulla interpretazione burocratica del ruolo del tutore.

In sintesi, le seguenti criticità e punti di forza si sono rilevati sulla dimensione della mediazione culturale:

Criticità

- La figura del **mediatore culturale non è ancora presente in modo strutturale, e ciò rende più difficile il lavoro di ascolto del tutore**
- **Il ruolo del tutore come figura intermediaria tra il minore e i servizi** viene ostacolato dal **mancato riconoscimento del suo ruolo** come principale interlocutore del minore da parte delle istituzioni, oltre che da una sorta di "antagonismo" tra strutture di accoglienza e tutore
- Il **rapporto tutore-minore** secondo standard di fiducia, rispetto e dignità e la vicinanza rispetto al minore sono ostacolati da una **interpretazione ancora "burocratica" del ruolo del tutore** e dalla **oggettiva distanza che si viene a stabilire tra la residenza del minore e quella del tutore**.

Punti di forza

- Si sono create **prassi virtuose in territori come Messina e Siracusa**, dove **i tutori riescono a creare collaborazioni con il mondo associativo**, in particolare con l'ARCI, per usufruire di mediatori culturali adeguati
- Anche dove non ci sono le condizioni per un rapporto tutore-minore basato sulla fiducia, rispetto e dignità, come a **Palermo**, **i servizi sociali a cui viene delegata la funzione di tutela riescono a usufruire dei progetti di mediazione culturale** finanziati dall'amministrazione comunale nell'ambito dei piani di zona
- Nei contesti dove esistono tutori con esperienza, come Catania, si riesce a stabilire **un rapporto empatico tra tutori e minori che poi risulta essere utile soprattutto nei casi in cui i MSNA richiedenti asilo raggiungono la maggiore età**, in quanto i tutori continuano ad aiutarli nelle richieste di asilo in quanto avvocati

4. Dimensione del raccordo tra servizi e attori

Nella nostra analisi abbiamo ricollegato questa dimensione a quegli aspetti della tutela che rimandano sia al **contesto della rete di attori e istituzioni** che lavorano intorno all'accoglienza e protezione dei MSNA, sia alla figura del **tutore come professionista che deve in questo contesto possedere competenze e conoscenze (Standard 10)** adeguate per un riconoscimento da parte degli altri attori. Da questo punto di vista i dati qualitativi ottenuti nei diversi contesti attraverso le interlocuzioni sono stati particolarmente utili per comprendere come il progetto SafeGuard può venire recepito dai diversi attori che operano nei contesti territoriali analizzati.

In generale, in ciascun contesto veniva auspicato un maggiore lavoro di rete tra tutori sia nell'ambito di un contesto territoriale che tra un territorio e un altro, così come veniva auspicato un maggiore raccordo tra i diversi attori e servizi, al fine di migliorare tutti gli aspetti della tutela di cui si è parlato nei paragrafi precedenti. Tuttavia sono emerse anche alcune tendenze di forte identificazione con il proprio lavoro che sfociava in atteggiamenti autoreferenziali, come abbiamo visto nel caso di Siracusa e dell'associazione AccoglieRete. Questi atteggiamenti riteniamo non aiutino la costruzione di un modello di tutela che possa far tesoro di tutte le esperienze e prassi positive presenti nei diversi contesti e dove i tutori sappiano mettersi in discussione e siano capaci di porsi in un atteggiamento di apertura rispetto alle altre realtà presenti sul territorio.

Il progetto SafeGuard come strumento atto a migliorare la qualità della tutela attraverso interventi formativi mirati è stato accolto positivamente, anche in quei contesti come Palermo dove non esiste la figura del tutore indipendente, in quanto gli attori che attualmente detengono la delega della tutela mostrano un interesse verso questo tema come un aspetto inerente il loro lavoro. Nonostante questa posizione di principio, atteggiamenti individualisti rispetto al proprio ruolo di tutore sono emersi in alcuni contesti come Messina, dove i pochi tutori lavorano pressoché in modo autonomo rispetto agli altri e ciò costituisce un ostacolo alla costruzione di un modello condiviso di tutela.

Si è rilevato come la formazione del tutore sia carente e come in molti contesti i tutori si sono formati "sul campo" in modo autonomo, mentre in altri contesti come Catania si stanno effettuando incontri formativi in modo più costante con il supporto del mondo istituzionale. Sia i tutori che gli altri attori intervistati concordano su una formazione basata sulla multidisciplinarietà, che prende in considerazione aspetti meno legati al ruolo burocratico del tutore, ma a quegli aspetti emotivi, psicologici e culturali che tanta parte giocano nel lavoro del tutore.

Diverse sono state le opinioni espresse rispetto all'inquadramento della figura del **tutore come volontario o come professionista remunerato**. Da un lato c'è stata unanimità sul fatto che i tutori dovrebbero essere messi nelle condizioni di lavorare senza dover rimetterci sulle spese affrontate, ottenendo dunque una copertura finanziaria in questo senso. Dall'altro lato non tutti si sono mostrati favorevoli a trasformare il tutore in un professionista stipendiato in quanto ciò ostacolerebbe, quanto meno nei contesti in esame che sono caratterizzati da alti tassi di disoccupazione, una concezione della tutela come "missione" e "servizio" mentre l'inclusione della figura del tutore nei bandi non risolverebbe comunque il problema della remunerazione adeguata, così come avviene con la figura del mediatore culturale.

Per quanto riguarda la creazione di **un'autorità di tutela** indipendente che possa svolgere un ruolo di supervisione e supporto per tutti i tutori, molti hanno riconosciuto nel Garante regionale per l'infanzia e

l'adolescenza una istituzione che potrebbe svolgere questo ruolo in futuro, mentre altri hanno osservato che ci dovrebbe essere all'interno del tribunale ordinario un ufficio preposto come punto di riferimento per la tutela dei MSNA; altri ancora hanno proposto un'autorità alternativa al giudice tutelare che possa svolgere la funzione di nomina del tutore in modo tempestivo, al fine di poter assegnare un tutore ai MSNA nella fase dello sbarco e dell'identificazione.

In sintesi le seguenti criticità e punti di forza sono stati rilevati sulla questione del raccordo tra i servizi e della figura del tutore come attore indipendente e competente:

Criticità

- Il lavoro del tutore viene ostacolato dagli **oneri finanziari** cui va incontro e dalla **mancanza di regole che possano consentire il giusto rimborso per le spese affrontate**, mentre d'altro canto la **professionalizzazione della figura del tutore non viene sempre percepita come positiva rispetto alla volontarietà del ruolo del tutore**
- Permane una **tendenza all'isolamento del tutore nello svolgimento del suo lavoro** e, anche laddove si è creata una rete di tutori come a Siracusa, si rimane ancorati ad una **concezione autoreferenziale** del gruppo come distinto rispetto alle altre realtà
- La **formazione dei tutori è ancora carente**

Punti di forza

- In alcuni contesti come Catania si è cominciato un lavoro di **coordinamento tra tutori con il supporto delle istituzioni**, e si è incominciato un ciclo di **incontri formativi** che mirano a coinvolgere diverse figure professionali nello svolgimento del ruolo di tutore e a creare un **maggiore dialogo tra diverse istituzioni e diversi attori**
- Esiste un certo **consenso sul tutore come figura complessa che necessita di una formazione multidisciplinare e continua**
- Si considera positivamente l'istituzione di **un'autorità di supervisione esterna** per i tutori, che faccia loro da **supporto** e sia **punto di riferimento per tutti i tutori**, oltre che **strumento alternativo al giudice tutelare per una nomina tempestiva** del tutore

Orientamento per la formazione

Il territorio analizzato presenta una diversità di esperienze, approcci e prassi sulla tutela dei MSNA. In alcuni contesti (Catania, Siracusa, Messina) si è già avviato un lavoro sulla tutela che ha coinvolto la collaborazione di tutori, mondo associativo, tribunali, servizi sociali, sebbene con modalità e approcci diversi, mentre in altri contesti (Caltanissetta, Palermo, Ragusa, Agrigento) manca una base di tutori sufficiente a livello numerico (nel caso di Palermo assente) o sufficientemente formata e appoggiata dalle istituzioni (nel caso di Agrigento), il che suggerisce che in questi contesti è necessario iniziare un lavoro più puntuale di identificazione di potenziali tutori, formazione di quelli esistenti e di sensibilizzazione delle istituzioni.

L'indagine territoriale in Sicilia ha rivelato in alcuni contesti analizzati la presenza di tutori dedicati, alcuni dei quali hanno maturato una certa esperienza sul campo in tema di tutela dei MSNA. La fase della formazione del progetto SafeGuard dovrebbe partire dalla valorizzazione di quelle buone prassi che si sono riscontrate nei singoli contesti, al fine di costruire un modello quanto più uniforme possibile, che prenda esempio da quanto di meglio è stato fatto nella tutela e presa in carico dei MSNA.

L'idea potrebbe essere di mettere insieme i punti di forza che si sono riscontrati in ciascuno dei tre capoluoghi, e cercare di porre in essere le condizioni per sciogliere le maggiori criticità riscontrate, con un approccio che mette insieme energie e obiettivi comuni, valorizzando ciò che è emerso di positivo nei diversi contesti e apprendendo ciascuna esperienza dall'altra. Ad esempio, l'esperienza di Siracusa di mettere insieme i tutori in una rete formale potrebbe essere replicata in qualche modo negli altri contesti, e ciò sembra si stia in qualche modo sperimentando attraverso la collaborazione con il progetto Mediterranean Hope di Scicli (Ragusa). D'altro canto, il confronto con altre esperienze, in particolare l'esperienza di Catania, potrà fornire una preziosa occasione di confronto per Accoglie-Rete di Siracusa e per una futura rete di tutori nella provincia di Ragusa, in particolare per quanto riguarda alcuni aspetti legati alla relazione tutore-minore.

Gli incontri formativi dovrebbero creare una visione d'insieme e un approccio sulla tutela che sia condiviso sia dai tutori che dagli attori sociali e istituzionali preposti all'accoglienza e cura dei MSNA. Riteniamo che si possano organizzare sei incontri formativi che coinvolgano tutti i tutori che operano nei contesti analizzati e che si svolgano ogni volta in un capoluogo diverso, in modo da coinvolgere diversi attori istituzionali (servizi sociali, tribunali, questure, prefetture) nei sei contesti locali, che possano dare il loro appoggio all'iniziativa.

Ripercorrendo le dimensioni analizzate sulla tutela, suggeriamo qui di seguito, per ciascuna dimensione diversi riferimenti tematici su cui gli incontri formativi dovrebbero focalizzarsi.

Dimensione giuridico-procedurale

- **Nomina del tutore.** Nella maggior parte dei contesti analizzati la nomina del tutore viene effettuata dal giudice tutelare (Messina, Agrigento, Siracusa, Ragusa, Palermo), in altri viene distribuita tra il giudice tutelare e il tribunale per minorenni (Catania), in altri ancora viene effettuata dal tribunale per minorenni (Caltanissetta). Le domande che riguardano questo tema sono: come si potrebbe costruire un modello che metta insieme gli elementi che portano alla nomina tempestiva di tutori indipendenti, volontari, costituiti in rete e riconosciuti sia dal giudice tutelare che dal tribunale per minorenni? Quale ruolo potrebbero avere nei diversi contesti il tribunale ordinario e il tribunale per minorenni e come essi potrebbero collaborare per la realizzazione di un tale obiettivo? Come si potrebbe realizzare ad Agrigento o a Ragusa ciò che si verifica già a Siracusa o a Catania?

- **Accertamento età.** Si suggerisce qui un intervento che orienti verso un approccio comune, che sia conforme ai principi di presunzione dell'età minore in alcuni casi, al diritto del minore a ricevere tutte le informazioni necessarie per poter determinare una scelta tra i percorsi di inserimento per minore età e la richiesta di protezione internazionale. Ciò deve accadere in presenza del tutore nella fase di arrivo del minore. Le domande che riguardano questo tema sono: qual è il ruolo del tutore nei casi in cui sorgono dubbi sull'età? si può creare un protocollo di intesa tra le questure dei diversi contesti sul rilascio del permesso di soggiorno per minore età in modo da uniformare le procedure? Come accertare che i diritti del minore a ottenere corrette informazioni sulle opzioni possibili siano rispettati? Come assicurare in questa fase iniziale la presenza di un mediatore culturale, prendendo esempio in particolare da Siracusa e Messina?
- **Proseguì amministrativi dopo il diciottesimo anno di età.** Qui si dovrebbe porre l'accento sulla necessità che i tribunali per minorenni intervengano in modo uniforme per un ascolto più attento del minore che al diciottesimo anno di età non ha ancora concluso il suo percorso di inserimento. Le domande che suggeriamo per questo tema sono: come porre in essere una collaborazione più stretta tra i servizi sociali e il tribunale per minorenni per far sì che quest'ultimo riconosca i casi di minori che necessitano una prolungata accoglienza e tutela per poter ottenere la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso per motivi di lavoro o di studi?
- **Revoca della tutela.** Nei casi in cui i minori vengono trasferiti in altri circondari dello stesso territorio siciliano i tribunali ordinari dovrebbero uniformare le procedure sulla revoca della tutela. Si dovrebbe verificare qual è l'approccio migliore per un passaggio veloce di tutela. L'indicazione del nuovo tutore nella domanda di revoca semplifica la procedura? Come creare una rete a livello regionale che renda le liste di tutori nei diversi contesti locali pubbliche e facilmente rintracciabili (es. attraverso un sito web o una piattaforma online)? Come coinvolgere i giudici tutelari verso un approccio comune?

Dimensione psico-sociale

- **Alloggio.** La presenza del tutore nella primissima fase dell'accoglienza dei MSNA dovrebbe incidere sulla scelta di più appropriate soluzioni di alloggio, adatte ai bisogni ed esigenze del singolo minore. In particolare l'alloggio dovrebbe garantire adeguati livelli di sicurezza e protezione da possibili abusi, oltre che adeguati servizi e professionalità. A questo riguardo si dovrebbe superare la prassi che vede in alcuni territori (es. Caltanissetta) le questure inserire i MSNA in comunità alloggio in base alla disponibilità dei posti, senza prima aver fatto un colloquio con i ragazzi. Nella scelta dell'alloggio i soggetti coinvolti dovrebbero essere il tutore, il minore e i servizi sociali. La ricerca di un alloggio adeguato è una questione particolarmente delicata nei casi di ragazzi/e vittime di tratta o inseriti in circuiti di prostituzione minorile. Si suggerisce la creazione di una **mappatura di strutture e servizi esistenti nel territorio siciliano per categorie di MSNA vulnerabili** di cui il tutore può usufruire.
- **Salute.** Si dovrebbero coinvolgere le ASL e ASP nella realizzazione di servizi rivolti alla salute psico-fisica dei MSNA. Si dovrebbero verificare quali sono le modalità migliori, ad esempio attraverso protocolli di intesa o convenzioni tra ASL e organizzazioni indipendenti, come nel caso di Siracusa tra ASL ed Emergency, per far sì che ci sia una presenza costante di servizi specifici per la salute mentale dei MSNA.
- **Scuola e formazione.** Anche qui l'orientamento dovrebbe puntare su un maggiore coinvolgimento dei servizi sociali insieme alle comunità e ai tutori nella realizzazione di PEI e progetti formativi che possano condurre a soluzioni durevoli, soprattutto per quei minori con famiglie nel paese di origine, che hanno una maggiore esigenza di trovare un lavoro.

Dimensione della mediazione culturale

- **Figura del mediatore culturale.** I tutori potrebbero essere più protagonisti nella creazione di sinergie con progetti e servizi locali di mediazione culturali, come si è osservato nei contesti di Siracusa e Messina, dove l'aggancio dei tutori con il mondo associativo, in particolare l'ARCI, ha permesso servizi efficaci di mediazione culturale.
- **Rapporto tutore-minore.** Si dovrebbe avviare una discussione approfondita sugli aspetti più psicologici del ruolo del tutore e sul superamento di una visione "burocratica" della figura del tutore. Gli incontri formativi dovrebbero offrire l'opportunità per un aperto confronto su questi aspetti.

Dimensione del raccordo tra servizi e attori

- **Tutore come volontario o professionista e oneri finanziari.** Sebbene in alcuni casi ci siano stati suggerimenti per una professionalizzazione della figura del tutore, allo stato attuale la questione più sentita è quella dei rimborsi dei tutori per le spese sostenute, mentre sembra che prevalga una concezione del tutore come volontario e della tutela come "missione" o "servizio". Riteniamo si debba in questa fase lavorare sulla creazione di un fondo speciale per coprire le spese dei tutori, mentre la natura volontaria del tutore non dovrebbe incidere negativamente sugli aspetti relativi alla sua preparazione e competenza. Questo tema dovrebbe affrontare la questione del conflitto di interessi e dell'indipendenza del tutore come figura terza.
- **Autorità di tutela.** Questo organo è stato individuato dalla maggior parte degli intervistati nel Garante regionale per l'Infanzia e Adolescenza. In vista di una futura nomina del Garante in Sicilia, questo organo potrebbe coprire un ruolo di coordinamento regionale dei tutori in generale, non solo dei MSNA. Inoltre potrebbe essere il promotore della formazione dei tutori e allo stesso tempo fare da stimolo per una maggiore uniformità di procedure sulla nomina dei tutori da parte dei tribunali.

Bibliografia

DCI Italia, 2011: Standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati. *Closing a Protection Gap*. Il tutore: un attore centrale per la difesa e la promozione dei diritti dei minori. Defence for Children International Italia.

<http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1667.pdf>

DCI Italia, 2013: GATE – Tutori contro tratta e sfruttamento. Rapporto Nazionale Italia.

<http://www.gate-eu.org/files/GATE%20italiano.pdf>

FRA, 2014: Guardianship for Children Deprived of Parental Care. A Handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking. European Union Agency for Fundamental Rights, Luxemburg.

Giovanetti, M., 2014: I minori stranieri non accompagnati in Italia. V Rapporto ANCI/Cittalia

Lucifora, A., 2012: Il minore straniero tra ordine pubblico e superiore interesse del fanciullo. Università di Catania - *Online Working Paper* 2012/n. 47.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014. "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di Monitoraggio – 30 Settembre 2014". Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20settembre%202014.pdf

_____, 2014. "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di Monitoraggio – 31 Dicembre 2014". Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-12-2014.pdf

_____, 2015. "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di Monitoraggio – 30 Aprile 2015". Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Report%20di%20monitoraggio%2030%20aprile%202015_def.pdf

Turri, G.C., 2005: Un tutore per i minori stranieri non accompagnati, «Minori giustizia», n. 1, p. 129-134.

UNHCR, 2014: L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia. Alto Commissariato Nazioni Unite per i Rifugiati, Rappresentanza per il Sud Europa. Roma, marzo 2014.



WWW.TUTELAMINORI.ORG