GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children

Accordo di sovvenzione n. 101141170 — GUIDE — AMIF-2023-TF2-AG-CALL

Valutazione dei servizi nazionali relativa ai tipi di supporto forniti alle tutrici e ai tutori di persone di minore età straniere non accompagnate – Rapporto

Italia

D4.1

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Informazioni chiave	
Numero e nome del risultato	D4.1 Valutazione dei servizi nazionali relativa ai tipi di supporto forniti alle tutrici e ai tutori di persone di minore età straniere non accompagnate– Rapporto
Tipologia di risultato	Rapporto
Data di pubblicazione	M16 (Luglio 2025)
Autore principale	CESIE ETS
Contributi	CESIE ETS, EASPD

Riservato	
Pubblico	X

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Cronologia delle versioni:

Versione	Data	Revisore/i	Note
1	30-05-2025	CESIE ETS	Prima bozza (ENG)
2	16-06-2025	EASPD	Seconda bozza (ENG)
3	27-06-2025	CESIE ETS	Traduzione seconda bozza da ENG a ITA

Informazioni sul progetto

Convenzione di sovvenzione	101141170
Programma	AMIF
Tema	AMIF-2023-TF2-AG-CALL-06-CHILDREN
Tipologia di azione	Sovvenzioni per progetti AMIF
Acronimo del progetto	GUIDE
Titolo del progetto	GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children
Data di inizio del progetto	01.04.2024
Durata del progetto	30 mesi
Dati di fine del progetto	30.09.2026

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

In memoria di Khalil Cambron (Eurochild), il cui impegno e contributo hanno avuto un ruolo fondamentale nella realizzazione di questo rapporto. Khalil ha guidato le fasi iniziali della ricerca, offrendo preziose intuizioni al processo. Ha inoltre sviluppato strumenti metodologici chiave e contribuito alla definizione dei contenuti formativi del progetto. Il suo impegno per i diritti dell'infanzia e per lo sviluppo di politiche inclusive continua a essere una grande fonte d'ispirazione.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Indice dei contenut

Introduzione **9**

Metodologia **11**

Parte I. Panoramica dei quadri politici e legislativi relativi alla tutela di persone di minore età straniere non accompagnate **13**

Quadri legislativi e istituzionali 13

Procedure per l'identificazione e la protezione delle persone di minore età straniere non accompagnate 15

Misure di emergenza e la guerra in Ucraina 15

Quadro legislativo per persone di minore età con disabilità 16

Parte II. Stato attuale dei servizi per le tutrici e i tutori delle persone minori straniere non accompagnate **18**

Servizi per le persone di minore età straniere non accompagnate 18

Servizi per le tutrici e i tutori volontari 20

Formazione, strumenti e supporto per le persone di minore età straniere non accompagnate con disabilità e per le loro tutrici e i loro tutori 21

Parte III. Valutazione: analisi qualitativa della situazione attuale **23**

Problematiche, lacune e insegnamenti tratti: persone di minore età straniere non accompagnate 23

Problematiche, lacune e insegnamenti tratti: tutrici e tutori volontari 25

Conclusioni **28**

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Introduzione

Il presente rapporto costituisce una valutazione dei servizi forniti dall'Italia volti a supportare i tutori e le tutrici di persone di minore età straniere non accompagnate (MSNA), con particolare attenzione al supporto di tutrici e tutori di persone minori non accompagnate con disabilità. Il rapporto, che si inserisce all'interno del quadro del progetto GUIDE, sviluppato da CESIE ETS, combina, al suo interno, *desk research*, colloqui qualitativi e discussioni nel contesto di *focus group* con *stakeholder* competenti, quali tutrici, tutori e altre figure professioniste del sistema di tutela.

Il rapporto è strutturato come segue.

Parte I. Quadri politici e legislativi

Il sistema di tutela italiano è principalmente regolato dalla **legge n. 47/2017** (la cosiddetta "**legge Zampa**"), la quale ha introdotto misure significative in materia di tutela di persone di minore età straniere non accompagnate. La legge prevede:

- la definizione della **figura della tutrice o del tutore volontario**, che permette a cittadine e cittadini formati di essere nominati tutrici o tutori dai Tribunali per i Minorenni;
- la priorità dell'interesse superiore della persona minore durante le procedure per l'identificazione, l'accertamento dell'età e il collocamento;
- sistema di accoglienza in due fasi: trasferimento presso un alloggio di emergenza dei centri FAMI, seguito da un'assistenza a lungo termine presso le strutture SAI, dotate di servizi per l'integrazione;
- riconoscimento della **doppia vulnerabilità** delle persone minori non accompagnate con disabilità, nonostante le lacune persistenti delle politiche intersezionali e dei dati disaggregati.

La legge ha inoltre sviluppato un sistema coerente in tutto il Paese, sebbene questo presenti ancora delle sfide relative a una sua attuazione uniforme, in particolare in merito alla capacità di rispondere alle emergenze e all'inclusione di persone con disabilità.

Parte II. Servizi per i tutori e per le persone di minore età non accompagnate

Le persone di minore età non accompagnate, in Italia, hanno diritto a un'ampia gamma di servizi, ad esempio:

- **alloggio** presso strutture di accoglienza in una prima (FAMI) e seconda (SAI) fase, con piani di integrazione personalizzati;
- **rappresentanza legale**, tramite appuntamento fissato dalla tutrice o dal tutore entro 48 ore;
- **istruzione**, con accesso alle scuole pubbliche e supporto linguistico personalizzato;

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

- **servizi sanitari**, inclusi i servizi per la salute mentale, attraverso iscrizione obbligatoria al Sistema Sanitario Nazionale (SSN);

- **supporto all'inclusione sociale**, come la mediazione culturale, l'assegnazione di tutrici o tutori e attività basate sulla comunità.

I servizi rivolti alle tutrici e ai tutori comprendono una formazione iniziale (obbligatoria prima dell'incontro con la persona di minore età), reti di supporto locale, accesso sporadico allo sportello e meccanismi di supporto tra pari. Tuttavia, opportunità quali supporto sistematico, formazione continua e servizi per la salute mentale e la prevenzione di *burnout* rimangono ampiamente carenti.

La risposta alle esigenze specifiche delle persone minori con disabilità non è sufficiente e la maggior parte delle figure professionali e dei tutori non ricevono alcuna formazione in materia di pratiche inclusive e supporto ai processi decisionali.

Parte III. Risultati chiave della valutazione

La valutazione qualitativa individua varie lacune e sfide persistenti:

- **spesso, le persone di minore età non sono a conoscenza dell'esistenza o del ruolo della propria tutrice o del proprio tutore**, il che mette in luce una comunicazione non chiara e un mancato *empowerment* all'interno del sistema delle tutrici e dei tutori volontari;

- **il coordinamento tra tutori e tutrici e i centri di accoglienza è frammentato** e i tutori sono spesso considerati esclusivamente come figure volte alla supervisione;

- **supporto e formazione per tutrici e tutori limitati**, in particolare in materia di inclusione di persone con disabilità e vulnerabilità complesse;

- **problematiche strutturali** nelle procedure per la nomina (ad es., ritardi, comunicazione del tribunale lacunosa), nonché carenza di tutori per le persone maggiori di 16 anni;

- **transizione all'età adulta** come una fase particolarmente delicata, in cui le persone minori rischiano di diventare individui senza fissa dimora o di fronteggiare l'esclusione sociale al compimento della maggiore età;

- **la volontarietà è un ostacolo**, in quanto equilibrare il ruolo di tutrice o tutore con la vita personale/professionale rappresenta spesso una sfida, a causa di un compenso insufficiente o della mancanza di supporto istituzionale;

- **lacune nei servizi destinati alle persone con disabilità**, in quanto non esiste alcuno strumento o formazione sistematica in grado di soddisfare le esigenze specifiche delle persone minori con disabilità; inoltre, i tutori segnalano una mancanza di linee guida volte a gestire tali situazioni.

Malgrado tali problematiche, le **reti di supporto tra pari** e le iniziative **locali** (come "Tutori in Rete") sono pratiche promettenti per un futuro rafforzamento del sistema. Inoltre, l'Autorità Garante Nazionale dei Diritti delle Persone con Disabilità, di recente istituzione, potrebbe risultare essenziale per colmare le attuali lacune in termini di politiche e di servizi, in particolare in materia di formazione e supervisione.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Metodologia

Il presente rapporto costituisce una valutazione della capacità dell'Italia relativa alle tipologie di supporto a tutori e tutrici di persone di minore età non accompagnate, a cura di CESIE ETS, e si concentra particolarmente sulle persone minori non accompagnate con disabilità, sulle loro tutrici e sui loro tutori, esaminando al contempo i servizi disponibili dedicati. Il rapporto è stato redatto nel contesto del progetto GUIDE, volto allo sviluppo di un'azione transazionale che miri a rafforzare i servizi del sistema di tutela nazionale, nonché il supporto disponibile per i tutori, le loro competenze e la loro visibilità. Il progetto viene implementato in cinque Paesi, ossia Bulgaria, Grecia, Slovacchia, Italia e Polonia.

Il rapporto si fonda su studi e ricerche precedenti condotte nell'ambito del progetto GUIDE, soffermandosi sull'analisi dei dati relativi ai servizi, effettuata come valutazione delle esigenze e analisi della situazione, a supporto dello sviluppo e dell'attuazione del programma e del laboratorio formazione rivolti alle tutrici e ai tutori. L'analisi dei dati sui servizi ha incluso una panoramica del contesto generale e del quadro legislativo relativo alle persone minori straniere non accompagnate con disabilità, del sistema della tutela volontaria a loro dedicato nel settore sociale, nonché una valutazione delle tendenze e delle sfide future.

Questo documento si sviluppa a partire da revisioni della letteratura, cinque colloqui dettagliati e sei *focus group* con vari *stakeholder*, in particolare con i tutori e con altri attori del sistema della tutela volontaria, sia a livello statale che delle organizzazioni della società civile, responsabili dei servizi per persone di minore età non accompagnate di ciascun Paese, con particolare attenzione sulle persone minori non accompagnate con disabilità. Il rapporto include, inoltre, una panoramica del quadro politico e giuridico associato alle modalità di tutela e ai ruoli delle tutrici, una descrizione dello stato attuale dei servizi disponibili per le tutrici e i tutori e un'analisi qualitativa di tali servizi.

Il presente rapporto, insieme ad altri prodotti del progetto, è basato su un quadro sviluppato all'inizio del progetto GUIDE, che funge da guida al lavoro dei partner di progetto. Condivide varie componenti tipiche degli approcci contemporanei agli interventi per la prima infanzia, come il modello socio-ecologico di Bronfenbrenner, una definizione partecipativa ed emancipante dell'infanzia e della disabilità, un supporto basato su dati concreti che sia tempestivo, olistico e continuo, nonché valutazioni e pianificazione della gestione dei casi mediante gruppi di lavoro transdisciplinari. Il documento utilizza, inoltre, un approccio sistemico attraverso l'uso di un modello di sistemi integrati di tutela dell'infanzia.

Lo scopo di tale rapporto è quello di mappare le componenti e le funzioni dei sistemi di tutela del Paese, i servizi esistenti forniti a tutori e *caregiver* di persone di minore età non accompagnate e di valutarne la disponibilità, l'accessibilità e l'efficacia. Mira, inoltre, a individuare le lacune e le sfide cruciali in tal senso, fornendo suggerimenti iniziali volti al miglioramento del sistema di tutela, in particolare in termini di supporto sia ai tutori che alle persone minori con disabilità, al fine di garantire risultati efficaci e sostenibili. Al termine delle valutazioni, in Italia saranno organizzate delle tavole rotonde con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, delle autorità pubbliche e dei tutori, con lo scopo di discutere gli esiti delle analisi effettuate e di individuare suggerimenti adeguati sulle lacune, sulle sfide e sulle buone pratiche relative al sistema di tutela per persone di minore età non accompagnate. I risultati

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

saranno presentati ed esaminati con l'obiettivo di sviluppare una lista di raccomandazioni attuabili volte a una tutela sicura e adeguata delle persone minori con disabilità.

Il pubblico di destinazione del rapporto include le e gli *stakeholder* del progetto, le tutrici e i tutori, le organizzazioni locali, le autorità locali e nazionali e le persone minori di cui tutti i soggetti precedenti hanno la responsabilità. Il documento si rivolge, inoltre, ai finanziatori del progetto, nonché alla più ampia comunità di donatori, responsabili delle politiche e figure professioniste che si occupano del tema.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Parte I. Panoramica dei quadri politici e legislativi relativi alla tutela di persone di minore età straniere non accompagnate

Quadri legislativi e istituzionali

L'Unione europea ha adottato numerose direttive e normative, al fine di armonizzare le procedure di asilo nei vari Stati membri, tra cui anche quelle relative alle persone di minore età non accompagnate. Ciononostante, l'attuazione nazionale di tali procedure è ancora contraddittoria e, in situazioni di emergenza, come la crisi umanitaria causata dalla guerra russa in Ucraina, tale incoerenza è risultata ancora più evidente. Le esperienze recenti hanno messo in luce che persino in situazioni di criticità, non tutte le persone minori sono considerate dai soggetti funzionari UE come "non accompagnate", secondo la definizione fornita, sebbene molte siano state separate dai genitori o dalle tutrici e tutori o caregiver precedenti. Malgrado vivano con membri del nucleo familiare esteso, molte di queste persone minori spesso incorrono in rischi simili a quelli affrontati da persone di minore età rifugiate non accompagnate.

In **Italia**, la tutela delle persone di minore età straniere non accompagnate è regolata dalla **legge n. 47 del 7 aprile 2017**, comunemente nota come **legge Zampa**. Risultato di una lunga lotta della società civile, la legge è stata concepita per colmare le importanti lacune in materia di tutela, elaborando un quadro nazionale coerente, e afferma che tutte le persone minori non accompagnate – definite persone minori con cittadinanza non dell'Unione europea che si trovano in Italia e che sono prive di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili – godono degli stessi diritti e della stessa tutela delle persone minori con cittadinanza italiana o dell'Unione europea, come stabilito dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'infanzia.

Tra le principali misure innovative proposte dalla legge, l'articolo 5 delinea le procedure di identificazione e accertamento dell'età, privilegiando i documenti anagrafici ma consentendo ulteriori valutazioni multidisciplinari, se ritenute necessarie. Inoltre, le persone minori devono essere informate, ascoltate e presunte minori durante tutto il processo, il quale ne preclude la detenzione e ne garantisce il trasferimento presso strutture di accoglienza adeguate.[1] Il sistema di accoglienza stesso è suddiviso in due fasi e prevede: una prima assistenza presso i centri FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione), gestiti dalle prefetture, per un massimo di 30 giorni, seguita dal trasferimento presso i centri SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione) per il supporto all'inclusione a lungo termine, gestiti dalle autorità locali. Tali strutture adibite alla seconda accoglienza offrono servizi educativi, psicologici, legali e di orientamento professionale, al fine di incoraggiare l'autonomia e l'inclusione sociale dei soggetti ospiti.

[1] Rozzi, E., ASGI (2017): The new Italian law on unaccompanied minors: a new model for the EU? https://eumigrationlawblog.eu/the-new-italian-law-on-unaccompanied-minors-a-model-for-the-eu/

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Uno degli elementi di maggiore impatto della legge Zampa è l'articolo 11, il quale ha introdotto la figura **della tutrice e del tutore volontario**: sulla base di criteri rigorosi, le cittadine e i cittadini formati secondo un programma di formazione ufficiale e nominati da un Garante regionale potranno svolgere la funzione di tutrice o tutore volontari per un massimo di tre persone di minore età. I tutori e le tutrici agiscono in ottemperanza al Codice civile italiano e nel rispetto dell'interesse superiore della persona minore, rappresentandola in contesti legali, educativi e sanitari e monitorandone le condizioni di assistenza e il rispetto dei diritti. Come suggerito dal nome, le tutrici e i tutori volontari adempiono alle proprie responsabilità senza alcuna remunerazione, come stabilito dal Codice civile. Possono, tuttavia, ricevere eventuali rimborsi per spese specifiche, quali viaggi, spese associate alla cura della persona minore e, in alcuni casi, per compiti più complessi.

La legge Zampa ha contribuito all'armonizzazione di pratiche regionali precedentemente frammentate e ha portato alla chiusura della procedura di infrazione n. 2014/2171 contro l'Italia in materia di ritardi agli appuntamenti da parte delle tutrici e dei tutori.[2] Conferendo carattere costituzionale a una lista strutturata di tutrici e tutori volontari presso i tribunali per i minorenni, la legge ha consentito una riduzione significativa delle tempistiche associate all'assegnazione delle tutrici e dei tutori, ottimizzando così le procedure di asilo per le persone minori.

Le tutrici e i tutori volontari lavorano **in coordinamento** con – ma non sostituiscono – i soggetti istituzionali e professionisti che operano all'interno del sistema di tutela delle persone minori, e svolgono un ruolo al tempo stesso legale e istituzionale, in quanto fungono da figura di fiducia, difendono l'interesse superiore delle persone minori e offrono loro assistenza nelle procedure complesse e nell'avvio del percorso verso l'inclusione. Le tutrici e i tutori sono supportati da una **rete** composta da attrici e attori istituzionali e organizzazioni della società civile, la quale offre risorse essenziali e figure esperte per soddisfare le complesse esigenze delle persone di minore età. Di queste risorse fanno parte, ad esempio, le professioniste e i professionisti che operano nelle strutture di accoglienza, come responsabili, operatrici e operatori, mediatrici e mediatori in ambito sanitario, etnopsicologhe ed etnopsicologi, operatrici e operatori dei servizi sociali e rappresentanti delle autorità locali e del tribunale per i minorenni. Tali *stakeholder* ricoprono un ruolo cruciale nella comprensione e nel soddisfacimento delle esigenze culturali, psicologiche e sociali di persone minori provenienti da diversi contesti, garantendo loro assistenza sensibile e individuale. Anche le organizzazioni del terzo settore, specializzate nella tutela e nell'inclusione delle persone di minore età non accompagnate, contribuiscono in maniera significativa, mettendo a disposizione corsi di formazione e supporto continuo destinati alle tutrici e ai tutori, spesso in collaborazione con i Garanti regionali.

La legge Zampa è stata concepita come un quadro legislativo strategico volto a garantire la protezione, il sistema di tutela e l'inclusione sociale delle persone di minore età straniere non accompagnate. Ciononostante, la sua applicazione come meccanismo prescrittivo e uniforme destinato alle strutture di accoglienza e alle tutrici volontarie ha posto dei limiti all'adattabilità necessaria ai fini di un coordinamento *multistakeholder* all'interno del sistema di tutela.

[2] Commissione europea, INFR (2014)2171.
https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/921010/index.html?part=dossier_dossier1

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Procedure per l'identificazione e la protezione delle persone di minore età straniere non accompagnate

Le procedure da attuare all'arrivo di una persona di minore età non accompagnata sul territorio italiano sono le seguenti:

1. Immediatamente dopo il rintraccio e l'identificazione della persona minore sul territorio, l'Autorità di Pubblica Sicurezza ha l'obbligo di segnalare la sua presenza al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, al Tribunale per i Minorenni e alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

2. L'identificazione avviene attraverso i documenti rilasciati dall'amministrazione dello Stato competente se in possesso; qualora il minore non fosse in possesso del passaporto, questi sottostà all'identificazione ad opera degli uffici di polizia.

3. La pubblica autorità a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia dovrà collocare in un luogo sicuro la persona di minore età non accompagnata. Responsabile per la presa in carico è il Comune del luogo presso il quale il o la minore si trova (salva la possibilità di trasferimento).

4. La norma prevede che la prima accoglienza sia assicurata in centri gestiti dal Ministero dell'Interno. Le strutture di prima accoglienza assicurano servizi finalizzati al trasferimento del minore in centri di seconda accoglienza, per un tempo non eccedente i 30 giorni.

5. In seguito alla segnalazione di una persona minore straniera non accompagnata, dunque priva di rappresentanza legale, il Tribunale per i minorenni territorialmente competente nomina un tutore.

6. Il Questore rilascia un permesso, **per minore età** o **per motivi familiari** (nel caso sia stata effettuata una procedura di affidamento).[3]

Misure di emergenza e la guerra in Ucraina

A fronte della **crisi umanitaria in Ucraina**, l'Italia ha introdotto alcune lievi modifiche al sistema di tutela per persone di minore età non accompagnate, con particolare attenzione alle persone minori che arrivano sul territorio italiano senza genitori ma accompagnate da altri membri della famiglia, vicine o vicini di casa o amiche o amici di famiglia. In base al piano adottato a marzo 2022 e alla circolare del Ministero dell'Interno n. 0020815 del 10 marzo 2022, le persone minori **devono essere ritenute non accompagnate salvo se accompagnate da individui di cui è formalmente riconosciuta la responsabilità genitoriale**. Tali individui adulti non possono agire come tutrici o tutori, tuttavia possono richiedere la tutela formale presso il Tribunale per i minorenni. Al fine di facilitare il piano di assistenza in condizioni di emergenza, alcune ONG italiane hanno presentato una serie di dichiarazioni semplificate

[3] Cfr: https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/procedura-presa-in-carico-minori-stranieri-non-accompagnati-a-seguito-di-arrivo-o-rintraccio-sul-territorio-nazionle.pdf

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

per iscritto per formalizzare il consenso dei genitori, delle tutrici o dei tutori legali relativo al trasferimento temporaneo delle persone di minore età presso individui di fiducia in Italia.

Organizzazioni internazionali come UNHCR e UNICEF hanno enfatizzato l'importanza di tutelare l'unità familiare e di evitare separazioni non necessarie, esortando le autorità a condurre valutazioni approfondite prima di prendere qualsiasi decisione. Di conseguenza, le procedure ordinarie sono state mantenute, applicandovi una maggiore flessibilità operativa. Inoltre, dove possibile, si è adottato un **approccio caso per caso**, al fine di preservare l'interesse superiore della persona minore. Un esempio di tale approccio è quello della sentenza n. 17603 del 20 giugno 2024 della Corte di cassazione, la quale ha stabilito che, ai sensi della Convenzione consolare tra Italia e Ucraina del 2016 e della Convenzione dell'Aja del 1996, le decisioni in materia di tutela delle autorità consolari ucraine sono riconosciute in Italia in caso di necessità e nel caso in cui rispettino gli standard internazionali.

Quadro legislativo per persone di minore età con disabilità

Secondo i dati più recenti forniti dalla Rete SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione), nel 2023 lo 0,4% delle persone di minore età non accompagnate accolte dai centri SAI aveva una disabilità, lo 0,4% necessitava di procedure sanitarie speciali e il 2% soffriva di disturbi mentali.[4] La **disabilità** tra le persone minori straniere non accompagnate costituisce un chiaro esempio di doppia vulnerabilità e rappresenta un ulteriore ostacolo significativo in materia di accoglienza e di integrazione. Soddisfare le esigenze di tali soggetti significa fornire non soltanto un'assistenza di base, ma un sistema di supporto personalizzato che riconosca queste vulnerabilità specifiche. Eppure, il sistema nazionale per la migrazione e la tutela delle persone minori presenta spesso lacune strutturali che impediscono di trattare adeguatamente tale intersezione. L'Italia **non offre politiche intersezionali in materia** ed è stata criticata dal Comitato per i Diritti del Bambino per la mancanza di dati disaggregati relativi alle persone di minore età con disabilità; tuttavia, riconosce legalmente le persone di minore età straniere non accompagnate come particolarmente vulnerabili e godenti degli stessi diritti e della stessa tutela delle persone minori con cittadinanza italiana e dell'Unione europea, e sono quindi soggette allo stesso quadro legislativo. Di tale quadro, fanno parte:

- la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia nel 2009;
- la legge 104/1992, elemento legislativo principale in materia disabilità, incentrata sull'autonomia, l'inclusione sociale e l'accesso ai servizi dei soggetti interessati. Le tutrici e i tutori legali sono, tuttavia, esclusi da alcune forme di assistenza riservata ai genitori;
- la legge 328/2000, la quale definisce il sistema integrato di interventi e servizi sociali, inclusa la creazione di "progetti di vita" individuali per le persone minori con disabilità;
- la legge 53/2003, la quale definisce i servizi essenziali in materia di istruzione e formazione
- la costituzione italiana, che garantisce l'istruzione (art. 34) e impone la rimozione degli ostacoli all'uguaglianza e allo sviluppo personale (art. 2 e 3);

[4] SAI Central Service, "22° Rapporto nazionale del Sistema di Accoglienza e Integrazione", 31 dicembre 2023.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

- il decreto legislativo n. 20/2024, il quale istituisce l'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, entrata in vigore a gennaio 2025.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Parte II. Stato attuale dei servizi per le tutrici e i tutori delle persone minori straniere non accompagnate

Servizi per le persone di minore età straniere non accompagnate

Come già menzionato, le persone minori straniere non accompagnate, sia che siano entrate in Italia regolarmente o meno, godono di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia (UNCRC), che l'Italia ha ratificato nel 1991 con la legge n. 176. La Convenzione stabilisce che, in tutte le decisioni riguardanti le persone minori, l'interesse superiore deve essere una considerazione preminente, e che i suoi principi devono essere applicati a tutte le persone di minore età senza alcuna discriminazione. Oltre a tali principi fondamentali, la Convenzione riconosce un'ampia gamma di diritti a tutte le persone minori, inclusi, tra altri: il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo; il diritto alla protezione da ogni forma di violenza, di abuso, di negligenza e di sfruttamento; il diritto alla salute e all'accesso alle cure sanitarie; il diritto all'istruzione; e il diritto delle persone minori ad essere ascoltate e alla partecipazione nelle decisioni che le riguardano.

La legge 47/2017, o legge Zampa, rappresenta un notevole passo avanti del sistema giuridico italiano per la tutela delle persone di minore età straniere non accompagnate, in quanto ha introdotto un quadro normativo più coerente e integrato, volto espressamente a garantire la piena ed effettiva attuazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, al rafforzamento delle misure di protezione e alla promozione di un approccio coerente su tutto il territorio nazionale.

In Italia, successivamente all'identificazione e durante il periodo di tutela, le persone minori straniere non accompagnate possono accedere a una serie di servizi che mirano a garantirne il benessere e l'inclusione.

Qui di seguito, alcuni tra i servizi offerti.

Alloggio: al momento dell'arrivo sul territorio nazionale, le persone minori straniere non accompagnate vengono trasferite presso i *centri di prima accoglienza*. La permanenza in tali centri dovrebbe essere di breve durata, per un periodo strettamente limitato al tempo necessario per le procedure di identificazione, accertamento dell'età e all'offerta di immediato soccorso e protezione della persona minore, e in ogni caso non oltre i 30 giorni. Durante questa fase iniziale è previsto un colloquio preliminare allo scopo di garantire che la persona minore sia ascoltata e che siano ottenute tutte le informazioni pertinenti per valutarne l'interesse superiore.

Successivamente, le persone minori vengono trasferite in *centri di seconda accoglienza*, ossia strutture più stabili e che operano sul lungo termine, le quali forniscono non soltanto un alloggio e servizi essenziali, ma anche l'accesso alle informazioni necessarie, un supporto personalizzato e assistenza volta a incoraggiare l'inclusione sociale ed economica. La maggior parte di queste strutture si inserisce all'interno

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

del sistema SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione), una rete nazionale di autorità locali che, spesso in collaborazione con organizzazioni del terzo settore, si occupa dell'erogazione di servizi di accoglienza integrati e basati sulla comunità, personalizzati sulla base delle esigenze specifiche di ciascun minore. Il modello SAI fornisce supporto graduale e mirato attraverso progetti individuali che tengono in considerazione i contesti di provenienza, le competenze e le vulnerabilità di ciascuna persona minore. Lo scopo di tali centri è quello di conferire alle persone di minore età gli strumenti necessari a diventare autonome su un piano sociale, culturale ed economico. Inoltre, il sistema di seconda accoglienza include strutture finanziate mediante il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA), le risorse AMIF oppure direttamente dalle autorità regionali e comunali, a condizione che tali strutture siano riconosciute o autorizzate al livello locale.

Alle persone minori è inoltre garantito un alloggio presso tali centri fino al compimento della maggiore età, nonché per un periodo successivo di sei mesi, con la possibilità di un'ulteriore estensione ai fini del completamento del processo di integrazione.

Infine, è bene sottolineare che la legge Zampa promuove l'affidamento familiare per le e i minori in via prioritaria rispetto al ricovero in strutture di accoglienza.

Assistenza legale: in seguito alla segnalazione della presenza di una persona minore straniera non accompagnata, il Tribunale per i minorenni competente territorialmente deve nominare una tutrice o un tutore entro 48 ore. La tutrice o il tutore ha il compito di rappresentare l'interesse superiore della persona minore e di garantire che i suoi diritti siano tutelati. Tale sistema mira ad assicurare che ciascuna persona minore abbia una o un rappresentante legale durante l'intero processo di accoglienza e di integrazione. In attesa della nomina della tutrice o del tutore da parte del Tribunale per i minorenni, tale ruolo viene temporaneamente assunto dalla o dal rappresentante legale della struttura di accoglienza.

Istruzione: le persone minori non accompagnate hanno il diritto di accedere al sistema educativo nazionale alle stesse condizioni delle persone minori residenti nel Paese, senza distinzione di provenienza. L'Italia è dotata di un quadro educativo unificato e inclusivo che garantisce l'accesso all'istruzione obbligatoria e il diritto all'istruzione fino all'età di 18 anni. Tale sistema si applica in egual maniera alle persone minori che si trovano presso strutture residenziali, incluse le persone minori straniere non accompagnate, ed è supportato da linee guida nazionali volte a promuovere procedure di iscrizione flessibili, ad esempio la possibilità iscriversi in qualsiasi momento dell'anno senza dover utilizzare la piattaforma digitale. La legge Zampa ha consolidato il diritto all'istruzione, incentivando lo sviluppo di progetti educativi personalizzati, l'uso di mediatrici e mediatori culturali e programmi di apprendistato. Ulteriori iniziative sono state, inoltre, portate avanti mediante la collaborazione tra il Ministero dell'Istruzione e il programma AMIF, attraverso azioni mirate volte a incoraggiare l'apprendimento della lingua italiana e l'inclusione scolastica delle persone minori non accompagnate di recente arrivo in Italia.

Sanità: la legislazione italiana riconosce il diritto delle persone di minore età straniere non accompagnate presenti sul territorio nazionale all'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale (SSN), anche di coloro in attesa del rilascio del permesso di soggiorno. Tale diritto è espressamente riconosciuto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017, che, definendo i nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA), stabilisce che "i minori stranieri presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno sono iscritte al Servizio sanitario nazionale ed usufruiscono dell'assistenza sanitaria in condizioni di parità con i cittadini italiani". Nello

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

stesso anno, la legge Zampa ha rafforzato tali disposizioni imponendo l'iscrizione gratuita e automatica delle persone minori non accompagnate al SSN, precisando esplicitamente che non sono necessarie né la residenza né il permesso di soggiorno ai fini dell'iscrizione, la quale deve avvenire a seguito della segnalazione ufficiale della loro presenza sul territorio italiano.

L'accesso ai servizi sanitari delle persone minori non accompagnate include l'erogazione di cure mediche generali, un supporto psicologico e servizi specializzati se necessario. L'assistenza psicologica è disponibile sotto forma di programmi di consulenza e supporto volti a trattare i traumi subiti e a promuovere il loro benessere emotivo e la loro inclusione sociale. Le cure specialistiche prescritte da una medica o da un medico di base o da una o un pediatra selezionato vengono erogate presso ambulatori ospedalieri o aziende sanitarie locali (ASL). Alcuni servizi possono, inoltre, essere erogati direttamente, senza ricetta medica, presso strutture dedicate, quali consultori familiari, cliniche per la salute mentale, centri di vaccinazione, centri per la riabilitazione da dipendenze e unità di prevenzione dell'HIV.

Integrazione sociale

L'integrazione sociale è una componente centrale del processo di accoglienza delle persone minori straniere non accompagnate. Come parte dei servizi offerti dalle strutture di seconda accoglienza, le persone sono accompagnate nella costruzione di legami significativi con la loro comunità.

Anche la **mediazione culturale** svolge un ruolo cruciale, poiché rappresenta un supporto linguistico e interculturale necessario perché le persone minori possano comprendere ed esplorare il nuovo ambiente sociale e culturale. Nei contesti legali, il coinvolgimento di una mediatrice o di un mediatore culturale viene inizialmente garantito durante il processo di identificazione e, in seguito, durante il colloquio iniziale. La mediatrice o il mediatore culturale ha il compito di fornire alla persona minore informazioni utili in merito ai suoi diritti e al suo stato giuridico. La presenza di una figura mediatrice può inoltre essere richiesta relativamente ad altre procedure, ad esempio valutazioni sociosanitarie o procedimenti giurisdizionali o amministrativi.

Tale percorso prevede, inoltre, la stesura di **piani di integrazione personalizzati**, sviluppati in funzione del contesto di provenienza, dei punti di forza e delle vulnerabilità di ciascuna persona minore, allo scopo di incoraggiarne l'autonomia e l'inclusione. Le persone minori sono quindi incoraggiate a partecipare a un ventaglio di attività sociali, culturali e ricreative, tra cui eventi sportivi, artistici e comunitari, che contribuiscono non solo al loro sviluppo personale ma anche allo sviluppo di un senso di appartenenza al nuovo contesto. Questi percorsi di integrazione puntano inoltre a incentivare la cittadinanza attiva e l'inclusione delle persone minori, con un'attenzione speciale alle esigenze di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità. Il modello SAI garantisce l'erogazione di tale supporto fino al compimento della maggiore età e, potenzialmente, anche oltre, al fine di consentire il completamento del processo di integrazione.

Servizi per le tutrici e i tutori volontari

Le tutrici e i tutori volontari delle persone minori straniere non accompagnate sono nominati dal Tribunale per i minorenni e supportati sia dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) che dal Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, a seconda del territorio di arrivo. Secondo la legge Zampa, le candidate e i candidati per il ruolo di tutrici e tutori volontari sono selezionati e

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

adeguatamente formati dal Garante regionale di riferimento. È previsto il completamento di **un corso di formazione obbligatorio** che tratta gli aspetti legali, psicosociali e fenomenologici della migrazione, lo sviluppo delle persone minori, e ruoli e responsabilità del tutore. Successivamente alla nomina, le tutrici e i tutori operano all'interno di una rete costituita dal personale delle strutture di accoglienza, operatrici e operatori dei servizi sociali, mediatrici e mediatori culturali, psicologhe e psicologi e qualsiasi altro attore che lavori a stretto contatto con minori stranieri non accompagnati.

Le organizzazioni del terzo settore specializzate in materia di assistenza e gestione delle persone di minore età danno grande supporto al sistema della tutela. Ad esempio, l'Autorità Garante regionale della provincia di Palermo ha avviato una collaborazione con le organizzazioni locali allo scopo di formare le tutrici e i tutori precedentemente alla loro candidatura e alla nomina da parte del tribunale dei minorenni. Questa rete di supporto è cruciale al fine di ottimizzare gli sforzi, spesso sottovalutati, delle tutrici e dei tutori. Le collaborazioni con organi quali l'UNICEF, oppure con i servizi sanitari ed educativi locali e con le organizzazioni comunitarie, consentono di creare un sistema esaustivo per l'assistenza delle tutrici e dei tutori e permettono, inoltre, di fornire un supporto tanto pratico quanto emotivo e psicologico, in modo da prevenire situazioni di isolamento o *burnout*.

Infine, una formazione e un'educazione continue delle tutrici e dei tutori sono indispensabili. La preparazione iniziale fornisce infatti le conoscenze e le competenze essenziali e necessarie a tali figure, mentre uno sviluppo professionale costante garantisce loro di essere sempre aggiornate sulle metodologie più recenti, sulle evoluzioni normative e sulle buone pratiche. Infine, le opportunità di lavoro e supporto tra pari, come quelle offerte a Palermo dal Centro Penc, dall'UNHCR e dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), rappresentano elementi preziosi per la condivisione di esperienze e di buone pratiche, in quanto contribuiscono fortemente a migliorare la capacità della tutrice o del tutore di fornire un'assistenza efficace. Tali organizzazioni mantengono inoltre contatti continui e diretti con le persone minori, garantendo che le loro esigenze siano soddisfatte mediante un supporto costante e olistico.

Formazione, strumenti e supporto per le persone di minore età straniere non accompagnate con disabilità e per le loro tutrici e i loro tutori

I professionisti e volontari che lavorano con le persone minori non accompagnate con disabilità in Italia, quindi anche le tutrici e i tutori, le e i caregiver e il personale di prima linea, non sono ancora sistematicamente o uniformemente formati per individuare e trattare le complesse e stratificate vulnerabilità delle persone minori straniere con disabilità. Sebbene esistano opportunità di formazione, sul locale o attraverso progetti mirati finanziati dall'UE, **non è stato ancora sviluppato alcun sistema nazionale e strutturato di costruzione delle competenze, né prevista alcuna formazione obbligatoria** destinata a queste figure.

Le persone minori straniere non accompagnate sono considerate intrinsecamente vulnerabili, con tali vulnerabilità spesso combinate con altre condizioni preesistenti, traumi subiti durante il percorso di migrazione o sfide affrontate all'arrivo nel Paese di accoglienza. Se i soggetti in questione hanno una o più disabilità, fisica, psicologica o dello sviluppo, si parla di **doppia vulnerabilità**, la quale richiede una risposta sensibile e specifica. La salute mentale delle persone minori non accompagnate è spesso

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

compromessa: nel 2022, l'1.9% delle persone minori accolte presso le strutture SAI mostravano segni di malessere psicologico, lo 0,3% necessitava cure sanitarie specialistiche e lo 0,2% presentava una disabilità formalmente riconosciuta. Tuttavia, queste cifre potrebbero non rispecchiare la situazione reale, data la mancanza di un sistema di controlli sistematici e data la difficoltà di individuare disabilità non visibili o indotte dai traumi subiti.

I sistemi di accoglienza e di assistenza non sempre dispongono delle risorse adeguate a trattare queste situazioni complesse. Gli approcci decisionali supportati e altre pratiche che tengono in considerazione le esigenze specifiche delle persone minori con disabilità sono raramente noti o attuati dalle tutrici, dai tutori e dalle figure professioniste; inoltre, al momento non esistono strumenti o protocolli armonizzati a livello nazione che possano fungere da linee guida. Inoltre, anche i meccanismi di prevenzione del burnout destinati alle tutrici, ai tutori e alle e ai caregiver, in particolare alle figure volontarie, risultano carenti o frammentati.

In tal senso, **la recente istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti e delle persone con disabilità**, operante dal 1° gennaio 2025, rappresenta un passo avanti significativo. Attualmente non esistono ancora strumenti o formazioni specifiche rivolte a coloro che operano con le persone minori non accompagnate con disabilità. Tuttavia, da decreto **l'Autorità Garante è responsabile della promozione di un'effettiva attuazione dei diritti delle persone con disabilità, della lotta contro la discriminazione, nonché della diffusione di buone pratiche e modelli residenziali adeguati**. Il decreto legislativo che istituisce l'Autorità Garante prevede inoltre forme di cooperazione con la carica di Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, la quale ha, tra i vari compiti, quello di trattare casi di persone migranti private della libertà personale. L'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità potrebbe quindi essere di grande supporto nella promozione di future attività di sviluppo di competenze, nonché nel miglioramento dell'assistenza alle persone minori con disabilità nei vari settori, come i servizi per la migrazione e per la tutela dell'infanzia. Inoltre, tramite il monitoraggio delle strutture, l'Autorità potrà fungere da ulteriore soggetto supervisore nei casi in cui i diritti e le esigenze delle persone minori non accompagnate con disabilità non siano adeguatamente tutelate.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Parte III. Valutazione: analisi qualitativa della situazione attuale

Problematiche, lacune e insegnamenti tratti: persone di minore età straniere non accompagnate

Il sistema italiano delle tutrici e dei tutori volontari si articola attorno un'ampia gamma di attori provenienti da vari ambiti o con competenze specifiche differenti, al fine di garantire l'interesse superiore, l'inclusione, il benessere e la tutela delle persone minori non accompagnate. Dal punto di vista della persona minore, tutrici e tutori volontari rappresentano figure di riferimento alle quali affidarsi in un ambiente nuovo e confusionario, composto da un'intera rete di persone e organizzazioni che collabora al fine di garantirle o garantirgli sicurezza, comprensione e supporto.

Le strutture di accoglienza garantiscono la presenza di professioniste e professionisti dediti al benessere delle persone di minore età. Tra queste figurano membri del personale, mediatrici e mediatori culturali, psicologhe e psicologi con esperienza in materia di supporto interculturale, operatrici e operatori dei servizi sociali e responsabili delle strutture. Ciascuna e ciascuno di loro svolge ricopre un ruolo fondamentale, poiché ascoltano la storia della persona minore, ne comprendono il *background* e le sfide affrontate e offrono supporto nel momento in cui la persona minore si trova ad esplorare una vita e un Paese nuovo, rispettando l'identità e l'individualità.

Le autorità locali e i tribunali per i minorenni contribuiscono alla tutela dei diritti della persona minore e alle decisioni che ne rispettino l'interesse superiore, con l'obiettivo costante di fornire un ambiente stabile e amorevole in cui possano crescere.

Inoltre, le organizzazioni della società civile, in particolare quelle che operano nel contesto del supporto e dell'integrazione delle persone minori non accompagnate, offrono servizi preziosi sia alle persone minori che alle loro tutrici e ai loro tutori volontari. Malgrado il lavoro congiunto portato avanti da queste figure e organismi per tutelarle e accompagnarle, un numero elevato di persone minori e adolescenti mostra spesso confusione e difficoltà di comprensione riguardo al nuovo ambiente in cui si trova. Per le e i minori è spesso complesso determinare in che modo queste figure e queste organizzazioni siano connesse, e quali siano le loro reali responsabilità. I colloqui e i *focus group* condotti con i e le minori non accompagnate e le tutrici e i tutori rivelano **che molte persone minori non sono pienamente consapevoli dei propri diritti, né comprendono in maniera chiara il sistema di tutela in cui vengono inserite**. In particolare, spesso non comprendono il diritto di disporre di una tutrice o di un tutore e il ruolo di questa figura, e ciò le porta ad avere l'impressione di essere escluse dal processo decisionale e di non sapere a chi rivolgersi per esigenze o problematiche specifiche.

L'assenza di informazioni chiare e accessibili può infondere nelle e nei minori un senso di isolamento, sfiducia o disorientamento, il quale può essere esacerbato **dal complesso processo di coordinamento e collaborazione** tra le parti interessate e le tutrici e i tutori volontari. Nel contesto dei centri di accoglienza, ad esempio, le tutrici e i tutori volontari affermano di riscontrare, talvolta, difficoltà relative

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

al coordinamento con il personale delle strutture e con le operatrici e gli operatori dei servizi sociali. Ciò deriva, in primo luogo, dal ruolo stesso che queste figure svolgono, che prevede il monitoraggio e la supervisione del processo di integrazione e del benessere delle persone minori non accompagnate, che spesso li pone in una posizione delicata tra il controllo e la collaborazione. Il coinvolgimento delle tutrici e dei tutori mira a garantire il rispetto dei diritti e delle esigenze delle persone minori, ma lo svolgimento di tale compito può talvolta portare a tensioni o fraintendimenti con le figure professioniste responsabili direttamente dell'assistenza giornaliera e delle attività di supporto. Questo aspetto mette in luce la necessità di un **quadro di coordinamento strutturato** e più efficiente, che includa una definizione chiara dei ruoli e delle responsabilità di ciascun attore della rete di supporto. Adeguamenti del genere possono essere ottenuti mediante **la formalizzazione e l'istituzionalizzazione di strumenti e meccanismi volti a ottimizzare la responsabilità condivisa** e fondati sul principio generale del rispetto dell'interesse superiore della persona minore.

Per molte persone minori, soprattutto quelle che si trovano ad affrontare traumi, barriere linguistiche o differenze culturali, navigare questo sistema complesso senza una guida adeguata rappresenta un'ulteriore sfida. Di conseguenza, garantire che queste persone siano informate, coinvolte e dotate degli strumenti necessari all'interno di questo sistema è essenziale tanto quanto l'erogazione stessa dei servizi.

La **transizione dalla minore alla maggiore età** costituisce un periodo particolarmente vulnerabile per le persone minori straniere non accompagnate, e le tutrici e i tutori spesso non riescono a fornire guida e risposte efficaci, data la scarsa formazione e i servizi limitati. Al compimento dei 18 anni di età, molte persone minori affrontano cambiamenti repentini, come la perdita dei servizi residenziali e assistenziali. Secondo il quadro normativo, tale transizione può assumere la forma di continuità amministrativa, permettendo così l'estensione del permesso di soggiorno fino ai 21 anni di età, oppure la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per motivi di studio (molto difficile da ottenere), di lavoro o per attesa occupazione. Durante questa fase, molte persone giovani adulte sono esposte a mancanza di fissa dimora, a disoccupazione oppure a un maggiore rischio di sfruttamento. Sono pertanto **necessarie disposizioni omogenee al livello amministrativo**, nonché preparazione in ambito socioeconomico.

Il panorama sociopolitico globale indica un **atteso incremento del numero di persone di minore età straniere non accompagnate in arrivo in Europa e in Italia**, in seguito a fattori quali guerre, crisi climatica e persecuzioni politiche. Negli ultimi anni si è assistito inoltre a una tendenza crescente della politica italiana a derogare alle norme in materia di tutela delle persone migranti, principalmente attraverso controlli alle frontiere sempre più restrittivi. Questa tendenza suscita preoccupazione in merito alla salvaguardia dei diritti umani, specialmente delle persone minori non accompagnate, che costituiscono uno dei gruppi più vulnerabili tra le persone migranti. Un esempio significativo in tal senso è il decreto-legge 133/2023, che rappresenta un triste **passo indietro nella tutela** e inclusione delle persone minori non accompagnate. La legge estende, infatti, il periodo massimo di stallo presso i centri per le persone adulte quando le strutture specifiche per persone minori non sono disponibili. Misure del genere rischiano di sottovalutare le esigenze e le vulnerabilità specifiche di questa categoria di soggetti, esponendoli potenzialmente ad ambienti inadeguati rispetto ai requisiti in materia di sviluppo, salute mentale e sicurezza.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Problematiche, lacune e insegnamenti tratti: tutrici e tutori volontari

Gli studi e le analisi condotte nel quadro del progetto GUIDE, nonché i dati ricavati tramite focus group e colloqui con le tutrici e i tutori volontari e la rete di questo sistema, illustrano le sfide principali ai fini di un sistema e di un modello efficace per tutrici e tutori in Italia. Sono inoltre emerse una serie di problematiche e lacune relative al lavoro e al supporto delle tutrici e dei tutori volontari nell'ambito dell'attuazione efficace del loro ruolo di responsabilità verso le persone minori non accompagnate, ad esempio: un **coordinamento e una comunicazione frammentate con le istituzioni e la rete di tutela; corsi di formazione e di aggiornamento limitati; limitati riconoscimento e supporto del loro ruolo;** barriere linguistiche e culturali; transizione all'età adulta.

Le tutrici e i tutori si trovano sovente **difficoltà nello stabilire una comunicazione efficace con le istituzioni**, quali il tribunale per i minorenni, i servizi sociali e le strutture di accoglienza. Sono stati segnalati casi in cui i decreti di nomina dei tutori non contenevano informazioni di contatto essenziali per la tutrice o il tutore e per i centri di accoglienza, comportando così ritardi nel processo di assegnazione di un soggetto tutore. Analogamente, l'assenza di una comunicazione puntuale relativa agli appuntamenti o alle udienze della persona minore impedisce alle tutrici e ai tutori di ottenere informazioni necessarie e, quindi, di esercitare le proprie responsabilità in maniera efficace. Inoltre, la frammentazione dei servizi sociali in molti comuni più piccoli rende tali ostacoli più difficili da superare e compromette l'accesso delle tutrici e dei tutori a un supporto e a informazioni costanti.

Al livello strutturale, molte tutrici e tutori, strutture di accoglienza e associazioni hanno segnalato che, in molti casi, i tribunali per i minorenni non procedono alla nomina di una tutrice o di un tutore volontario per minori stranieri maggiori di 16 anni, preferendo invece una tutela istituzionale, solitamente rappresentata dalla sindaca o dal sindaco del comune in cui la persona minore è accolta. Tale pratica, segnalata nel territorio di Palermo, non garantisce che il periodo di tempo limitato disponibile che intercorre tra l'arrivo della persona minore e il suo diciottesimo compleanno sia utilizzato in maniera tale da supportarne l'integrazione. L'assenza di una tutela volontaria dedicata significa spesso opportunità mancate di supporto personalizzato, guida e accesso puntuale ai servizi essenziali.

Le tutrici e i tutori volontari che hanno partecipato ai focus group in Sicilia hanno lamentato ritardi significativi nelle procedure amministrative di istituzioni come le centrali di polizia e le Prefetture. Inoltre, le azioni di coordinamento tra i vari attori specializzati e i servizi sono spesso carenti, il che impedisce di portare avanti procedure di routine ma essenziali, come il rilascio dei documenti identificativi, del codice fiscale e delle tessere sanitarie, ostacolando così gli sforzi per il supporto dell'inclusione sociale della persona minore, nonché per una risposta adeguata a vulnerabilità specifiche.

Studi e colloqui con vari attori del sistema della tutela hanno inoltre rivelato la presenza di **sfide comuni nella collaborazione tra i centri di accoglienza e le tutrici e i tutori**, che derivano, da un lato, dall'elevato carico di lavoro operativo assegnato al personale delle strutture e, dall'altro lato, da un diffuso pregiudizio nei confronti dei soggetti tutori, percepiti come figure che svolgono puramente

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

compiti di supervisione e controllo piuttosto che assolvere al ruolo di persona adulta e guida agendo nell'interesse superiore della persona minore. Tale dinamica contribuisce non soltanto a indebolire la fiducia reciproca e la cooperazione, ma porta anche a sottovalutare il ruolo della tutrice e del tutore. Spesso le strutture di accoglienza si assumono la responsabilità di molte delle esigenze giornaliere della persona minore, riducendo il ruolo del tutore a quello di puro rappresentante legale, scavalcando il ruolo di guida adulta e la dimensione relazionale del loro rapporto con la persona minore. In più, la limitata inclusione del punto di vista e delle competenze dei servizi sociali nell'ambito della formazione e della costruzione di competenze delle tutrici e dei tutori esacerba la collaborazione talvolta fragile tra i centri di accoglienza e il sistema di tutela volontaria.

Una lacuna sistemica più ampia è associata alla **volontarietà del sistema di tutela** stesso, che contribuisce a limitare la capacità delle tutrici e dei tutori di trovare un equilibrio tra le responsabilità previste da tale ruolo e la loro vita privata e professionale. In tal senso, la legge di bilancio del 2020 ha disposto un aumento dei fondi dedicati all'accoglienza delle persone minori non accompagnate, mentre il decreto interministeriale n. 229/2022 ha delineato le procedure di rimborso spese e la concessione di ferie pagate per le tutrici e i tutori volontari. Da un lato, questo decreto rappresenta un significativo passo avanti verso il miglioramento del sistema di supporto alle tutrici e ai tutori volontari, dall'altro, però, non è ancora stato implementato da una serie di tribunali per i minorenni.

In merito ai corsi di formazione e di aggiornamento, sebbene esista un programma di formazione ufficiale per le tutrici e i tutori, obbligatorio ai fini della nomina da parte del Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) e del tribunale per i minorenni, **le opportunità di sviluppo professionale continuo** sono tuttavia ancora **profondamente lacunose**. Le tutrici e i tutori hanno espresso la necessità e il desiderio di una formazione continua, allo scopo di rispondere a problematiche complesse, quali l'abuso di sostanze, i traumi psicologici, l'occupazione illegale nel settore agricolo e l'inclusione culturale. La mancanza di corsi di aggiornamento e di meccanismi di supporto regolari impediscono alle tutrici e ai tutori di possedere le competenze necessarie e adeguate ad affrontare le esigenze in evoluzione delle persone minori sotto la loro tutela.

Le tutrici e i tutori volontari denunciano **l'assenza di una rete di supporto strutturata**, che contribuisce al loro senso di isolamento, compromettendo così la condivisione di buone pratiche una risoluzione di problemi collaborativa. Spesso le tutrici e i tutori ammettono di sentirsi sottovalutati e privi di supporto nello svolgimento del proprio ruolo. Si è inoltre riscontrato un diffuso senso di abbandono e di assenza di riconoscimento istituzionale, che può comportare una minore motivazione e, talvolta, alla richiesta di rimozione dal registro delle tutrici e dei tutori. Alcune iniziative, solitamente a livello locale o regionale, hanno creato una serie di helpdesk che forniscono supporto in ambito legale, facilitando la mediazione culturale e il supporto psicosociale. Tuttavia, tali iniziative derivano spesso da progetti gestiti dalla società civile e hanno quindi durata limitata, in ragione della mancanza di risorse finanziarie e umane per il lungo termine. A Palermo e in altre città sono stati avviati alcuni gruppi di supporto tra pari supportati da organismi quali UNICEF, UNHCR, CIR e il Centro Penc. Programmi del genere consentono alle tutrici e ai tutori di scambiarsi buone pratiche, condividere sfide e promuovere un senso di solidarietà, specialmente nella gestione di casi di estrema vulnerabilità.

La comunicazione efficace tra tutrici, tutori e persone di minore età non accompagnate è spesso compromessa dalle differenze culturali e linguistiche. L'assenza di mediatrici e mediatori interculturali contribuisce, dunque, al generarsi di fraintendimenti e limita lo sviluppo di fiducia tra le due parti. Le

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

tutrici e i tutori potrebbero avere difficoltà a comprendere il contesto culturale di provenienza e le esperienze della persona minore, generando così interpretazioni scorrette e supporto inefficace. L'integrazione di servizi di mediazione interculturale è quindi cruciale per colmare divari del genere, migliorare la qualità della comprensione e incentivare relazioni più forti tra le tutrici, i tutori e le persone di minore età.

Vale la pena menzionare l'esistenza, al livello nazionale, di "**Tutori in Rete**", la rete italiana di associazioni e gruppi informali di tutrici e tutori volontari di minori non accompagnati. Registrata, in base alla legislazione italiana, come associazione di secondo livello, la rete ha lo scopo di rafforzare il sistema di tutela volontaria tramite la promozione e la rappresentazione delle tutrici e dei tutori volontari su scala nazionale, nonché la costruzione di spazi collettivi organizzati a livello nazionale, regionale e locale, volti alla disponibilità e allo scambio di esperienze, buone pratiche e attività di promozione e supporto attivo. L'associazione rappresenta le tutrici e i tutori volontari italiani al livello europeo ed è un membro attivo della rete European Guardianship Network (EGN).

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Conclusioni

Il sistema italiano di tutela volontaria, istituito dalla legge 47/2027 e dal Codice civile italiano, costituisce un quadro normativo progressivo atto a promuovere la **cittadinanza attiva** nell'azione di tutela e di inclusione delle persone di minore età straniere non accompagnate. Questa categoria gode, secondo la legge, degli stessi diritti e doveri delle persone minori con cittadinanza italiana e dell'Unione Europea. Il sistema è fondato sulla collaborazione tra professioniste e professionisti che operano in ambito di tutela e integrazione: al suo interno, le tutrici e i tutori non sostituiscono le parti istituzionali, ma contribuiscono ad adottare un approccio olistico e centrato sulla persona minore.

Tuttavia, il numero di persone minori non accompagnate attualmente presenti in Italia è significativamente superiore a quello delle tutrici e dei tutori volontari attivi. Tale lacuna mette in luce la necessità di sensibilizzare il pubblico rispetto al ruolo delle tutrici e dei tutori, **diffondendo le opportunità di formazione e di nomina** in tutto il Paese.

Il ruolo di tutrice o di tutore volontario dovrebbe essere percepito come un impegno civico a lungo termine, che richiede **un supporto, una formazione e un aggiornamento costanti**. Oltre alla formazione iniziale obbligatoria prevista dalla legge ai fini dell'inserimento nel registro ufficiale del tribunale per i minorenni, è necessario garantire opportunità di formazione costante, supportate al livello locale, regionale e nazionale. Le organizzazioni della società civile, in collaborazione con le Autorità Garanti regionale e nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, svolgono già un ruolo fondamentale nell'erogazione di tale formazione. Formalizzare queste opportunità mediante politiche pubbliche rafforzerebbe l'abilità delle tutrici e dei tutori di supportare la protezione, l'integrazione e il benessere della persona minore.

Inoltre, il sistema di tutela volontaria richiede meccanismi di supporto strutturati e accessibili, che possono variare da **sportelli che offrono servizi** di tipo legale, psicologico, sociale, culturale e linguistico, fino al supporto individuale. Sebbene numerose tutrici e tutori abbiano usufruito di sportelli disposti negli uffici locali dei servizi sociali e finanziati tramite iniziative nazionali o dell'Unione europea, servizi del genere sono spesso legati a progetti ad hoc e quindi temporanei. Ciò comporta una frammentazione e l'interruzione della continuità professionale, compromettendo **il senso di supporto e fiducia istituzionali delle tutrici e dei tutori.** Al fine di colmare queste lacune, sono nate reti di supporto tra pari volte a promuovere lo scambio di buone pratiche e a offrire supporto emotivo in assenza di risorse istituzionali adeguate.

Il sistema di tutela opera mediante la sinergia di varie attrici e attori pubblici, tra cui i tribunali per i minorenni, le amministrazioni comunali, i servizi sociali e i servizi educativi e sanitari locali e nazionali. **Rafforzare il dialogo tra questi organismi e le tutrici e i tutori volontari è essenziale a colmare il divario tra politica e pratica**. Organizzare tavole rotonde locali, regionali e nazionali potrebbe contribuire a promuovere la partecipazione della società civile e **a integrare le opinioni delle tutrici, dei tutori e delle persone minori nella creazione delle politiche**. In tal senso, l'associazione "Tutori in rete" costituisce una promettente iniziativa in grado di elevare i punti di vista delle tutrici, dei tutori e delle persone minori al livello nazionale.

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Ciascuna e ciascun professionista del sistema di tutela dovrebbe svolgere un ruolo chiaro e definito, fornendo così un contributo in linea con le proprie competenze. L'attuale **assenza di un quadro operativo unificato che definisca le responsabilità specifiche rappresenta un ostacolo alla collaborazione** tra i centri di accoglienza e i tutori e le tutrici. In tal senso, la creazione di **strumenti e meccanismi volti a incentivare le responsabilità condivise**, radicati nel principio dell'interesse superiore della persona minore, contribuirebbero a rendere il sistema più efficiente. Allo stesso modo, riconoscere i punti di vista di tutte le parti coinvolte, incluse le persone minori, le tutrici, i tutori e le operatrici e gli operatori dei servizi sociali dei centri di accoglienza, costituisce un modo per promuovere un approccio più collaborativo. Questo è particolarmente importante per aiutare le persone di minore età a orientarsi nella complessa rete di servizi e a **comprendere meglio la funzione della tutrice o del tutore**, che potrebbe essere trascurata a causa del ruolo principale del centro di accoglienza nella gestione delle necessità quotidiane.

Sono, infine, necessarie modifiche a livello procedurale, al fine di ottimizzare il processo di nomina delle tutrici e dei tutori. Sarebbe dunque essenziale **armonizzare e digitalizzare tale processo** presso i tribunali per i minorenni, garantire che le tutrici e i tutori possano ricevere informazioni puntuali ed esaustive relative alla persona minore e stabilire canali di comunicazione diretta e continua tra il tribunale e i tutori e .

Cofinanziato dall'Unione europea

GUIDE: Supporting Guardians of Unaccompanied Children (101141170). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.