

2019

Il tutore volontario: opportunità e criticità

Progetto pilota di monitoraggio nel comune
di Milano



INTRODUZIONE

Il 7 aprile 2017 l'Italia ha approvato la legge n. 47/2017, cd. *Legge Zampa*, in materia di protezione dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA).

Tra le principali novità introdotte dalla legge, vi sono: la definizione di “minore straniero non accompagnato” (art. 2); il divieto di respingimento alla frontiera (art. 3); l’istituzione di un sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati e di una cartella sociale (art.9); l’introduzione della figura del tutore volontario e relativa disciplina (art. 11).

A oltre un anno dall’entrata in vigore della Legge Zampa, l’Ufficio della Garante dei Diritti per l’Infanzia e l’Adolescenza del comune di Milano, in collaborazione con l’Università degli studi di Milano-Bicocca e UNICEF¹, ha condotto un progetto pilota di monitoraggio della figura del tutore volontario. L’obiettivo di tale progetto è quello di individuare un generico profilo del soggetto che si propone, isolare criticità e problematiche della figura del tutore, nonché individuarne i punti di forza e suggerire possibili migliorie da apportare al sistema di tutela volontaria.

Per la raccolta delle informazioni, nel periodo di settembre-novembre 2018, sono state condotte interviste individuali su un campione di 15 tutori volontari nominati o in attesa di nomina, ai quali è stato sottoposto un apposito questionario di 27 domande, di cui 15 generali e 12 specifiche per i tutori nominati.

IL FENOMENO DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI A MILANO

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati a Milano si inserisce nel quadro dei flussi migratori che hanno interessato in maniera intensa e costante il nostro Paese negli ultimi anni. Recentemente, a seguito degli accordi stretti tra Italia e Libia, gli sbarchi sono notevolmente diminuiti, passando da 119.369 migranti accolti nel 2017, a soli 23.370 nel 2018². Di questi, 3.536 erano MSNA³.

Nonostante un calo di oltre il 34% della presenza di MSNA sul territorio italiano rispetto al 2017, il fenomeno rimane ancora considerevole. Secondo il Report Mensile di Monitoraggio della Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, al 30 novembre 2018 risultano censiti in Italia 11.339 minori stranieri non accompagnati, provenienti prevalentemente da Albania, Gambia, Egitto e Guinea. Di questi, oltre il 92% è di genere maschile e, per di più, già molto vicini alla maggiore età. Difatti, quasi il 60% dei minori stranieri non accompagnati ha già compiuto 17 anni, mentre solo una piccola parte (attorno al 7%) ha meno di 15 anni⁴.

¹ Master Interdisciplinare sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza (MIDIA): <http://www.midia.name>.

² Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione, Cruscotto statistico giornaliero, 2019: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_statistico_giornaliero_08-01-2019.pdf.

³ *Ibidem*.

⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Report Mensile Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA) in Italia, 2018; <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-novembre-2018-13122018.pdf>

Alla stessa data, con 862 minori (il 7,6%), la Lombardia è la seconda regione italiana per numero di MSNA accolti, dopo la Sicilia.

Di questi, la sola Milano ne ospita circa 800 nelle numerose strutture convenzionate⁵.

Oltre alle normali difficoltà tipiche dell'adolescenza, molti dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio presentano fragilità sanitarie, fisiche e/o psichiche e si è notato un aumento sia di minori analfabeti e/o provenienti da contesti socio-famigliari di deprivazione, sia un aumento di minori già coinvolti in fenomeni di devianza nei paesi di origine.

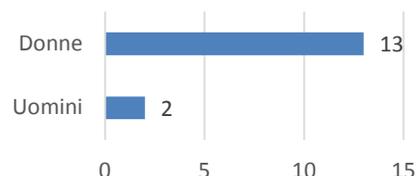
Per far fronte a tale situazione, sarebbero necessari all'incirca 900 tutori volontari per l'intera regione, ma, all'ottobre 2018, in Lombardia ne erano stati formati solo 300, grazie ai corsi organizzati dopo il bando pubblicato il 19 luglio 2017 dal Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza⁶. Di questi, a Milano, agli inizi di novembre solo 93 avevano ricevuto la nomina dal Tribunale per i Minorenni⁷.

I DATI RACCOLTI

1. Il profilo del tutore

Uno dei primi obiettivi di questo progetto pilota è quello di ottenere un profilo del tutore volontario medio, capire le motivazioni che lo hanno spinto a proporsi e quali risultati spera di raggiungere con questa esperienza.

Il primo dato evidente è quello che riguarda il **sex** dei volontari. Su 15 intervistati, infatti, 13 erano donne e soltanto 2 erano uomini. Ciò significa, allora, che ben l'87% dei candidati intervistati era di sesso femminile.



Per ciò che riguarda l'**età**, dalle interviste condotte si nota che 12 tutori (ossia l'80%) appartengono alla fascia che va dai 50 ai 70 anni, mentre due (il 13%) appartengono alla fascia 25-50 e solo uno (il 6,6%) alla fascia over 70. Solo il 40% di loro vive in **periferia**, mentre il 60% vive in **città**. Tutti, però, hanno la patente.

⁵ Dati del 21 aprile 2018:

http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/news/primopiano/tutte_notizie/politiche_sociali/migranti_sperimentazione_minori_non_accompagnati

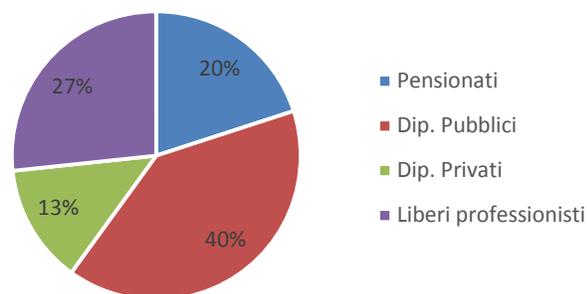
⁶ Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Lombardia, "Avviso aperto ad evidenza pubblica per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati della Lombardia, ex art.11, legge 7 aprile 2017 n.47". Bollettino Ufficiale Regione Lombardia n. 29 del 19 luglio 2017.

⁷ Si nota, tuttavia, che, al termine di questo progetto, quasi tutti i tutori intervistati ancora in attesa di nomina hanno ricevuto assegnazione dal Tribunale.

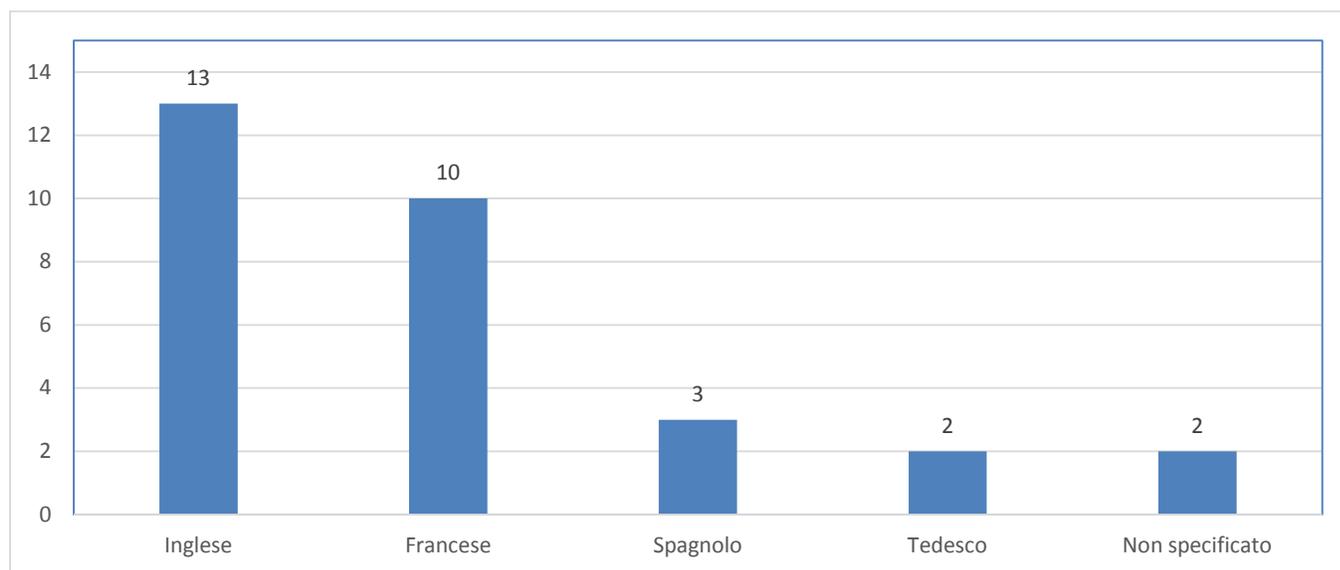
Interessanti, poi, i dati relativi alla presenza di un **partner** o di **figli**. Il 53% degli intervistati, infatti, dichiara di non essere sposato né di convivere attualmente, contro il 46% che ha un coniuge o un convivente. Le stesse percentuali si registrano anche per la presenza di figli.

Ad assumere particolare rilievo, invece, sono i dati relativi alle occupazioni dei volontari. Il **lavoro**, infatti, si dimostra di particolare importanza per un tutore che ha la necessità di avere orari flessibili per potersi occupare del minore e delle sue esigenze.

Si nota che ben il 40% dei tutori intervistati è un dipendente pubblico (di cui solo uno part-time), quattro (il 27%) sono liberi professionisti, tre (il 20%) sono pensionati e solo due (il 13%) sono dipendenti privati. È importante sottolineare come, al momento, non sono previsti dei permessi lavorativi per i dipendenti pubblici che ricoprono il ruolo di tutore volontario⁸. Si spiega allora come quasi la metà dei volontari sia rappresentata da pensionati o liberi professionisti, in grado di gestire con maggior flessibilità il proprio tempo.



Interessanti anche i dati sulle **lingue** conosciute dai volontari. La quasi totalità di loro parla inglese, ma il 66% di loro parla anche francese. In misura minore, poi, figurano anche lo spagnolo (20%) e il tedesco (13%).



⁸ Nel 2018, solo il contratto collettivo nazionale dei chimici ha previsto un permesso lavorativo per questa particolare situazione.

Si è poi evidenziato che il 60% di loro ha già un qualche tipo di **esperienza** nel campo: dal volontariato, alla cooperazione internazionale, passando per attività a contatto con i giovani o lavoro nel sociale.

Infine, abbiamo chiesto loro la **motivazione** che li ha spinti a proporsi per questo ruolo. L'80% di loro ha detto di averlo fatto per dovere civico, per aiutare e rendersi utili. Altri perché trovano molto interessante lo scambio interculturale o per il desiderio di lavorare nel sociale.

Questi dati, allora, ci permettono di stilare un profilo del tutore volontario medio. Probabilmente si tratterà di una donna di oltre 50 anni, lavoratrice, residente nella città di Milano, in grado di parlare circa due lingue oltre l'italiano e con pregresse esperienze nel campo umanitario.

2. Maggiori criticità

Sulla base delle interviste sono stati riportate questioni aperte e criticità soprattutto sui seguenti aspetti della figura di tutore volontario.

Selezione e formazione

La maggior parte degli intervistati ha riportato tempi lunghi per tutto il processo di selezione e formazione. Dei 15 tutori, nove sono stati inseriti nel corso di formazione tenutosi nel maggio 2018, dieci mesi dopo l'uscita del bando.

Il corso di formazione è stato considerato dagli intervistati utile e valido, tuttavia migliorabile. Tra gli aspetti da migliorare, si è menzionata la necessità di avere la presenza di rappresentanti delle comunità e del Tribunale, la possibilità di parlare di casi pratici (con riferimento non solo a Milano, ma alla regione) e, soprattutto, la necessità di adottare una metodologia più interattiva. Gli intervistati hanno poi sottolineato come un corso non basti, ma ci sia il bisogno di una formazione continua, con approfondimento di tematiche e la possibilità di rivolgersi a referenti preparati anche dopo la nomina.

Tutti gli intervistati hanno riportato di non aver avuto una vera valutazione psico-attitudinale, ma solo un colloquio conoscitivo con il Garante regionale, a seguito della domanda e un colloquio finale, che però si è rivelato totalmente inadatto ad una reale valutazione del tutore formato.

Mancanza di riferimento istituzionale dopo la formazione e la nomina

Come anticipato, tutti gli intervistati hanno riportato il bisogno di avere dei referenti preparati a cui rivolgersi di fronte a problemi concreti. Dei 15 tutori intervistati, 10 erano già stati contattati dal Tribunale per i minorenni per una nomina, al momento dell'intervista. Tuttavia, metà di loro non aveva ancora incontrato il minore assegnatogli, il quale, tra l'altro, quasi in tutti i casi, era prossimo al compimento dei 18 anni (fine 2018 o inizi 2019). Cinque di questi tutori hanno riportato di essere stati chiamati dal Tribunale per i minorenni solo per la notifica dell'assegnazione, senza ricevere ulteriori indicazioni e di aver quindi dovuto capire autonomamente come contattare e relazionarsi con la comunità e i servizi sociali. Dai racconti

degli intervistati, si evince una non chiarezza su quali siano le procedure da seguire una volta ricevuta la chiamata del Tribunale per l'assegnazione.

Tutti gli intervistati hanno confermato di fare parte di almeno una rete informale, nazionale o locale, creata in maniera autonoma da alcuni aspiranti tutori, durante i corsi di formazione. Tuttavia, tutti hanno sottolineato come queste reti autonome non siano in grado di rispondere pienamente ai loro bisogni, indicando la necessità di figure di riferimento istituzionali stabili a cui rivolgersi dopo essere stati assegnati a un minore.

Tempi lunghi per nomine di minori spesso alla soglia della maggiore età

Dei 15 tutori intervistati tra ottobre e novembre 2018, cinque erano ancora in attesa di una assegnazione. Degli altri dieci, cinque non avevano ancora incontrato il minore assegnatogli (in un tempo che andava da uno a sei mesi prima). Altri tre avevano incontrato il minore una volta sola. In due casi, il minore assegnatogli era scappato (o dopo il primo incontro o ancora prima di incontrarlo). Nella maggior parte dei casi, i minori assegnati erano già 17enni, prossimi al compimento della maggiore età. Con riguardo a questa situazione, i tutori hanno espresso preoccupazione per il fatto che i tempi molto ristretti gli impedivano di vedere il minore a sufficienza, rendendo molto difficile capirne i reali bisogni e dare un supporto concreto.

Difficoltà di coordinamento tra le diverse figure che ruotano attorno al minore

Più della metà degli intervistati è dell'opinione che il tutore volontario sia una figura nuova che potrebbe avere difficoltà a integrarsi in una rete già esistente, percepita come diffidente nei loro confronti. In generale sentono che le diverse figure (Tribunale, comunità, servizi sociali) non considerino fino in fondo il loro ruolo.

Tra i tutori nominati, molti si sono sentiti smarriti riguardo al come procedere subito dopo la chiamata del Tribunale e, in diversi casi, è stata lamentata la difficoltà di organizzare il primo incontro con il minore, che richiede anche la presenza di un membro della comunità e dell'assistente sociale di riferimento. Dei 10 tutori nominati, nessuno ha poi avuto contatti con il Tribunale per i minorenni dopo l'assegnazione (se non per mandare una relazione in due casi).

Altra preoccupazione è che una rete formata da tanti soggetti possa creare confusione al minore, che potrebbe non capire i singoli ruoli. Di fatto, dei quattro tutori al momento aventi un rapporto con i MSNA assegnati, la metà ha indicato che il minore non ha ben chiaro il ruolo delle figure a cui si relaziona.

Mancanza di permessi lavorativi e rimborsi

Come si è detto, i tutori hanno occupazioni diverse, alcuni sono pensionati. Tuttavia, la metà degli intervistati vede come un ostacolo la mancanza di permessi lavorativi, in quanto una buona parte del lavoro del tutore viene occupata da attività burocratiche, che richiedono molto tempo e orari rigidi. Sulla questione rimborsi e responsabilità sono stati dati pareri diversi, ma in generale l'opinione è che si dovrebbe fare tutto il possibile per non creare limiti e così incentivare il numero di persone che possano proporsi per questo ruolo.

Dopo la nomina

Dei 15 tutori intervistati, dieci sono stati assegnati, ma solo quattro avevano già contatti con il minore al momento delle interviste.

Solo in un caso è stato riportato che la famiglia del tutore era stata attivamente coinvolta. In due casi il tutore incontra il minore su base settimanale, mentre negli altri due almeno una volta al mese, ma senza riferimenti fissi.

Tra i problemi principali sono stati riportati i lunghi tempi da passare per le questioni burocratiche. Per quanto riguarda il rapporto con il minore è stato sottolineato il problema della lingua e della cultura (per minori musulmani a cui viene affidata una tutrice donna). Un altro problema è il rapporto con le famiglie affidatarie, che è considerato più difficile che con la comunità.

Difficoltà di recepimento e applicazione tra regioni (non riconoscimento della formazione)

Pur non essendo stato oggetto specifico di domanda, in occasioni separate, con parte degli stessi tutori intervistati⁹ si è sottolineato come permangano diverse criticità riguardanti la difficoltà di recepimento e di applicazione sul territorio nazionale, l'arbitrarietà delle diverse istituzioni e la conseguente necessità della creazione di protocolli, la necessità di attendere decreti attuativi.

La difficoltà di recepimento e applicazione sembra comportare, inoltre, il mancato riconoscimento dei corsi di formazione tra le diverse regioni. Questo vuol dire che un tutore che è stato formato in Lombardia, non potrà esercitare il suo ruolo anche nel Lazio, se prima non avrà presentato nuovamente la domanda e frequentato l'apposito corso, creando disagi a chiunque, per vari motivi, sia costretto a spostarsi da un luogo all'altro.

3. Punti di forza

Nonostante le problematiche sollevate, i tutori intervistati hanno anche sottolineato alcuni punti di forza di questa figura.

In primo luogo, la **volontarietà** della figura di tutore, che fa sì che si abbiano persone fortemente motivate.

In secondo luogo, la **non appartenenza del tutore a un'istituzione**, il che lo rende una figura adulta di riferimento libera da vincoli e con maggiori opportunità e capacità di stabilire un rapporto diretto e personalizzato con il minore.

È una **figura completa**, che può coprire diversi aspetti, da quelli giuridici a quelli affettivi.

⁹ Workout: "Il minore straniero non accompagnato: comprenderne i bisogni, sostenerne le speranze". Villa Forno di Breme, Cinisello Balsamo, MI, 21 luglio 2018 (nell'ambito del Master MIDIA)

Infine, il tutore volontario **vive sul territorio** nel quale anche il minore si trova ed è parte di una rete che può essere d'aiuto per l'integrazione del minore, anche con prospettive di lavoro dopo la maggiore età.

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

- Rendere più accessibile la figura del tutore, ad esempio prevedendo dei permessi per i lavoratori dipendenti e dei rimborsi che coprano le spese sostenute nell'esercizio del proprio ruolo;
- Implementare il ruolo delle istituzioni a formazione avvenuta, ad esempio tramite la creazione di un riferimento istituzionale a cui possano rivolgersi i tutori che incontrino difficoltà nello svolgimento dei propri compiti;
- Favorire il rapporto di rete tra i diversi soggetti che si occupano del minore e rafforzare il coordinamento tra le figure che ruotano attorno al ragazzo, definendone maggiormente le competenze;
- Uniformare la disciplina della tutela volontaria sul territorio nazionale, tramite, per esempio, la redazione di linee guida nazionali che regolino in modo uniforme l'istituto della tutela volontaria, dando coerenza al ruolo del tutore a livello nazionale;
- Analisi e approfondimenti del lavoro fatto, per affrontare criticità e proporre miglioramenti

In conclusione, a quasi due anni dall'entrata in vigore della Legge Zampa, si può dire che la figura del tutore volontario presenta grosse potenzialità e può davvero porsi come uno strumento di integrazione per i giovani migranti che arrivano nel nostro Paese. Tuttavia, risulta evidente che i volontari, ad oggi, non sono ancora messi nelle migliori condizioni possibili per svolgere il loro ruolo e che poche ma oculate migliorie da parte delle istituzioni sia locali che nazionali permetterebbero al tutore di inserirsi in maniera più adeguata nel sistema di accoglienza degli MSNA.