

Angela Sidoti

La figura del tutore volontario
nella legge Zampa

2022-2.3

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



© Angela Sidoti
Testo chiuso nel mese di aprile 2022

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale**
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

L'art. 11 della l. n. 47/2017 (c.d. legge Zampa) ha istituito la nuova figura del tutore volontario, indicata dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza come «la chiave di volta della legge» perché lo considera “l'asse intorno al quale ruota l'intero sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”¹.

Si tratta di una figura che assume rilievo sia in una prospettiva privata, dal momento che si tratta di cittadini che volontariamente si prestano ad un esercizio di responsabilità sociale, ma anche in una prospettiva pubblicistica, intesa come strumento di gestione del fenomeno migratorio².

La formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari ex art. 11, della legge 7 aprile 2017, n. 47 sono completate dalle linee guida predisposte dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (di seguito “AGIA”) per facilitare l'attuazione della legge, linee guida volte anche ad assicurarne un'applicazione tendenzialmente uniforme sul territorio

¹ Di Pascale e Cuttitta, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 1/2019, p.13.

² F. Albano, La tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati. Un istituto in evoluzione, in La Magistratura, n. 1, 2018, disponibile online: http://www.associazionemagistrati.it/rivista/numeri/nm_7.pdf.

nazionale, secondo le quali il tutore volontario incarna «una nuova forma di genitorialità sociale e di cittadinanza attiva» che assolve non solo a funzioni di rappresentanza legale del minore, ma attento altresì alla relazione con il tutelato «interprete dei suoi bisogni, dei suoi problemi»³.

La Legge n.47/2017 sancisce che per ogni minore straniero non accompagnato venga nominato un tutore, dal Tribunale per i minorenni, selezionato e adeguatamente formato, con l'intento di evitare la prassi, segnalata da diversi territori, di un unico tutore, spesso un ente pubblico, che ha in carico decine di minori stranieri non accompagnati, con il conseguente rischio che non venga in questo modo assicurata adeguata attenzione ad ascolto a ciascuno di essi.

A tal fine, nella sua formulazione originaria, la Legge 47/2017 imponeva la nomina di un tutore per ciascun minore

³ Le linee guida sono state adottate il 25 maggio 2017 e sono pubblicate sul sito dell'Autorità garante: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>.

Il documento è stato elaborato dal gruppo di lavoro sulla tutela legale dei minori non accompagnati, al quale hanno partecipato i Garanti regionali e delle province autonome e alcuni esperti, in senso alla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui all'art. 3, co. 7, l. 12 luglio 2011, n. 112.

straniero, con l'unica eccezione nel caso in cui più fratelli e sorelle si fossero trovati sul territorio italiano⁴.

Il tutore volontario viene scelto da apposito registro, istituito presso il medesimo Tribunale, dopo aver completato un iter di formazione e selezione predisposto dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza (o del Garante nazionale).

La scelta del tutore è di grande importanza in quanto permette di individuare il soggetto più idoneo alla cura degli interessi del minore e per questo motivo occorre ascoltare il minore stesso scegliendo come tutore colui che sia in grado di istruirlo ed educarlo (analogamente a quanto potrebbero fare i genitori) tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni e delle aspirazioni del medesimo.

Nelle more di una legge incentrata sulla protezione dei diritti del minore in conformità al suo superiore interesse, il legislatore ha istituito una figura di tutela nuova e diversa dalla tutela civilistica principalmente improntata a una funzione di gestione del patrimonio.

⁴ Tale previsione è stata successivamente modificata dall'art. 2, co. 3 d.lgs. 220 del 2017, che ha esteso la possibilità di nomina fino ad un massimo di tre minori, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni.

Infatti, rispetto alla disciplina specifica relativa al Titolo X, Capo I, Libro primo del codice civile (articoli 343-397), adesso correttamente richiamata dall'art. 11, co. 2⁵, la figura del tutore volontario è rivolta alle esigenze di cura e relazionali dei minori stranieri non accompagnati, ponendosi quale vera e propria guida, grazie ad una relazione basata su ascolto e fiducia, del minore con il quale condivide ogni decisione che lo riguarda.

Infatti dovrebbe dirsi che anche con riferimento ai minori stranieri non accompagnati il dovere del tutore "(...) molto semplicemente, sta e cade con l'obbligo di diligenza ad egli imposto nell'esercizio della tutela, e positivamente disciplinato dagli artt. 382 e (attraverso una interpretazione a contrario) 384 c.c."⁶

Le disposizioni specifiche contenute nella l. 47/2017, le linee guida dell'AGIA e i bandi predisposti, confermano tale approccio, delineando una figura multiforme, chiamata a farsi interprete e primo promotore dei bisogni e dei diritti del

⁵ L'art. 2, co. 3, lett. b), d.lgs. 220/2017 ha corretto l'errato riferimento alle disposizioni del Libro primo, Titolo IX del codice civile, relative alla responsabilità genitoriale e ai diritti e doveri del figlio, riportato nella formulazione originaria dell'art. 11 l. 47/2017.

⁶ Carlo Bianconi Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione, a cura di Joëlle Long, Cedam 2018, p.146.

minore, vigilando sul rispetto del suo superiore interesse in ogni situazione, ma anche a dialogare e coordinarsi con le istituzioni.

Infatti le linee guida riprendono i summenzionati presupposti individuati dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea nel manuale sulla tutela dei minori privi delle cure genitoriali dai quali si desume che ad essi spetta la rappresentanza legale del minore ovvero il potere di compiere in sede civile gli atti che riguardano i diritti e gli interessi del minore, compresi quelli di natura personale, e in sede penale potendo costituirsi parte civile nell'interesse del minore e proporre querela.

Il tutore, inoltre, persegue il riconoscimento dei diritti del minore, ne promuove il benessere psico-fisico e vigila sui percorsi di educazione, di formazione professionale e integrazione, tenendo conto delle capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni, vigila sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione, amministra l'eventuale patrimonio del minore.

La volontarietà del compito nel nostro ordinamento non è unica nell'Unione europea in quanto è prevista anche in qualche altro Stato membro (in particolare Svezia e Belgio, mentre

la Germania ha un sistema duplice, che affianca professionisti e volontari⁷).

Questa scelta si inserisce nel discorso sulla morfologia e le funzioni del tutore di minori privi di cure genitoriali, a livello nazionale ed europeo.

Data la delicatezza dei compiti ad esso assegnati e dal momento che il tutore è chiamato a svolgere un'opera del più alto valore sociale, sarebbe necessario richiedere una sempre più specializzata e competente preparazione, ma in assenza di adeguato sostegno, che assicuri formazione continua, assistenza per i casi più complessi, conciliabilità con gli impegni lavorativi, la formazione rischia di essere rimessa all'iniziativa e disponibilità dei singoli.

In tal senso, la mancanza di strumenti idonei ad agevolare la disponibilità dei privati cittadini (come ad esempio la mancata previsione di una polizza assicurativa per la responsabilità civile dei tutori volontari, o permessi di lavoro per lo svolgimento delle attività previste dalla legge), può

⁷ Per una comparazione delle legislazioni degli Stati membri, con riferimento alle caratteristiche dei tutori dei minori, si veda EMN Ad-Hoc Query on Unaccompanied Minors – “Volunteer Tutor/Guardian”, richiesta il 13.2.2018 e disponibile su: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1270_italy_unaccompanied_minors .pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1270_italy_unaccompanied_minors.pdf)

rappresentare un fattore deterrente, ed è stata prontamente segnalata dall'AGIA come un aspetto critico, su cui si rende opportuno un intervento⁸.

Gli ambiti che necessitano di essere presi in considerazione (in particolare il sostegno istituzionale e di professionisti dotati di competenze adeguate, la formazione), a fronte di una disciplina legislativa estremamente scarna, sono molteplici.

Rispetto ad essi, l'Autorità garante ha promosso appositi interventi con diversi strumenti (linee guida, note, compendi), privi di carattere vincolante, ma idonei a fornire orientamenti, e di cui occorrerà valutare l'efficacia e l'idoneità per un'effettiva attuazione dell'istituto.

Addentrandoci dunque nei dettagli dei requisiti e dei compiti che spettano al tutore, e iniziando dalla nomina, si rileva appunto che il tutore volontario è nominato dal presidente del Tribunale per i minorenni, tra gli iscritti al registro per i tutori volontari istituito, come già detto, a norma della Legge n.47 del 2017 dopo aver concluso un percorso di selezione e formazione.

⁸ Nota 20 novembre 2017, n. 3469 dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, allegato n. 6.7. alla Relazione sull'attività svolta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (Anno 2017), giugno 2018, disponibile sul sito: <http://www.garanteinfanzia.org>.

Le linee guida prevedono una procedura selettiva ad evidenza pubblica, nella forma di un bando regionale pubblico e aperto senza data di scadenza, articolata in tre fasi “preliminari” (preselezione, formazione e iscrizione in elenco), seguite da una fase finale di nomina.

La previsione di un bando privo di scadenza sembrerebbe rispondere all’esigenza di dare continuità alle attività di selezione e formazione degli elenchi, che permetta così una nomina tempestiva, evitando il determinarsi di situazioni analoghe a quelle che hanno portato all’apertura della ricordata procedura di infrazione nei confronti dell’Italia ove, nel 2013, si rilevavano tempi di nomina dei tutori superiori agli undici mesi dall’ingresso dei minori sul territorio nazionale.

La fase di preselezione di cui si occupano gli uffici dei Garantisti regionali, delle Province autonome di Trento e Bolzano, o in mancanza l’AGIA e che è successiva alla pubblicazione del bando regionale, è rivolta alla raccolta e valutazione delle domande degli aspiranti tutori.

Esaurita la fase di selezione, ed espletato l’eventuale colloquio, i candidati idonei sono ammessi alla formazione. ⁹

⁹ Un punto questo sottolineato anche da molte associazioni nelle Osservazioni e raccomandazioni del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non

L'attribuzione della competenza di nomina al Tribunale per i minorenni, anziché al giudice tutelare, frutto di una modifica del testo originario da parte d.lgs. 220 del 2017, risponde alle perplessità da più parti manifestate circa l'originaria previsione¹⁰.

L'art. 11 della l. 27/2017 prevede la sottoscrizione di appositi protocolli tra i Garanti per l'infanzia e i presidenti dei Tribunali per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari.

Il protocollo conferisce al presidente del Tribunale per i minorenni il compito di tenere l'elenco dei tutori volontari, al fine di effettuare la scelta del tutore volontario che risulti la più appropriata in modo da assicurarne la rotazione e di accertare

accompagnati sull'attuazione della L. 47/2017 «Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati», ove si puntualizza la necessità che «gli enti locali e le istituzioni centrali investano risorse affinché ai tutori volontari venga garantito un adeguato supporto (non solo giuridico/amministrativo, ma anche psico-sociale, etc.) nell'esercizio della loro importante funzione. Ciò è indispensabile anche per rendere possibile l'accesso a questo programma a cittadini non necessariamente esperti in materia di immigrazione, conformemente allo spirito della legge che non si rivolge a categorie professionali specifiche».

¹⁰ Sul tema della ripartizione delle competenze si vedano i rilievi espressi da C. Cascone, Brevi riflessioni in merito alla Legge n. 47 del 2017, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 2/2017.

rispetto a quali territori vi sia disponibilità a svolgere l'incarico.

Spetta, invece, all'Autorità garante la revisione e l'aggiornamento dell'elenco dei tutori con cadenza annuale alla luce delle nomine effettuate e dei tutori volontari che intendono confermare o meno la propria disponibilità all'assunzione della tutela.¹¹

Va rilevato che la citata Legge n. 47/2017 non specifica quali caratteristiche e presupposti debbano sussistere in capo all'aspirante tutore.¹²

Dunque assume importanza in tal senso l'art. 19, co. 6, d.lgs. 142/2015 relativo al sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati che, di concerto con la disciplina dell'Unione europea, impedisce la nomina di organizzazioni i cui interessi siano in contrasto con

¹¹ I protocolli d'intesa tra l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e il presidente di diversi Tribunali per i minorenni ai sensi dell'art. 11 della l. 47/2017 sono pubblicati sul sito dell'AGIA:
<https://www.garanteinfanzia.org/protocolli>

¹² Compiti e funzioni che vanno ricostruiti all'interno di diverse previsioni della stessa legge Zampa. Si vedano gli artt. 5 e 6, che modificano il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, 8, 10, 16 e 18.

quelli del minore, e richiede il possesso delle competenze necessarie allo svolgimento della funzione.

I presupposti per l'accesso al ruolo di tutore volontario sono stati, pertanto, definiti nelle linee guida dell'AGIA, alle quali rinviano i protocolli di cui sopra, specificando che la selezione, fatte salve le competenze previste dalle norme regionali, deve attenersi ai criteri e ai requisiti indicati nelle linee guida da ritenersi parte integrante degli stessi protocolli.

Linee guida che individuano come necessari: il possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato appartenente all'Unione europea ovvero, nel caso di cittadini extra UE o apolidi, la regolarità del soggiorno sul territorio nazionale,

il possesso di residenza anagrafica in Italia,

il compimento del venticinquesimo anno di età,

il godimento dei diritti civili e politici,

l'assenza di condanne penali ovvero procedimenti penali o per l'applicazione di misure di sicurezza o di prevenzione in corso.

Inoltre, dato il richiamo alla disciplina prevista al Titolo X, Capo I del Codice Civile, le linee guida richiedono l'assenza

di cause di incapacità all'ufficio tutelare di cui all'art. 350 c.c. e specificatamente:

la libera amministrazione del proprio patrimonio,

la non rimozione da altra tutela,

la non iscrizione nel registro dei falliti,

l'assenza di conflitti di interessi con il minore e di eventuali provvedimenti di decadenza, limitazione o sospensione della responsabilità genitoriale.

Inoltre, sempre le linee guida, dispongono che il tutore volontario sia persona di «ineccepibile condotta», ovvero idonea sotto il profilo morale, con ciò richiamando seppure implicitamente l'art. 348 c.c.

Specificano, poi, che il tutore volontario sia dotato di adeguata disponibilità di tempo, necessaria all'espletamento della funzione. Tale previsione sottolinea il particolare coinvolgimento richiesto al tutore volontario, il quale non potrà dedicarsi a tale delicato compito solo occasionalmente, ma dovrà mettere a disposizione il proprio tempo e le proprie energie, per tutelare e romuovere adeguatamente i diritti del minore affidato, avendo cura di impostare e sviluppare con esso una relazione di fiducia.

Proprio in virtù delle conoscenze e competenze richieste, talora molto specifiche, le linee guida e i bandi di selezione, pur non escludendo la nomina di tutori volontari sprovvisti di precedenti esperienze rilevanti, segnalano quale criteri ulteriori il possesso di uno specifico titolo di studio, particolari qualità personali e professionali, la conoscenza di lingue straniere comprovata tramite relativa certificazione, esperienze concrete di accompagnamento e assistenza presso conosciute e benemerite associazioni di volontariato e culturali, ovvero agenzie educative, ambiti professionali qualificati ove sia già stata svolta formazione e diffusa la conoscenza di questioni giuridiche e umane riguardanti la cura degli stranieri di minore età.

Tuttavia in merito a tali ulteriori «requisiti utili» si ravvisano alcune difformità applicative a livello regionale. Alcune Regioni, infatti, hanno inteso tale requisito nel senso di valutare in via preferenziale le candidature da cui risultino tali

requisiti, talvolta richiedendo l'allegazione della relativa documentazione¹³, mentre in altri casi non sono stati menzionati¹⁴.

Al tutore volontario, una volta nominato, sono demandati i compiti relativi alla richiesta di protezione internazionale. La domanda di protezione internazionale, sulla cui presentazione il minore non accompagnato dovrà essere informato ai sensi dell'articolo 19, co. 1, può essere presentata da questo direttamente o dal tutore, qualora ciò risulti opportuno all'esito di una valutazione individuale della situazione personale del minore, condotta ancora una volta, dal tutore.

L'art 6, co. 3, della l. 47/2017, demanda sempre al tutore le procedure relative alla richiesta di permesso di soggiorno, anche in quella particolare fase di transizione verso la maggiore età.

¹³ Si vedano ad esempio i bandi della Regione Umbria: <http://www.regione.umbria.it/documents/18/10111768/Avviso+pubblico+tutori+MSNA/03afaoad-9720-418b992c-a04ff915514f>;
Regione Marche: http://www.ombudsman.marche.it/uploads/files/Avviso_Pubblico%20formazione_tutori_minori.pdf;
Regione Friuli Venezia Giulia http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/pagine/garante-dirittipersona/garante/.allegati/Avviso_pubblico_tutori_volontari_MSNA_All_de-lib_23_31.07.2017.pdf.

¹⁴ Si veda l'avviso per la Regione Basilicata, che però aggiunge il requisito del diploma di istruzione secondaria superiore e/o di laurea triennale o specialistica http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/files/docs/03/41/55/79/DOCUMENT_FILE_3415579.pdf.

Il tutore diventa punto di riferimento per il minore all'interno del Centro e anche all'esterno, nei confronti delle istituzioni e delle autorità coinvolte nella tutela del minore (servizi socio-assistenziali, servizi sanitari, scuola, enti previdenziali) e agisce o resiste in giudizio in nome del minore.

Proprio questa sua caratteristica rende il tutore volontario una figura fondamentale nel sistema di protezione, con compiti che richiedono una comprensione piuttosto puntuale delle finalità dei diversi permessi di soggiorno, delle procedure necessarie al loro rilascio, la capacità di discernere quale possa essere, nel caso concreto, la soluzione maggiormente rispondente al superiore interesse del tutelato, nella piena consapevolezza degli obblighi incombenti.