



Approfondimento n. 2 / marzo 2020

## Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati: una definizione innovativa

a cura di  
**Marianna Lunardini**  
CeSPI

Con il sostegno di



Fondazione  
Compagnia  
di San Paolo

INTESA  SANPAOLO



## Sommario

|  |    |
|--|----|
| Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati: una definizione innovativa ..... | 3  |
| Definire il tutore volontario: alcuni riferimenti .....                                  | 4  |
| Una comparazione con figure simili .....   | 5  |
| La connotazione volontaria e gratuita .....  | 6  |
| Il rapporto fra Tribunale per i Minorenni e Tribunale Ordinario.....                     | 8  |
| La figura del tutore dei minori precedentemente alla Legge Zampa .....                   | 8  |
| Fonti normative citate .....   | 10 |

## **Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati: una definizione innovativa**

La legge 47 del 2017 ha disciplinato in maniera strutturale il sistema di protezione ed accoglienza dell'ordinamento italiano nei confronti dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Nel rafforzare le tutele rivolte alla categoria dei minori considerata, la legge espressamente riprende il concetto di superiore interesse del minore, come bene ultimo e principio guida di tutte le disposizioni ivi ricomprese.

La normativa si pone l'obiettivo di guidare la tutela del minore sin dalle prime fasi di riconoscimento ed identificazione della persona come MSNA, dal raggiungimento della maggiore età come soglia decisiva ma non conclusiva del percorso, al prosieguo amministrativo come forma di accompagnamento ad uno stadio di maturità ed integrazione del ragazzo. In questa logica di tutela graduale, la disposizione ha individuato nella figura del tutore volontario un elemento fondamentale per la realizzazione del superiore interesse di cui sopra.

Il tutore è una figura prevista all'art. 11 della legge, il quale tuttavia non ne dà una definizione disciplinando semplicemente che, presso ogni Tribunale per i Minorenni, siano predisposti degli elenchi a raccolta dei nominativi delle persone aventi la volontà *“di assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle.”*

La modalità con cui è stato concepito il soggetto lo riconduce all'immagine preesistente del tutore come normato dal Codice Civile, pertanto come una persona che si prende cura del minore, rappresentandolo, nei casi di assenza genitoriale o di chi ne abbia la responsabilità. Sebbene siano istituite con la stessa logica, vari sono gli argomenti che portano a considerare le differenze fra le due figure: in primo luogo le motivazioni *formali* attinenti alla differente competenza dei Tribunali adibiti alle nomine; in secondo luogo per l'inevitabile estraneità del tutore al minore straniero rispetto alla figura familiare civilistica.

Il tutore volontario di un MSNA, infatti, sceglie in maniera spontanea e senza alcun stimolo economico di supportare un ragazzo o una ragazza a lui sconosciuto/a: senza la sua iniziale richiesta di iscrizione in un elenco di tutori, difatti, non potrebbe mai essere chiamato a ricoprire tale ruolo nella vita di un giovane. Il suo compito è inoltre più complicato, per via dell'estraneità dei due soggetti e della vulnerabilità del minore stesso di cui il tutore non sa e non può sapere fino al momento della designazione. In tale condizione, le aspettative di entrambi giocano un ruolo determinante per comprendere il potenziale di riuscita dell'attività di supporto al ragazzo stesso. Questa percentuale di incognito e sconosciuto differenzia i due tutori, caricando quello volontario di un margine di difficoltà maggiore per la riuscita stessa del suo agire<sup>1</sup>.

Il presente scritto invita a riflettere sulla caratura innovativa della figura del tutore volontario, pur evidenziando la prassi in alcune aree dell'Italia anteriore all'approvazione della normativa nazionale. Le pronunce della giurisprudenza, Corte Costituzionale e Corte di Cassazione, consentono di contestualizzare nella realtà fattuale i dilemmi giuridici che si prestano all'analisi della figura ex art. 11 l. 47/2017. In ultimo i recenti sviluppi, relativi alle politiche pubbliche in tema, lasciano immaginare un'evoluzione della figura stessa denotando potenziali sviluppi nella sua conformazione.

---

<sup>1</sup> La scelta del tutore da parte del Tribunale è difatti non vincolata formalmente a criteri specifici atti ad agevolare il rapporto fra tutore e minore (come ad esempio la conoscenza della medesima lingua).

## Definire il tutore volontario: alcuni riferimenti

Nel quadro dell'Unione Europea, oltre al chiaro riferimento alla Convenzione per i Diritti del Fanciullo del 1989, varie sono state le direttive che hanno affrontato il problema di assicurare la cura di un minore straniero giunto senza genitori nel territorio europeo. Le direttive europee tuttavia, così come le normative nazionali, non conducono ad una definizione unitaria presentando differenti terminologie.

La Direttiva contro la tratta di esseri umani, 2011/36/EU, dispone infatti all'articolo 14 il dovere di designare un tutore o rappresentante sin dal momento dell'identificazione del minore, in ogni circostanza in cui non gli possano essere garantiti i diritti o il supremo interesse da parte dei genitori. Anche gli artt. 15 e 16 disciplinano l'obbligo di indicare un rappresentante nei casi in cui si proceda penalmente nei confronti di minori non accompagnati o per cui non sia possibile affidarsi ai genitori. La Direttiva 2011/95/UE norma all'art. 31 l'obbligo per lo Stato di individuare quanto prima la persona o l'organizzazione atta ad assicurare la rappresentanza del MSNA, a seguito della concessione di protezione internazionale. La Direttiva 2013/33/EU, relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, individua invece nella figura del *Rappresentante* "la persona o l'organizzazione designata dagli organismi competenti per assistere e rappresentare il minore non accompagnato nelle procedure previste dalla presente direttiva, allo scopo di garantirne l'interesse superiore del minore ed esercitare la capacità di agire per suo conto, ove necessario."

Stante la differente terminologia che le direttive indicate e le legislazioni nazionali degli Stati Membri hanno utilizzato, variando fra tutore, rappresentante, rappresentante legale, l'Agenzia dell'UE per i Diritti Fondamentali (EU FRA) ha posto l'esigenza di focalizzare l'attenzione non sulla definizione del tutore stesso, ma piuttosto sul mandato che è chiamato a svolgere. Quest'ultimo è ricondotto a tre aree principali: assicurare il superiore interesse del minore, proteggere il benessere del ragazzo, esercitare la rappresentanza legale, completando la capacità di agire limitata per la minore età.<sup>2</sup> Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si è espresso definendo alcuni dei caratteri riguardanti i tutori esprimendo la necessaria imparzialità ed indipendenza del loro ruolo, a cui deve essere assicurata libertà da ogni tipo di influenza nociva o conflitto di interessi deleterio per la loro azione di cura del minore<sup>3</sup>.

Secondo l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), il tutore è "la persona che, a titolo gratuito e volontario, non solo voglia e sia in grado di rappresentare giuridicamente un minore straniero non accompagnato, ma sia anche una persona motivata e sensibile, attenta alla relazione con il minore, interprete dei suoi bisogni e dei suoi problemi". Nelle Linee guida dell'AGIA, per la selezione, formazione ed iscrizione negli elenchi, si esplicita inoltre che il tutore è simbolo di *genitorialità sociale* e di *cittadinanza attiva*.<sup>4</sup>

L'accento posto dalla definizione dell'AGIA è sulla caratura umana che la persona aspirante tutore deve avere. Come rilevato da alcuni autori difatti la funzione primaria del tutore volontario è quella di essere attore principale di un "percorso di accompagnamento umano"<sup>5</sup> del minore stesso. Il tutore deve stabilire una relazione di supporto e fiducia con il ragazzo, aiutando a orientare le sue scelte future in forza del raggiungimento della maggiore età. Sebbene agisca per mandato dell'autorità giudiziaria, egli ha una certa discrezionalità nella sua attività. Difatti, gli adempimenti

---

<sup>2</sup>EU FRA, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*, 2018, p.9.

<sup>3</sup>Principle 4, Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2019) 11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration, 11 Dicembre 2019. "States should ensure that each guardian enjoys the independence and impartiality appropriate to their role, to ensure freedom from undue influence or interference, and that they are accountable. In particular, guardians should not exercise any other responsibility which might lead to any actual or potential conflict of interest in their support, assistance and representation of the child"

<sup>4</sup><https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>

<sup>5</sup> M. Tamagnone e D. Lopomo, Il Tutore, in J. Long (a cura di), *Tutori volontari per Minori Stranieri non Accompagnati, materiali per l'informazione e la formazione*, CEDAM, 2018, p. 143.

amministrativi e giuridici a cui deve vigilare imprimono una forte spinta alla crescita del ragazzo, al suo futuro stesso in definitiva, permettendogli di iniziare un cammino di integrazione nel rispetto delle sue volontà. Tale progetto di integrazione del minore è fondamentale ed è oggetto di valutazione al momento della maggiore età, facilitando il rinnovo del permesso o il decreto di convalida del prosieguo amministrativo da parte del Tribunale per i Minorenni, ex art. 13, comma 2, l. 47/2017.

Infatti, secondo Defence for Children, il tutore è “un adulto amico che svolgerà funzioni paragenitoriali cercando, insieme al ragazzo, di connettere le diverse funzioni che il sistema deve o dovrebbe mettere a disposizione”<sup>6</sup>, ponendo rilievo sul fondamentale supporto che la persona dovrà dare al minore in un contesto difficile, in cui alla condizione già di per sé vulnerabile del ragazzo si associa un sistema che spesso non riesce a capire i suoi bisogni e aspirazioni.

### Una comparazione con figure simili

Al di là della precisione nel delimitare i contorni del tutore volontario, tre soggetti sembrano essere richiamati dalle definizioni espresse: quella di tutore in senso civilistico, di rappresentante legale e quella del genitore. Sarebbe sbagliato consegnare ad uno di questi l'interezza della figura così come disciplinata dalla legge n. 47 del 2017, ognuna di queste per una serie di motivazioni di cui si cercherà di esplicitare il senso.

A cominciare dall'ultima citata, la legge n. 47 del 2017 prima della modifica avvenuta con d.lgs. 220 del medesimo anno richiamava la disciplina del Titolo IX, Libro I, cod. civ., relativo alla responsabilità genitoriale e ai diritti e doveri del figlio. Tale richiamo esplicitava l'indole e l'aspirazione della legge nel suggerire che il tutore potesse essere il soggetto più prossimo nel territorio italiano al genitore, nel senso di accudimento e sostegno. Espressione di genitorialità sociale, il tutore rappresenta il concreto spirito di solidarietà cittadina secondo l'interpretazione delle istituzioni e delle associazioni che si occupano della materia. Tuttavia, l'imitazione genitoriale è potenzialmente nociva per lo sviluppo del minore stesso, tanto più come è stato rilevato da parte della dottrina in considerazione dell'identità dei ragazzi, alcuni prossimi alla maggiore età e lontani dal sentirsi minorenni pur essendolo, per esperienza e anche per cultura diversa. Difatti, alcuni hanno evidenziato come definire *bambino* una persona sotto i 18 anni non ha senso in paesi dove l'aspettativa di vita è poco più dei 40 anni, pertanto il tutore deve valutare la maturazione del ragazzo ed evitare atteggiamenti genitoriali che svalutino il vissuto dello stesso<sup>7</sup>. L'accostamento alla figura paterna/materna può essere controproducente anche nel bilanciamento delle attività e nel rapporto fra il tutore stesso e gli operatori dei centri di accoglienza. Difatti al tutore non è concesso l'affidamento del ragazzo, che pertanto non può ad esempio dormire nell'abitazione dell'adulto, in quanto a tale servizio è preposto il centro di accoglienza.

Rispetto al rappresentante legale, il tutore ha un mandato più vasto. Egli è un cittadino che si rappresenta legalmente i ragazzi di minore età privi di appoggi e sostegno genitoriale o familiare, potendo compiere atti e negozi giuridici in nome e per suo conto. Tuttavia egli ha anche il dovere di tutelare il benessere del minore stesso, curando la sua crescita e le scelte attinenti al futuro come quelle relative al percorso di vita, la permanenza in Italia, l'istruzione e la salute. Riprendendo la disciplina civilistica, l'art. 357 c.c. prevede che il tutore abbia il compito di “*prendersi cura della persona del minore*”, assistendolo nel suo percorso di crescita fino alla maggiore età. In tal senso il tutore deve conoscere quindi le aspirazioni e la volontà del minore e cercare di rappresentarle al

---

<sup>6</sup>Defence for Children, *Orientamenti formativi sulla tutela volontaria di persone minorenni straniere non accompagnate*, gennaio 2018, p. 17.

<sup>7</sup> L. Jourdan, *Antropologia e diritti d'infanzia. Alcune riflessioni sulla guerra e sui bambini-soldati in Africa* in (a cura di) V. Maher, *Antropologia e diritti umani nel mondo contemporaneo*, Torino, Rosenberg e Sellier 2011 pp. 99-108.

meglio, col presupposto di agire a garanzia del principio di autodeterminazione della persona, come forma di realizzazione del valore fondamentale della dignità umana.

In ultimo, la comparazione della tutela legale ex art. 357 c.c., con quella volontaria secondo legge del 2017, permette di apprezzare a pieno la figura del tutore ed il suo mandato, che abbina infatti l'elemento della cura intesa come “*assistenza materiale*” (Corte di Cassazione, sez. VI Civile, ordinanza n. 9199/2019), con quello della rappresentanza legale. Si è specificato che la legge n. 47 del 2017 richiamava la disciplina del tutore a quella del Titolo IX, mentre come riformato dal d.lgs. 220 del 2017 la disciplina a cui oggi si richiama è quella della tutela secondo Titolo X. La tutela civilistica si ha in situazioni estreme in cui il minore non può più fare affidamento a nessuno dei genitori, in casi di morte dei genitori, di scomparsa, irreperibilità, di mancato riconoscimento dei figli, di sospensione e/o decadenza dalle responsabilità genitoriale. Secondo l'art. 348 c.c., ove non sia possibile nominare una persona precedentemente designata (ad esempio nel testamento da parte del genitore *de cuius*), la scelta del tutore “avviene preferibilmente tra gli ascendenti o tra gli altri prossimi parenti o affini del minore, i quali, in quanto sia opportuno, devono essere sentiti”. Il tutore di un MSNA, invece, è concepito *ab origine* come un individuo sconosciuto al minore stesso, come un soggetto che agisce per il bene ultimo del minore con una funzione sociale non per il rapporto specifico con il ragazzo stesso.

## La connotazione volontaria e gratuita

Il tutore civilistico agisce ex art. 379 c.c. gratuitamente, solo in particolari casi in cui la gestione del patrimonio del minore è particolarmente complessa, il giudice può assegnargli un'indennità. Mentre la tutela relativa ai MSNA è gratuita e non prevede alcun tipo di rimborso o di agevolazione anche dal punto di vista lavorativo. Il tutore è una persona che di propria volontà, senza alcun interesse professionale o para-professionale, decide di iniziare un percorso di formazione messo a disposizione dai Garanti regionali e finalizzato all'iscrizione in un elenco di potenziali tutori tenuto presso ogni Tribunale per i Minorenni.

L'estraneità totale a qualsiasi logica utilitaristica connota la sua posizione, tanto che, fra le poche condizioni formali per richiedere l'iscrizione, vi è quella di non prestare servizio anche volontario nella struttura di residenza del minore<sup>8</sup>. La mera volontà del tutore sorregge ogni passo che fa, dal momento di richiesta a quello della formazione, sino all'accettazione della nomina del Tribunale.

Il Garante Nazionale dell'Infanzia ha espresso, con nota al Governo del 20 novembre 2017, la necessità di provvedere ad una conciliazione fra la funzione di tutore e le esigenze lavorative<sup>9</sup>, richiamando l'attenzione all'art. 18 della Convenzione di New York del 1989 e sul dovere che ogni Stato ha nell'aiutare i genitori ed i tutori legali nella loro azione<sup>10</sup>. Anche il Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull'attuazione della l. 47/2017, il quale riunisce numerose ONG ed organizzazioni del settore<sup>11</sup>, ha raccomandato sin dalle prime fasi di prevedere dei rimborsi spese per i costi che affrontano i tutori (come ad esempio quelle di viaggio ma non solo), oltre che il godimento di permessi retribuiti per assentarsi dal lavoro nel periodo della formazione e nel momento di supporto al minore. Tale osservazione risponde alla necessità di assicurare che non solo i cittadini con situazioni economiche agevolate possano decidere di presentare domanda.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Save the Children, *Guida per I Tutori Volontari per I Minori Stranieri Non Accompagnati*, Aprile 2018, p.12

<sup>9</sup> Protocollo n.3469 dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza al Governo del 20 novembre 2017.

<sup>10</sup> L'art. 18 dispone che: gli Stati Parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori e ai tutori legali nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedere alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo”.

<sup>11</sup> I partecipanti al Tavolo sono: Action Aid, Ai.Bi., Amnesty International, Asgi, Caritas Italiana, Centro Astalli, CNCA, C.I.R., Emergency, OIM, Terre des Hommes, Save the Children, UNHCR, UNICEF.

<sup>12</sup> Osservazioni e raccomandazioni del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull'attuazione della l. 47/2017 “*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*”, 7 novembre 2017.



Sul tema si è espressa la Corte Costituzionale, con sentenza n. 218 del 2018, con giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della l. 47/2017, promosso dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Il giudice tutelare di Benevento, allora competente per la vicenda in quanto avvenuta prima dell'approvazione del d.lgs. 220/2017, era chiamato a rispondere a tre tutori di MSNA che avevano richiesto la liquidazione di un'indennità, secondo principi di equità ed atta a far fronte alle spese necessarie per la corretta tutela di MSNA. La considerazione iniziale era che i tutori non avevano potuto accedere ad un'indennità presa dal patrimonio del minore stesso (utilizzate per le mere spese vive) in quanto gli MSNA erano privi di beni. Pertanto, si trovavano nella condizione di non poter effettuare determinati procedimenti a favore dei minori per assenza di mezzi economici che supportassero le attività necessarie all'interesse dei ragazzi stessi. Essendo questi ultimi privi di un patrimonio, non era possibile per i tutori trarre le spese burocratiche-amministrative da tali fondi ed i tutori stessi si trovavano nella condizione di non poter pagare di propria sponte. I tutori avevano perciò chiesto al giudice di riconoscere il trattamento discriminatorio ex art. 3 Cost. fra le categorie di tutela, poiché i tutori di incapaci italiani avevano potenzialmente accesso ad indennità e quelli dei MSNA invece no, creando quindi una diseguaglianza oltre che disincentivando la tutela di questi. I difensori dei tutori avevano sostenuto che lo Stato si dovesse far carico di quelle spese per evitare l'incostituzionalità degli articoli citati, altrimenti si sarebbe corso il rischio di non avere nessun individuo disposto a prendersi cura di un MSNA.

I giudici della Consulta dichiarano infondate le questioni sollevate e pertanto non riscontrano alcun dubbio di costituzionalità. La motivazione è interessante in quanto evidenzia l'analogia con la figura del tutore civilistico e quindi la natura gratuita delle sue prestazioni. Proprio in merito a queste evidenze come non si tratti di attività lavorativa o professionale ma che le azioni del tutore rispondano ad adempimento di *"un dovere sociale di alto valore morale"*. Ove non vi sia un patrimonio da gestire e su cui far ricadere la richiesta di indennità, in nessun caso vi può essere rimborso delle spese, sia per minore italiano che per minore straniero. La chiusura delle motivazioni è inoltre un punto di rilievo rispetto alla natura e ai principi che sorreggono l'istituzione della tutela di un MSNA, i giudici infatti esprimono che *"la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta"*.<sup>13</sup>

Proprio in risposta a tale difficoltà reale dei tutori, a fine dicembre le istituzioni pubbliche hanno cercato di rispondere alle richieste di uno sviluppo delle politiche pubbliche maggiormente a favore della tutela dei MSNA, in ossequio a quanto espresso, con Comunicazione dell'aprile 2019, dalla Commissione Europea, secondo la quale i tutori devono essere *"better equipped to fulfil their tasks."*<sup>14</sup>

Il Parlamento ha visto presentata una proposta di legge n. 1202 nel settembre del 2018, per favorire i permessi di lavoro retribuiti dei tutori di MSNA, richiamando la disciplina riguardante gli affidatari, secondo la quale sono estese alle persone affidatarie *"tutti i benefici in tema di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, di permessi per malattia, di riposi giornalieri, previsti per i genitori biologici"*<sup>15</sup>. Mentre recentemente, all'interno della Legge di bilancio 2020, art. 1 commi 882 e 883<sup>16</sup>, è previsto uno stanziamento di un milione di euro annui a partire dal 2020, ad incremento del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Le attività che beneficeranno delle risorse aggiuntive saranno finalizzate a rimborsare le spese sostenute e ad incentivare i datori di lavoro a rilasciare i permessi retribuiti, coprendo attraverso il fondo il 50%

<sup>13</sup>Corte Costituzionale, Sentenza 218 del 2018, in <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=218>

<sup>14</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The protection of children in migration, Aprile 2019.

<sup>15</sup> Così dispone l'articolo 80, comma 3, della legge 4 maggio 1983, n.184.

<sup>16</sup> L. 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, GU Serie Generale n.304 del 30-12-2019.

del costo, fino a 60 ore per tutore<sup>17</sup>. Secondo il comma 883 dell'art. 1, per l'attuazione delle disposizioni precedenti è necessario un decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, da adottarsi entro due mesi.

## **Il rapporto fra Tribunale per i Minorenni e Tribunale Ordinario**

Il passaggio di competenza fra Giudice tutelare e Tribunale per i Minorenni è avvenuto, come auspicato dalle stesse associazioni ed organizzazioni del terzo settore<sup>18</sup>, attraverso decreto legislativo successivo alla legge: il d.lgs. 220 del 2017. La competenza del giudice tutelare è confermata in tutti i casi di tutela di minori che non siano stranieri non accompagnati, mentre per quest'ultima categoria si è preferito concentrare le competenze in unico organo giuridico come il Tribunale per i Minorenni.

Difatti, tale Tribunale è competente per ogni fase procedurale attinente al percorso del minore straniero dal momento dell'identificazione. Stante la necessità di assegnare il più prontamente possibile un tutore ad ogni MSNA, giunto sul suolo italiano o in prossimità della frontiera, il Tribunale per i Minorenni è l'organo presso cui sono depositati gli elenchi dei tutori e pertanto si è considerato più agevole per la procedura giuridica stessa attribuirgli la competenza della nomina. La differenza di nomina descritta, rispetto alla restante tipologia di tutela ordinaria, sembra essere una caratteristica rispondente ad una logica di buona amministrazione. Tuttavia, la novità, del passaggio di consegne fra i Tribunali, ha portato problemi di coordinamento e sincronia nei lavori di entrambi gli organi e l'esigenza di maturare esperienza nella trattazione dei fascicoli.

Gli sviluppi che si avranno nella giurisprudenza e della prassi sono pertanto ancora da verificare ed analizzare. I Tribunali e i giudici minorili fino al decreto legislativo non si sono occupati direttamente della materia e, come dimostrato da giurisprudenza ermellina, la natura della tutela - che dipende dalla definizione in primis di minore straniero non accompagnato - non è così facilmente distinguibile nelle fattispecie oggetto di giudizio. L'ordinanza della Corte di Cassazione, sez. VI Civile, n. 9199 del 2019, esprime in tal senso le difficoltà di ripartire in maniera netta le competenze fra i due organi.

## **La figura del tutore dei minori precedentemente alla Legge Zampa**

Prima della L. 47/2017 la tutela dei minori era generalmente affidata al tutore istituzionale, che poteva essere il Sindaco del comune dove il minore era stato accolto, l'Assessore o altri attori istituzionali. Il tutore istituzionale, tuttavia, a causa dell'elevato numero di minori che spesso era chiamato ad affiancare, si connotava come una figura di carattere burocratico/formale che non riusciva ad entrare nella vita del minore stesso<sup>19</sup>.

A fronte di una struttura così descritta a livello nazionale, alcune Regioni hanno sviluppato delle buone pratiche pregresse, giocando un ruolo di precursore dell'ordinamento nazionale, propulsivo della legge del 2017. Le Regioni e gli enti locali hanno attuato per prime la normativa internazionale all'interno del territorio di competenza, *in primis* la Convenzione di New York del 1989 e la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996, disegnando la direzione futura per la legislazione nazionale.

---

<sup>17</sup><http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Minori-non-accompagnati,-un-milione-di-euro-per-i-tutori-volontari.aspx>

<sup>18</sup> Si vedano le Osservazioni e Raccomandazioni citate del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati.

<sup>19</sup> Si veda per approfondimento J. Marzetti (a cura di), *Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati*, Maggioli, 2018, p. 11.



In particolare, quattro sono le Regioni che hanno sviluppato delle figure simili a quella del tutore volontario, così come è concepita ad oggi: l'Emilia-Romagna, la Puglia, la Sicilia ed il Veneto.

Per quanto riguarda la prima, la legge regionale dell'**Emilia-Romagna** ha attribuito al Garante emiliano le competenze riguardo ai tutori volontari. Difatti la l.r. n.9 del 2005 (e successive modifiche apportate nel 2007 e nel 2011), all'art. 5, denominato "Tutela e curatela", dispone che il Garante promuove, anche in collaborazione con i competenti organi regionali e territoriali, la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione. Proprio nel territorio emiliano, sin dal 2013, si è quindi sviluppato a livello locale un'esperienza di tutela dei minori favorita dall'azione del Garante stesso: precisamente nei Comuni di Reggio Emilia, Bologna e Ferrara si sono promosse esperienze di tutela volontaria per i minori di età in stretta collaborazione con il Servizio regionale di competenza<sup>20</sup>.

Per quanto concerne la **Sicilia**, la Regione essendo soggetta all'arrivo di un numero considerevolmente ingente di MSNA rispetto alle altre realtà territoriali italiane, ha sviluppato prima del 2017 forme di assistenza innovative nei confronti del fenomeno. Infatti, nei Comuni di Catania, Palermo e nel Libero Consorzio Comunale di Caltanissetta si sono adottate delle pratiche positive in tema di diffusione della figura del tutore volontario, in un'ottica di superamento della concezione amministrativo-burocratica dell'impostazione nazionale. Ad esempio, a Palermo, già nel novembre del 2016, è stato approvato un Protocollo sull'accoglienza relativo ai MSNA<sup>21</sup> con durata di due anni, il quale prevedeva sia la creazione di un elenco di tutori volontari per una tutela costruita "sui bisogni di minori", sia la risoluzione delle criticità relative all'accertamento dell'età dei minori stessi.

In **Puglia**, con Determinazione del Segretario Generale del Consiglio n. 25 del 28.11.2012, è stato approvato il progetto *Tutori Legali in Puglia*, mentre dal 2016 con varie delibere la Regione ha promosso la selezione e formazione dei tutori finalizzate all'istituzione di un elenco regionale, ripartendo la formazione e gli elenchi dei tutori per provincia. Il progetto della Regione è stato realizzato con la collaborazione dell'UNICEF con cui è stata firmata una Convenzione nel 2015 a tale scopo<sup>22</sup>.

Nel **Veneto**, la regione ha istituito, già con legge regionale del 9 agosto 1988, il Pubblico Tutore dei Minori che seleziona e forma persone volontarie per l'attività di tutela, tale figura è stata sostituita nel 2013 con l'istituzione del Garante Regionale dei Diritti della Persona. In vigore della precedente legge, ex art. 2 lett. a, il Pubblico tutore dei minori del Veneto ha avviato nel 2001 il Progetto Tutori, nella prospettiva di creare una rete regionale di potenziali tutori, a cui sarebbe stata fornita una formazione aggiornata e che sarebbe stata oggetto di monitoraggio del Garante stesso<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup>Nota Informativa al Protocollo di intesa fra il Presidente del Tribunale di Bologna e la Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza per l'Elenco dei tutori volontari, 19.07.2017.

<sup>21</sup>Protocollo del 9.11.2016 tra Comune di Palermo, Tribunale Civile, Tribunale per i Minorenni, Procura presso il Tribunale per i Minorenni, Questura, Università degli Studi, Azienda Sanitaria Provinciale, Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza del Comune. [http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1142/Rapporto annuale Buone Pratiche di Accoglienza Italia 31 maggio 2017.pdf](http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1142/Rapporto%20annuale%20Buone%20Pratiche%20di%20Accoglienza%20Italia%2031%20maggio%202017.pdf), p. 77.

<sup>22</sup>Determinazione dell'Ufficio Affari Generali n. 107 del 25/11/2015, *Convenzione tra Garante regionale dei Diritti dei Minori e il Comitato Italiano per l'UNICEF Onlus, per la realizzazione del Progetto Tutori legali volontari di minori rivolto alle province di Foggia, Taranto e Lecce.*

<sup>23</sup> Regione Veneto, *Il Pubblico tutore dei minori del Veneto Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'istituzione, le funzioni, le attività*, 2006.

## Fonti normative citate

- Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176
- Legge 4 maggio 1983, n. 184, Diritto del minore ad una famiglia
- Veneto: Legge Regionale 9 agosto 1988, n. 42, Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, approvata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, Legge 20 marzo 2003, n. 77 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996"
- Emilia Romagna: Legge Regionale 17 febbraio 2005, n. 9. Istituzione del Garante Regionale per l'Infanzia e l'adolescenza
- Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011 , concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI
- Direttiva 2011/95/UE, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta
- Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale
- Legge n.47 del 2017, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati
- Decreto Legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022