



ISTITUTO DI
FORMAZIONE
POLITICA
"PEDRO ARRUPE"

centro studi sociali



Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

Obiettivo Specifico I "Asilo" - Obiettivo nazionale I - lett.b) -

"Interventi a favore di Minori Stranieri in condizioni di vulnerabilità psicosociale"

"FARO: intervento di pronta identificazione delle vulnerabilità psicosociali dei minori stranieri dallo sbarco alla prima accoglienza e rafforzamento del sistema di accoglienza nelle province di Catania, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa"



La figura del Tutore Volontario Secondo la

Legge 7 aprile 2017 n.47
*Disposizioni in materia di misure di
protezione dei minori stranieri non
accompagnati*

Avv. Maria Vittoria Caiozzo

Aspetti normativi, ruoli, compiti, funzioni del tutore volontario

Obiettivo

- Fornire chiavi di lettura per comprendere la figura giuridica del tutore e le interdipendenze che tale figura ha con i diversi attori che agiscono in un percorso di accoglienza
- Inquadramento normativo
- Specificità del ruolo opportunità e vincoli
- Funzione e compiti
- Interdipendenza ed azione congiunti con i diversi attori in un percorso di accoglienza

GENESI: riferimenti normativi interni e sovranazionali

Il Tutore: Codice Civile

(art 343, 344, 346, art.354...art.371 c.c... Libro I, Titolo X capo I)

Chiamati ad affrontare il fenomeno dell'ingresso di numeri sempre maggiori di *minori stranieri non accompagnati*, si ripropose il dibattito inerente il sistema di protezione da attivare nei loro riguardi, questione già presente negli anni precedenti e fino ai primi anni duemila, che si divideva tra due poli:

- 1) *le funzioni di cura ed assistenza di competenza dei servizi sociali, operatori sistema di accoglienza e la figura del tutore ridondante non necessaria e richiesta solo in circostanze particolari (T.S.O. procedimento giudiziario ... etc.)*
- 2) *Nomina imprescindibile del Tutore, poiché il minore è persona prima di "capacità d'agire", per esercitare i suoi diritti ha bisogno di una rappresentanza legale*

Prevale normativamente la seconda impostazione:
la nomina del tutore è sempre dovuta

- E' stato determinante la circostanza che tutte le DIRETTIVE EUROPEE, hanno ritenuto prioritario questo aspetto:
il dovere di ogni Stato di garantire a tutti i minori stranieri "soli", sul territorio nazionale, di essere rappresentati.
- ✓ Risoluzione Del Consiglio dell'Unione Europea sui (mna) del 26 giugno 1997 (atti di soft law)
- ✓ Direttiva n. 2003/9 del 27 gennaio 2003 norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (abrogata e sostituita) dalla Direttiva n. 2013/33 del 26 giugno 2013 c.d. *Direttiva Accoglienza*
- ✓ Direttiva n. 2005/85 norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Abrogata dalla Direttiva n.32/2013 c.d. *Direttiva Procedure*
- ✓ PIANO D'AZIONE del Consiglio d'EUROPA, sulla protezione dei minori rifugiati e migranti 2017-2019, dove il capitolo "Fornire una protezione effettiva" ha tra gli obiettivi di creare in ciascuno Stato Membro un sistema effettivo di **Tutori**,

- Nonostante il quadro di riferimento normativo europeo fosse chiaro nelle sue determinazioni,
- L'Italia non è stata solerte nel porre l'attenzione dovuta al "diritto di rappresentanza" spettante ai minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale.
- Nel luglio 2014 la Commissione Europea apre una procedura di infrazione, n.2171, contestando la violazione delle direttive europee (n.2003/9,n.2005/85):
 - a) troppo tempo intercorrente tra la segnalazione dell'Autorità di pubblica sicurezza della presenza del minore e la nomina del Tutore
 - b) troppe pochi soggetti disponibili a diventare Tutori rispetto al numero di minori presenti richiedenti protezione
- La procedura è stata Archiviata nel gennaio 2018 solo dopo che la CE ha preso atto della entrata in vigore della legge n.47 del 2017 e del numero di aspiranti tutori volontari e della partecipazione delle istituzioni.

ALTRE NORME SOVRANNAZIONALI RILEVANTI

- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli adottata il 25 gennaio 1996 in seno al Consiglio d'Europa ed eseguita in Italia con legge 20 marzo 2003, n. 77
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza nel 2000 e riconfermata nel 2007, art. 24: diritto dei bambini alla protezione, alla cura e all'ascolto
- Regolamento (CE) n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale

La legge n. 47/2017 e "la nuova" forma di tutela d.lgs. n. 220/2017 disposizioni integrative e correttive.

- Nasce come **risposta di:** adempimento all'obbligo comunitario di nominare effettivamente un tutore ai MSNA, di riordinare e potenziare il "quadro" normativo di "accoglienza" delle persone di minore età non accompagnate presenti nel territorio nazionale.
- Costituisce attuazione dell'art.3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (interesse superiore del minore)
- Istituzionalizza la figura "nuova" del T.V. che dialoga, collabora, supporta e deve essere supportato dagli altri attori del sistema accoglienza.
- Interagisce con due sistemi normativi, il Giudiziario (tribunale per i minorenni = elenchi, nomina, accertamento dell'età...etc.) ed il sistema amministrativo di accoglienza dei migranti.
- Il sistema Giudiziario è chiamato a porre rimedio alla condizione di persone di minore età "non accompagnati" quindi "SOLI".

IL TUTORE VOLONTARIO

art . 11, legge n. 47/2017

- UN PRIVATO CITTADINO - Forma di "**Cittadinanza Attiva**" non più (genitorialità diffusa come da prima stesura)
- Non un Tutore Volontario "SOLO" ma si deve parlare di "SISTEMA di TUTELA VOLONTARIA" con un approccio olistico e sistemico.
- Un Soggetto INDIPENDENTE che RAPPRESENTI il minore sia da un punto di vista **giuridico**, promuovendo ed affermando i suoi diritti, che rischierebbero di rimanere preclusi, sia da un punto di vista **esistenziale**, che crei un rapporto personale diretto ed accessibile per il minorenne, con un ascolto empatico, attivo, con un atteggiamento di "cura" nei suoi riguardi. **Vicino e Terzo**
- Il punto critico è la "**solitudine**" di questi ragazzi, se non si interviene da questo punto di vista il sistema di accoglienza continuerà a girare a vuoto, la figura di un adulto di riferimento che gli offra un "rapporto", un supporto, continuativo nel tempo, accessibile, diretto e personale.

Il Quadro di riferimento internazionale :
la Convenzione sui Diritti del Fanciullo (CRC)
«La bussola del tutore volontario»

- ✓ Approvata dall'assemblea Generale Onu Il 20/11/1989, ratificata e resa esecutiva dall'Italia nel 1991 con La Legge 176
- ✓ 196 Stati Membri (Solo Gli Usa non l'hanno ratificata)
- ✓ È Composta da 54 Articoli
- ✓ Il compito dell'attuazione della CRC è affidato al Comitato per i Diritti del Fanciullo ("comitato ONU"): ogni 5 anni, gli Stati inviano un rapporto sui provvedimenti adottati per attuare la CRC e i progressi realizzati, al termine della procedura di esame del Rapporto presentato, il Comitato ONU rivolge allo Stato delle Raccomandazioni

«La bussola del tutore volontario»

- Il comitato, tra ha 54 articoli ne ha individuati 4 contenenti i principi generali, trasversali a tutti i principi espressi dalla Convenzione e in grado di fornire ai governi un orientamento nella sua applicazione
- **NON DISCRIMINAZIONE (art. 2)**
- **IL SUPERIORE INTERESSE DEL *MINORE* (art. 3)**
- **DIRITTO ALLA VITA, ALLA SOPRAVVIVENZA E ALLO SVILUPPO (art.6)**
- **ASCOLTO, PARTECIPAZIONE E RISPETTO PER L'OPINIONE DEL *MINORE* (art. 12)**

(*Standar - defence for children -*, per i tutori-funzioni quotidiane

<http://www.defenceforchildren.it/files/DCI->

[SafeguardITALIANweb.compressed.pdf](http://www.defenceforchildren.it/files/DCI-SafeguardITALIANweb.compressed.pdf))

«**In tutte le decisioni** relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, **il superiore interesse del fanciullo deve essere una considerazione preminente**»

(art.3, par.1, Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, Legge 176/91)

✓ Il benessere del minore dipende da:

- circostanze individuali (età, livello di maturità, vissuto personale, ecc.)
- dalle diverse decisioni assunte sulla base dei diritti e dei bisogni specifici

✓ Il Comitato per i diritti del minore descrive il superiore interesse come «**benessere del minore**»

Art.11 della legge 47/17: disciplina perfezionabile

Questioni Aperte nell'orizzonte attuativo del perfezionabile "SISTEMA di TUTELA VOLONTARIA"

DUE gli aspetti:

- ✓ Valorizzare e riconoscere la figura ISTITUZIONALE del T.V.
- ✓ Predisporre strumenti affinché il T.V. possa lavorare in serenità ed in modo effettivo munendoli di:
 - 1) Una polizza assicurativa (profili responsabilità civile)
 - 2) Permessi di lavoro
 - 3) Rimborso spese (sent. Corte Costituzione n. 281/2018 -infondata)

A riguardo : NOTE Autorità Garante per Infanzia e l'Adolescenza
(20 Novembre 2017, 04 Maggio 2018)

Prospettive future: le sfide

- **Attuazione del Monitoraggio**

(d.lgs n.220/2017 competenza Autorità Garante per infanzia ed Adolescenza in sinergia con i garanti regionali e Tribunali per i minorenni.)

- **Dialogo Strutturale** per una logica efficace - es. negli abbinamenti (T.V./ msna) prossimità/attitudini.
- **Riorganizzazione degli Uffici Giudiziari** (Trib. minorenni competenti per tutto il Circondario di Corte d'Appello, non su base distrettuale)
- **Coinvolgimento reale di tutti gli Attori del sistema** perché la tutela sia riconosciuta come ruolo **"perno"** del sistema di accoglienza.

Ultimo, ma Primo

- Il TUTORE non è un sostegno "accessorio" al sistema d'accoglienza
- Il carattere "Volontaristico" della figura non si deve estendere e confondere con il "senso della sua funzione"
- Il tutore volontario è la nuova forma con la quale l'ordinamento garantisce la rappresentanza del mnsa in assenza di figure di riferimento
- Il mancato riconoscimento della sua funzione ,della sua importanza , viola l'art. 2 della CRC "**il principio di non discriminazione**" e la violazione della possibilità che questi ragazzi esercitino i loro diritti fondamentali.

LA NOMINA DEL TUTORE

Il MNA non è mai privo di tutela:

Fino a quando non venga nominato il tutore, spetta

- temporaneamente al responsabile della struttura d'accoglienza (che non può mai essere nominato tutore!)
 - alla persona eventualmente nominata come tutore provvisorio da parte del giudice
- la nomina del tutore avviene da parte del Tribunale per i Minorenni (art. 19 d.lgs. 142/2015 così come modificato dal d.lgs. n. 220/2017)
 - la nomina del tutore dovrebbe avvenire entro 48 ore dalla comunicazione della questura, se il minore non accompagnato è richiedente asilo (art. 26 d.lgs. 25/2008), altrimenti nel più breve tempo possibile (346 c.c.)
 - la tutela cessa, normalmente, con il raggiungimento della maggiore età del minore
 - l'ufficio tutelare è gratuito (art. 379 c.c.)

FUNZIONI E COMPITI

IL TUTORE...

- ✓ Ha un ruolo chiave nella **protezione del minore**
- ✓ E' un elemento di efficienza e di efficacia del **sistema tutela volontaria**
- ✓ E' un decisivo supporto all'**integrazione del mna**

*Il tutore volontario è la persona che, a **titolo gratuito e volontaristico**, 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**" (Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza-relazione parlamentare).*

IN GENERALE

Principali Obblighi e Responsabilità Del Tutore

Il comportamento del tutore nell'espletamento del suo incarico, si uniforma agli obblighi e delle responsabilità verso il minore, disciplinati in via generale dalle norme di diritto civile (in particolare Libro I, Titolo X del Codice civile), valutando sempre la situazione specifica del MNA.

In particolare, il tutore:

- ✓ è persona di «**ineccepibile condotta**», requisito necessario per la nomina (art. 348 Cod. C. c.)
- ✓ esercita il proprio ruolo con «**fedeltà e diligenza**», come da giuramento al momento della nomina (art. 349 Cod. Civ.)
- ✓ cura gli interessi personali del minore, **vigilando** sulla sua cura, sul suo **benessere psicofisico**, sulla sua assistenza, sulla sua **istruzione** e sulle **cure mediche** e amministrandone eventuali beni (art. 357 Cod. Civ.)

IN GENERALE

Principali Obblighi e Responsabilità Del Tutore

- ✓ **rappresenta il minore e agisce in suo nome e per suo conto** negli atti e procedimenti con valore legale (art. 357 Cod. Civ.), proporre denuncia/querela (indispensabile per i minori infra14enni, sempre possibile per gli altri - art. 120 Cod. Pen.), promuovere giudizi, autorizzare trattamenti sanitari, etc.
- ✓ **se il minore si allontana dal centro di accoglienza** richiama il minore ricorrendo al giudice competente (art. 358 cod. civ.)
- ✓ **risponde verso terzi dei danni civili provocati da fatto illecito del minore** (*culpa in vigilando*) solo se coabita con il minore, salvo che dimostri di non aver potuto impedire il fatto (art. 2048 Cod. Civ.)
- ✓ **In ossequio al principio secondo cui la responsabilità penale è sempre personale**, il tutore non risponde penalmente degli atti eventualmente compiuti dal minore che integrino illeciti penali.

IN GENERALE

Principali Obblighi e Responsabilità Del Tutore

Autonomia del tutore

Per alcuni degli atti citati il tutore si muove in autonomia. Per altri deve chiedere una **previa autorizzazione al Giudice**,

Atti «personalissimi»

Per gli atti che coinvolgono la sfera intima del minore non è prevista la sostituzione da parte del tutore alla volontà del minore, tra questi contrarre matrimonio, fare testamento e riconoscere un figlio.

N.B. il tutore non è affidatario del minore. L'affidamento viene disposto con una procedura diversa e il tutore non ha obblighi di assistenza e cura quotidiana del minore.

Un tutore volontario attento alla relazione con il minore

Cioè:

- Essere chiari circa le proprie funzioni ed i limiti del suo ruolo;
- Non creare false aspettative (riguardo il futuro del ragazzo e la propria presenza futura, il tempo che gli si dedicherà nel corso dell'incarico, costanza della presenza , nella misura che ognuno potrà e vorrà...)
- Essere autentici (non dire o fare cose solo per compiacere il minore o per non dispiacerlo);
- Darsi e dare tempo (la relazione e la fiducia non si costruiscono subito);
- Trovare la giusta vicinanza/distanza emotiva (giusta per il T.V., e per quel minore e quella specifica relazione);

N.B. non dimenticare se stessi e la propria vita, rischio di sbilanciamento

Il tutore volontario come "perno" del sistema di tutela volontaria

- Acquisire una visione d'insieme dei bisogni del minore che (includa gli aspetti materiali, di socializzazione, di cura)
- Favorire la connessione tra i diversi attori del sistema di tutela volontaria
- Vigilare affinché le condizioni di accoglienza siano adeguate al ripristino e/o mantenimento del benessere psichico del minore

L' AFFIDAMENTO FAMILIARE

LEGGE ITALIANA

- «*Il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia*». (art. 1 legge 149/2001)
- «*Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno*». (art. 2 legge 149/2001)
 - *Legge Zampa n.47/2017*
 - Si ribadisce che anche per i minori non accompagnati l'affidamento familiare è da scegliere in via prioritaria rispetto al ricovero in strutture di accoglienza

L'affidamento familiare significa:

- l'accoglienza temporanea di un minore al quale viene data la possibilità di crescere in un ambiente familiare adeguato
- mentre i suoi genitori sono in difficoltà, rispettando la sua storia individuale e familiare

Il ruolo del tutore volontario è quello di :

- ✓ Vigilare affinché il collocamento possa essere la giusta risposta alle esigenze del minore
- ✓ Supportare laddove le necessità del minore hanno bisogno di un suo intervento di tutela
- ✓ Collaborare con la famiglia affidataria per la miglior riuscita del progetto di accoglienza

L'affido familiare non è un'adozione

	AFFIDAMENTO FAMILIARE	ADOZIONE
Durata	Provvedimento temporaneo	Provvedimento permanente
Rapporti con la famiglia d'origine	Mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine nelle modalità (telefonate, incontri programmati o protetti) e tempi previsti (settimanale, quindicinale, mensile) dai servizi sociali e dal tribunale	Perdita di ogni legame con la famiglia d'origine
Conclusione	Rientro del minore nella famiglia d'origine	Il bambino diventa figlio

Specificità dell'affido di un minore non accompagnato (1 SEGUE)

	AFFIDAMENTO "CLASSICO"	AFFIDAMENTO MNSA
E' un..	.. provvedimento temporaneo dovuto a difficoltà della famiglia d'origine	.. provvedimento temporaneo dovuto allo stato di assenza di figure adulte di riferimento presenti sul territorio italiano
Rapporti con la famiglia d'origine	Mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine nelle modalità (telefonate, incontri programmati o protetti) e tempi previsti (settimanale, quindicinale, mensile) dai servizi sociali e dal tribunale	Mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine e con eventuali parenti presenti in Europa
Cultura di origine	La risorsa accogliente deve avere in primis competenze affettive/educative/relazionali	La risorsa accogliente deve avere anche competenze interculturali (formazione, mediazione culturale, eventuali abilità linguistiche..)

Specificità dell'affido di un minore non accompagnato (2)

	AFFIDAMENTO "CLASSICO"	AFFIDAMENTO MINORE NON ACCOMPAGNATO
Conclusione dell'affido	Rientro del minore nella famiglia d'origine	Progetto di inserimento sociale sul territorio italiano Rimpatrio volontario assistito Ricongiungimento familiare

L'affidamento familiare di MNSA

è spesso più complesso per una serie di ragioni:

- Sono minori che molto spesso hanno subito esperienze traumatiche o violenze nel paese di origine
- Arrivano dopo un lungo e travagliato viaggio intrapreso per le più svariate ragioni: orfani, minori in stato di abbandono, fuga, il disagio, violenze subite, sfruttamento, per le donne anche abusi sessuali
- Sono ragazzi che per alcuni aspetti sono "adultizzati," sia nei comportamenti, sia nella percezione di loro stessi come "adulti"
- Aspettative e progetto migratorio: spesso non trovano quello che gli era stato detto o promesso o che si immaginavano e non sanno se fermarsi o proseguire il viaggio.