

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2019

### LA FIGURA DEL TUTORE VOLONTARIO DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NEL CONTESTO DELLE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA NUOVA NORMATIVA ITALIANA

di Alessia Di Pascale e Chiara Cuttitta

***Abstract:** La l. 47/2017 ha introdotto importanti novità in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati. Tra queste, certamente di rilievo è l'istituzione della figura del tutore volontario. In base all'articolo 11 della l. 47/2017 infatti, per ogni minore straniero non accompagnato presente sul territorio nazionale dovrebbe essere nominato un tutore selezionato e adeguatamente formato, al fine di rappresentare e assistere il minore in tutte le scelte che lo riguardano, vigilando sul corretto adempimento delle procedure, nel rispetto del suo superiore interesse. La rilevanza e la delicatezza delle funzioni attribuitegli fanno del tutore volontario un elemento di importanza centrale nell'attuazione del sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati. Il presente contributo si propone di tratteggiare i caratteri della figura del tutore volontario, anche alla luce degli orientamenti espressi a livello internazionale e del quadro europeo, nonché le criticità emerse nella prima fase di applicazione della nuova normativa.*

***Abstract:** Law no. 47/2017 introduced important innovations regarding the protection of unaccompanied foreign minors. Among these, certainly of relief is the institution of volunteer guardianship. According to article 11 of the law no. 47/2017, in fact, for each unaccompanied foreign minor present on the national territory a selected and adequately trained guardian should be appointed, in order to represent and assist the minors in all the choices concerning them, overseeing the correct fulfillment of the procedures, in compliance of their superior interest. The relevance and delicacy of the functions attributed to them make the voluntary guardian an element of central importance in the implementation of the system of protection of unaccompanied minors. This contribution aims to outline the characteristics of voluntary guardians, also in light of the guidelines expressed at the international level and the EU framework, as well as the criticalities that emerged in the first phase of application of the new legislation.*

# LA FIGURA DEL TUTORE VOLONTARIO DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NEL CONTESTO DELLE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA NUOVA NORMATIVA ITALIANA

---

di Alessia Di Pascale\* e Chiara Cuttitta\*\*

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. Le iniziative dell'Unione europea a tutela dei minori stranieri non accompagnati. – 3. Il tutore dei minori stranieri non accompagnati negli strumenti internazionali. – 4. La figura del tutore dei minori stranieri non accompagnati nel diritto UE. – 5. La figura del tutore volontario nella legge 7 aprile 2017, n. 47. – 6. I requisiti dei tutori volontari. – 7. La procedura di selezione e di nomina. – 8. La formazione del tutore volontario. – 9. Le funzioni del tutore volontario. – 10. La gratuità e volontarietà del ruolo di tutore volontario. – 11. Monitoraggio della tutela volontaria. – 12. Considerazioni conclusive.

## 1. Considerazioni introduttive

La tutela e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (di seguito "misna") costituiscono temi di crescente interesse per l'Unione europea e per molti Stati membri<sup>1</sup>. Tra questi, l'Italia è senz'altro uno dei paesi con la maggiore presenza<sup>2</sup>: al 31 dicembre 2017 erano censiti 18.303 misna, con un incremento progressivo nel corso degli anni

---

\* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università di Milano.

\*\* Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali, Università di Ferrara.

I paragrafi 1-4 e 11 sono attribuibili ad Alessia Di Pascale e i paragrafi 5-10 a Chiara Cuttitta.

1. Nel 2017 sono stati oltre 31.000 i misna richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea. Si tratta, comunque, di un numero inferiore rispetto al contesto della crisi migratoria che ha caratterizzato in particolare gli anni 2014-2016 (nel 2016, sono stati 63.300, un numero in calo di circa un terzo rispetto al 2015, ma che rappresenta comunque quasi cinque volte la media annua del periodo 2008-2013, ovvero circa 12.000 l'anno). Si veda *Eurostat Newsrelease*, del 16 maggio 2018, disponibile su: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8895109/3-16052018-BP-EN.pdf/ec4cc3d7-c177-4944-964f-d85401e55ad9>. I dati italiani e di Eurostat non sono comparabili, i dati Eurostat raffigurando i soli misna richiedenti protezione internazionale, mentre il dato italiano comprende tutti i misna. In termini più generali, la portata del fenomeno nell'Unione europea non appare definita in termini puntuali, i dati disponibili essendo frammentati e non adeguatamente disaggregati, *Children in crisis: unaccompanied migrant children in the EU*, European Union Committee, UK Parliament, 2<sup>nd</sup> report, 26 luglio 2016, disponibile su: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/34/3402.htm>. Per un'analisi dei dati relativi ai misna in Europa e in Italia si veda C. Bonifazi, P. Demurtas, *I minori stranieri non accompagnati: dimensioni e caratteristiche nello scenario europeo e italiano*, in *Minorigiustizia*, 2017, p. 33 ss.

2. Se si compara il dato delle richieste di protezione internazionale presentate da misna negli Stati membri nel periodo 2014-2017 emerge che i 5 paesi più interessati sono: Germania (71.675 domande), Svezia (45.065), Italia (22.540), Austria (15.500) e Ungheria (10.860). Si veda [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00\\_eu\\_unaccompanied\\_minors\\_flash\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_unaccompanied_minors_flash_en.pdf).

precedenti (5,4% in più rispetto allo stesso periodo di rilevazione del 2016 e del 53,5% rispetto al 2015)<sup>3</sup>. Al 31 dicembre 2018, il dato mette in luce una contrazione: i misna complessivi presenti e censiti erano, infatti, 10.787, in larga parte maschi tra i 16 e i 17 anni, con la netta prevalenza di alcune nazionalità (Albania, Egitto, Gambia, Guinea, Eritrea, Costa d'Avorio). Poco meno del 40% si trovavano in Sicilia.

Numerose sono, pertanto, state negli ultimi anni le iniziative dell'Unione europea<sup>4</sup> e anche l'Italia si è dotata di una nuova legge nel 2017, con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei misna. La legge 7 aprile 2017, n. 47 (meglio conosciuta come "Legge Zampa"), che interessa l'intero percorso del misna, dall'ingresso sul territorio fino alla sua inclusione nella società oppure al suo rientro nel paese di origine, si qualifica, infatti, come una delle più avanzate e protettive tra quelle in vigore negli Stati membri e sotto diversi aspetti si conforma alle linee d'azione e alle iniziative sollecitate dalla Commissione europea.

La legge si applica a tutti i minori che non hanno la cittadinanza italiana o di un Paese membro dell'Unione europea e che si trovano, a prescindere dal motivo, sul territorio dello Stato o che sono sottoposti alla giurisdizione italiana privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (art. 2). In considerazione della varietà del fenomeno, che include diverse categorie di minori, portatrici di specificità e problematiche diverse, apposite disposizioni sono dettate in favore dei minori vittime di tratta (art. 17) e per quelli richiedenti protezione internazionale (art. 18). Significativa l'affermazione, nell'*incipit* del provvedimento (art. 1, co. 1), della titolarità di diritti in materia di protezione dei minori, in capo ai minori stranieri non accompagnati, in condizioni di parità con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea. Un riconoscimento che si fonda sulla condizione di maggiore vulnerabilità degli stessi (art. 1, co. 2) e che porta quindi a far prevalere la condizione di minore rispetto a quella di straniero. Un approccio, quest'ultimo, che recepisce le sollecitazioni, tra l'altro della Corte EDU, la quale nella propria giurisprudenza relativa ai minori stranieri non accompagnati ha affermato in più occasioni la necessità di tener conto

---

3. Significativa anche l'evoluzione nei dati relativi ai misna sbarcati in Italia. Tra il 2013 e il 2017 sono stati 67.191, con un picco di oltre 25.000 nel 2016. Poi si sono progressivamente ridotti negli anni successivi e nel 2018 risultano sbarcati circa 3500 misna. Si vedano i dati pubblicati su <http://www.ismu.org/minori-stranieri-non-accompagnati/>.

4. Per una ricostruzione delle principali iniziative dell'Unione europea e negli Stati membri si vedano Fundamental Rights Agency, *Current migration situation in the EU: separated children*, Dicembre 2016, disponibile su: <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/december-monthly-migration-focus-separated-children>; European Migration Network, *Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway*, Agosto 2018, disponibile su: <http://www.emn.ie/index.jsp?p=100&n=105&a=2531>. Si vedano, inoltre, le analisi di A. Martone, *Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 298 ss.; A. Annoni (a cura di), *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, Napoli, Jovene, ....(in corso di pubblicazione).

della condizione di estrema vulnerabilità degli stessi, indicandola quale fattore decisivo e prevalente rispetto a considerazioni collegate allo *status* di migrante, anche in situazione di irregolarità<sup>5</sup>, sottolineando che bambini e adolescenti hanno bisogni specifici dovuti all'età e alla dipendenza da persone adulte, oltre che all'eventuale *status* di richiedente asilo<sup>6</sup>. Affermazioni condivise anche dal Parlamento europeo che, a fronte di un orientamento riscontrabile in diversi Stati membri<sup>7</sup>, in un'apposita risoluzione del 2013 ricordava, al primo punto, che «un minore non accompagnato è innanzitutto un bambino potenzialmente a rischio e che la protezione dei bambini, e non le politiche dell'immigrazione, deve essere il principio guida degli Stati membri e dell'Unione europea a tal riguardo, rispettando il principio di base dell'interesse superiore del bambino»<sup>8</sup>.

Pur non esente da alcuni rilievi critici<sup>9</sup>, la nuova legislazione è stata salutata come un'importante novità, idonea a fungere da modello per altri paesi europei, anche per l'istituzione della figura del tutore volontario<sup>10</sup>. Premessa una breve ricostruzione delle direttrici dell'azione dell'Unione europea sul tema dei minori, il presente contributo ha ad oggetto la figura del tutore volontario, di cui saranno tratteggiati i caratteri, anche alla luce degli orientamenti espressi a livello internazionale e del quadro europeo, nonché le criticità emerse nella prima fase di applicazione della nuova normativa.

## 2. Le iniziative dell'Unione europea a tutela dei minori stranieri non accompagnati

L'attenzione dell'Unione europea verso tale crescente e variegato fenomeno si può far risalire alla fine degli anni novanta, allorché il Consiglio adottò una prima risoluzione sui

---

5. Corte Edu, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, ric. n. 13178/03, sentenza del 12 ottobre 2006, § 55; *Popov c. Francia*, ric. n. 39472/07 e 39474/07, sentenza del 19 gennaio 2012.

6. Corte Edu, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar C. Malta*, ric. n. 25794/13 and 28151/13, sentenza del 22 novembre 2016, § 123.

7. J. Kanics, D. Senovilla Hernández, *Protected or merely tolerated? Models of reception and regularization of unaccompanied and separated children in Europe*, in J. Kanics, D. Senovilla Hernández, K. Touzenis (Eds), *Migrating Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe*, Paris, Unesco, 2010, p. 3 ss.

8. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 *sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE*, P7\_TA(2013)0387.

9. Per un esame della legge si rinvia al contributo di C. Cascone, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in questa Rivista, n. 2.2017; rilievi critici sono stati espressi anche da P. Morozzo della Rocca, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto*, 4, 2017, p. 581 ss. e da E. Rozzi, *The new Italian law on unaccompanied minors: a model for the EU?*, 13 novembre 2017, disponibile su [eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu). Si vedano, inoltre, G. D'Alconzo, A. Inverno, *Le nuove norme sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati: contenuto e riflessioni sull'attuazione*, in *Minorigiustizia*, 2017, p. 65 ss., C.I. Martini, *La protezione del minore straniero non accompagnato tra accoglienza e misure di integrazione*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2018, p. 385 ss.

10. Come ha affermato il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, nella nota *La tutela legale dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, disponibile su: <https://fra.europa.eu/en/news/2018/innovative-italian-legislation-updates-approach-guardianship>, «... questo approccio può diventare una *best practice* nell'UE ... ».

minori non accompagnati<sup>11</sup>, e si è poi dispiegata in una serie di iniziative<sup>12</sup> di carattere operativo, così come nella predisposizione di un quadro legislativo, per quanto frammentato. Diverse disposizioni poste a tutela dei minori stranieri non accompagnati si rinvencono nella disciplina che regola l'attraversamento delle frontiere esterne<sup>13</sup> e nell'ambito del sistema comune europeo di asilo<sup>14</sup>, nella disciplina di contrasto alla tratta di esseri umani<sup>15</sup> e

---

11. Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 *sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi*, 97/C 221/03.

12. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 *sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE* cit.

13. Regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 182 del 29.6.2013, p. 1. In particolare si prevede che la formazione delle guardie di frontiera comprenda programmi specializzati ai fini dell'individuazione e della gestione di situazioni che coinvolgono persone vulnerabili quali minori non accompagnati e vittime della tratta di esseri umani. Gli Stati membri sono, inoltre, tenuti alla designazione di punti di contatto nazionali a fini di consultazione sui minori, cui le stesse guardie di frontiera possono rivolgersi in caso di dubbi.

14. I minori stranieri non accompagnati sono espressamente presi in considerazione in tutti gli strumenti che compongono il sistema comune europeo di asilo, ovvero quattro direttive specifiche sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, sulla protezione temporanea, sul riconoscimento della qualifica di rifugiato e sulle procedure per ottenere tale riconoscimento, cui vanno aggiunti i regolamenti che compongono il c.d. sistema di Dublino, adottati nella forma attuale sulla base dell'art. 78 TFUE. In linea generale le previsioni rilevanti attengono alla collocazione dei minori non accompagnati (con parenti adulti, con una famiglia affidataria, in Centri di accoglienza dotati di strutture speciali per i minori o altri alloggi adatti), alla ricerca dei membri della famiglia, alla garanzia di una formazione adeguata per chiunque lavori con minori non accompagnati, all'attenzione verso l'unità familiare, al benessere e allo sviluppo sociale del minore non accompagnato, alla sua sicurezza e all'ascolto nel valutarne il superiore interesse. Per un'analisi del trattamento dei minori nel sistema comune europeo di asilo si veda R. Palladino, *La protezione dello straniero minore non accompagnato nel costruendo sistema comune d'asilo*, in (a cura di) C. Fratea, I. Quadranti, *Minori e immigrazione: quali diritti?*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2015, p. 89 ss. Tutti gli strumenti comprendono espresse previsioni in merito alla nomina tempestiva di un rappresentante o un tutore (art. 24 della dir. sulle condizioni di accoglienza, art. 25 della dir. sulle procedure di asilo, art. 31 della dir. qualifiche, art. 6 reg. Dublino).

15. 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 in GUUE L 101 del 15.4.2011, p. 1. Nel considerando n. 23 si afferma la necessità di dedicare un'attenzione particolare ai minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani, in quanto la loro situazione di particolare vulnerabilità richiede assistenza e sostegno specifici. A questi aspetti è poi dedicato l'art. 16, che nelle indagini e nei procedimenti penali prevede la nomina di un rappresentante qualora il minore non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia.

protezione delle vittime<sup>16</sup>, in relazione al rimpatrio degli stranieri in posizione irregolare<sup>17</sup> e al ricongiungimento familiare<sup>18</sup>.

Anche a seguito dell'avvio di una strategia globale dell'UE per promuovere e salvaguardare efficacemente i diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'Unione europea<sup>19</sup>, nel 2009 il Programma di Stoccolma, con cui erano stati definiti gli orientamenti politici per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2010-2014<sup>20</sup>, riconosceva che «i minori non accompagnati che giungono negli Stati membri da paesi terzi costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile cui va prestata speciale attenzione con risposte apposite» ed invitava la Commissione europea a sviluppare un piano d'azione che consolidasse e completasse gli strumenti legislativi e finanziari applicabili, combinando misure di prevenzione, protezione e assistenza al rimpatrio.

Tale piano fu poi effettivamente adottato nel 2010<sup>21</sup>. Richiamando il principio del superiore interesse del minore, affermato all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, erano definite un complesso di iniziative, indirizzate all'UE e agli Stati membri. Evidenziando un'esigenza di maggior coerenza del quadro complessivo, si mettevano in luce le principali criticità del fenomeno, in particolare legate alla mancanza di dati comparabili (un problema allo stato non ancora risolto), al rientro dei minori nei paesi di origine, ai rischi di essere attratti nell'ambito di reti criminali o ancor peggio di diventare

---

16. Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, in GUUE L 261 del 6.8.2004, p. 19. Ove gli Stati membri si avvalgano della facoltà di applicare la direttiva ai minorenni, ai sensi dell'art. 10, par. 3, essi adottano specifiche cautele (accertamento dell'età e nazionalità, rintracciamento dei familiari) con riferimento ai minori non accompagnati. In particolare sono tenuti ad adottare «con la massima sollecitudine le misure necessarie per assicurarne la rappresentanza legale, se necessario anche nell'ambito del procedimento penale, in base al loro ordinamento giuridico».

17. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in GUUE L 348 del 24.12.2008, p. 98. I minori non accompagnati sono espressamente qualificati tra le persone vulnerabili, alle cui esigenze bisogna prestare apposita attenzione, e specificamente prese in considerazione agli artt. 10 e 17. In particolare, ai sensi dell'art. 17, par. 2, il tutore rileva nella fase di rimpatrio, dovendo gli Stati membri accertarsi che, in caso di allontanamento, il minore non accompagnato sia ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio.

18. Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in GUUE L 251 del 3.10.2003, p. 12. I minori non accompagnati sono presi in considerazione con riferimento al ricongiungimento familiare del rifugiato, all'art. 10, par. 3, ove si prevedono condizioni più favorevoli per il ricongiungimento con gli ascendenti diretti di primo grado, nonché la possibilità per gli Stati di autorizzare «l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare del suo tutore legale o di altro familiare, quando il rifugiato non abbia ascendenti diretti o sia impossibile rintracciarli».

19. Comunicazione della Commissione, *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, COM(2006) 367 def., del 4.7.2006.

20. *Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, in GUUE C 115 del 4.5.2010, p. 1 ss. Si veda in particolare il punto 6.1.7.

21. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, COM(2010) 213 def. del 6.5.2010.

vittime di tratta di esseri umani<sup>22</sup>. Specifica attenzione era dedicata al tema dell'accertamento dell'età ritenuta cruciale, ai fini dell'attivazione dell'insieme di garanzie e diritti spettanti ai minori<sup>23</sup>. In assenza di una disciplina dell'Unione, in caso di impossibilità o inopportunità del rimpatrio, gli Stati membri erano invitati a riconoscere al minore uno *status* giuridico adeguato, con il rilascio di apposito permesso di soggiorno, eventualmente per ragioni umanitarie. Limitati i riferimenti alla figura del tutore in tale documento, affermandosene, tuttavia, la necessaria presenza in ogni fase della procedura di accertamento dell'età e nel caso del procedimento di rimpatrio.

Dato il repentino aumento di misna nel 2015, il tema fu preso in considerazione nell'agenda comune sulla migrazione<sup>24</sup>. In relazione alla priorità di garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo, si invitava a prestare particolare attenzione alle esigenze dei gruppi vulnerabili, come i minori, e si preannunciava l'elaborazione di una strategia globale per dare seguito al piano d'azione sui minori non accompagnati (2011-2014). Nell'allegato 6 della successiva comunicazione sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione del 2016 erano, quindi, esaminate le azioni in corso per la protezione dei minori migranti<sup>25</sup>; tra queste spiccava la pubblicazione del manuale sulla tutela dei minori privi delle cure genitoriali, che, sebbene volto a rafforzare i sistemi di tutela per i minori vittime di tratta, considerava anche la situazione dei minori migranti soli<sup>26</sup>.

Lo strumento recente più significativo è costituito dalla comunicazione del 2017 «la protezione dei minori migranti»<sup>27</sup>, unitamente ad un documento di lavoro in cui si dà conto dell'attuazione del piano di azione sui minori non accompagnati (2010-2014). La

---

22. Tali aspetti venivano poi specificamente affrontati nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)*, COM(2012) 286 def. del 19.6.2012, ove si evidenziava che i gruppi vulnerabili (tra i quali rientrano i minori non accompagnati) presentano una maggiore esposizione al rischio di cadere vittime della tratta.

23. Sul tema specifico dell'accertamento dell'età si vedano E. di Napoli, *Riflessioni a margine della «nuova» procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della l. 47/2017*, in questa *Rivista*, n. 3.2017; J. Moyersoen, *Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età*, in *Minorigiustizia*, 2017, p. 78 ss.

24. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 def. del 15 maggio 2015.

25. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2016) 85 def. del 10.2.2016.

26. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali, Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani*, 2015, disponibile su: <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/f969615a-b82d-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-it>.

27. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *La protezione dei minori migranti*, COM(2017) 211 def. del 12.4.2017.

comunicazione evidenzia innanzitutto l'esigenza di procedere ad una rapida identificazione dei minori al loro arrivo nell'UE, affinché ricevano un trattamento adeguato alla loro età e condizione: tutti i minori devono avere immediatamente accesso all'assistenza legale e sanitaria, al sostegno psicosociale e all'istruzione, a prescindere dal loro *status*. A tal fine, da un lato si preannunciava la prossima revisione delle raccomandazioni EASO per l'accertamento dell'età<sup>28</sup>, e dall'altro lato si sottolineava proprio la necessità di migliorare i servizi di tutela dei minori, designando i tutori in numero sufficiente, più rapidamente e dotandoli di strumenti adeguati all'adempimento dei loro compiti, preannunciando la creazione di una rete europea per la tutela.

Agli Stati membri si richiedeva, inoltre, di predisporre adeguate procedure per segnalare sistematicamente tutti i casi di minori scomparsi e scambiarsi informazioni in merito. Si tratta, anche per l'Italia, di uno degli aspetti più preoccupanti del fenomeno, potendo i minori, in ragione della loro vulnerabilità, diventare vittime di odiosi fenomeni criminali. I progressi compiuti dall'Unione Europea e dagli Stati membri, in tema di protezione dei minori migranti, sono stati esaminati in una relazione nel marzo del 2018<sup>29</sup>.

### 3. Il tutore dei minori stranieri non accompagnati negli strumenti internazionali

Pur in un quadro sovranazionale complessivo, che non dedica ai misna un'apposita disciplina, ma che impone una ricognizione sulla base di diverse fonti, anche di distinto valore giuridico, un riferimento primario del sistema internazionale di protezione dei diritti del minore è senz'altro rappresentato dalla *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*<sup>30</sup>. Approvata dall'Assemblea Generale delle *Nazioni Unite* il 20 novembre 1989, con risoluzione 44/25, ed entrata in vigore il 2 settembre del 1990, essa è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE e si pone quale parametro per l'elaborazione della disciplina dell'Unione europea nella materia<sup>31</sup>. La Convenzione enfatizza

---

28. La guida di EASO aggiornata è poi stata effettivamente pubblicata: *EASO Practical guide on Age Assessment*, 2<sup>nd</sup> Edition, 2018, disponibile su <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assessment-v3-2018.pdf>.

29. COM(2018) 250 def. del 14 marzo 2018. In una tabella allegata sono riassunte le azioni intraprese dalle istituzioni europee, nonché i rapporti contenenti le risposte degli Stati membri al questionario concernente le azioni intraprese a tutela dei minori migranti.

30. Le uniche disposizioni, contenute nella convenzione, che espressamente si riferiscono ai minori non accompagnati o separati dai genitori sono l'art. 22 a tutela dei richiedenti protezione internazionale e gli artt. 9 e 10 che sanciscono rispettivamente il diritto all'unità familiare ed il diritto a favorire la richiesta di ricongiungimento familiare del minore.

31. Nel piano di azione si afferma espressamente che «la Commissione pone al centro di ogni iniziativa riguardante i minori non accompagnati le norme fissate nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo». Per un'analisi della compatibilità degli strumenti normativi dell'UE contenenti disposizioni relative ai misna con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia si vedano i rilievi di R. Farrugia, K. Touzenis, *The international protection of unaccompanied and*

il principio del superiore interesse del fanciullo, qualificato all'art. 3 quale considerazione preminente 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<sup>32</sup>. La correlazione diretta tra la protezione e la promozione del miglior interesse del minore e la nomina di un tutore o di un rappresentante è stata posta in luce dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il quale nel commento n. 6 ha affermato che la celere designazione di un tutore per i minori costituisce una fondamentale garanzia procedurale, funzionale ad assicurare il rispetto del migliore interesse del minore. Tale figura dovrebbe essere nominata non appena la persona è identificata come minore e mantenuta fino alla maggiore età. Non dovrebbe essere avviata alcuna procedura riguardante il minore (per la richiesta di asilo o di altro tipo) finché il tutore non sia stato designato<sup>33</sup>. In termini simili si esprimono, da un lato, le linee guida dell'UNHCR con riferimento ai minori non accompagnati richiedenti asilo<sup>34</sup>, e dall'altro lato, le linee guida sull'accoglienza dei minori fuori dalla famiglia d'origine, adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2010. Pur riconducibili alla c.d. *soft-law*, tali strumenti raccomandano che sia sempre presente una persona riconosciuta legalmente o un organismo incaricato di esercitare la responsabilità giuridica del minore, quando i genitori sono assenti o non sono in grado di prendere decisioni quotidiane nel superiore interesse del minore, svolgendo un ruolo essenziale nell'assicurare che tutti gli aspetti delle domande di asilo presentate dai minori siano adeguatamente rappresentati<sup>35</sup>. In particolare le linee guida sull'accoglienza dei minori fuori dalla famiglia d'origine dichiarano che «as soon as an unaccompanied child is identified, States are strongly encouraged to appoint a guardian or, where necessary, representation by an organization responsible for his/her care and well-

---

*separated migrant and asylum-seeking children in Europe*, in I. Kanics, D. Senovilla Hernández, K. Touzenis, (Eds), *Migrating Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe*, Paris, 2010, p. 21 ss.

32. Come ha puntualizzato il comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, incaricato della supervisione della Convenzione, nel Commento Generale n. 14, l'applicazione ed il rispetto del principio del superiore interesse dei bambini e degli adolescenti deve essere assicurato in tutte le decisioni prese dallo Stato, chiarendo che esso debba intendersi come un principio sostanziale, procedurale nonché come un principio giuridico fondamentale. CRC/C/GC/14, 29 May 2013.

33. CRC General Comment No. 6 (2005), *Treatment of Unaccompanied and Separated Children* (parr. 21 and 33).

34. UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, febbraio 1997, disponibili su: <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4f91cf4/guidelines-policies-procedures-dealing-unaccompanied-children-seeking-asylum.html>.

35. UNHCR, *Child Asylum Claims under Articles 1(A) 2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/09/08, del 22 dicembre 2009, disponibili su: <https://www.unhcr.org/publications/legal/50ae46309/guidelines-international-protection-8-child-asylum-claims-under-articles.html>.

being to accompany the child throughout the status determination and decision-making process»<sup>36</sup>.

Un ulteriore riferimento, in ambito regionale, al superiore interesse del minore si rinviene anche nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1996. Come puntualizzato all'art. 1.2, oggetto della Convenzione è la promozione, nell'interesse superiore dei minori, dei loro diritti, la concessione di diritti azionabili, facilitandone l'esercizio in modo che possano, essi stessi o tramite altre persone od organi, essere informati e autorizzati a partecipare ai procedimenti che li riguardano dinanzi ad un'autorità giudiziaria. Tale obbligo dello Stato comporta il diritto del minore, privo di figura genitoriale, di richiedere la designazione di un rappresentante per assisterlo nell'ambito delle procedure che lo riguardano, a cui compete il ruolo definito all'art. 10<sup>37</sup> e che si sostanzia, soprattutto nei confronti dei minori dotati di discernimento, di fornire adeguate spiegazioni in merito alle decisioni che li riguardano. Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa si rinvencono strumenti di indirizzo che affrontano specificamente il tema dei minori non accompagnati. Di particolare interesse la risoluzione 1810(2011), ove si afferma la necessità di tempestiva nomina di un tutore indipendente e dotato di adeguate competenze nella cura dei minori. Al tutore dovrebbe essere assicurata formazione continua e il suo operato dovrebbe essere oggetto di valutazione periodica ed indipendente. La presenza del tutore dovrebbe essere assicurata in tutti i colloqui e procedimenti in cui il minore sia coinvolto<sup>38</sup>.

Più di recente, la necessità di provvedere alla rapida nomina del tutore, quale strumento essenziale per fronteggiare la posizione di vulnerabilità dei minori stranieri soli ed identificare soluzioni durevoli che ne attuino il supremo interesse, si rinviene anche nel *Patto per una migrazione sicura, ordinata e regolare*, adottato da 164 Paesi nel corso della Conferenza Intergovernativa sulla Migrazione, il 10 dicembre 2018, ed approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre. Con riferimento ai misna, si evidenzia l'esigenza di proteggerli «at all stages of migration through the establishment of specialized procedures for their identification, referral, care and family reunification, and

---

36. *Guidelines for the Alternative Care of Children*, 24 febbraio 2010, A/RES/64/142, par. 145.

37. Nei procedimenti dinanzi ad un'autorità giudiziaria riguardanti un minore, il rappresentante deve, a meno che non sia manifestamente contrario agli interessi superiori del minore:

a) fornire al minore ogni informazione pertinente, se il diritto interno ritenga che abbia una capacità di discernimento sufficiente;

b) fornire al minore, se il diritto interno ritenga che abbia una capacità di discernimento sufficiente, spiegazioni relative alle eventuali conseguenze che l'opinione del minore comporterebbe nella pratica, e alle eventuali conseguenze di qualunque azione del rappresentante;

c) rendersi edotto dell'opinione del minore e portarla a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

38. *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, Resolution 1810 (2011).

provide access to health care services, including mental health, education, legal assistance and the right to be heard in administrative and judicial proceedings, including by swiftly appointing a competent and impartial legal guardian, as essential means to address their particular vulnerabilities and discrimination, protect them from all forms of violence, and provide access to sustainable solutions that are in their best interests»<sup>39</sup>.

Dal complesso di questi strumenti, a livello internazionale, emerge la necessità di una pronta nomina di un tutore, dotato delle necessarie competenze, che segua, assista e assicuri protezione al minore in tutte le fasi del proprio percorso, da quella iniziale e cruciale di identificazione e accertamento dell'età, all'accesso a tutti i diritti allo stesso spettanti.

#### 4. La figura del tutore dei minori stranieri non accompagnati nel diritto UE

La figura del tutore legale costituisce, pertanto, un elemento centrale ai fini di garantire un'effettiva protezione di minori privati temporaneamente o permanentemente del loro ambiente familiare, in un paese diverso da quello di cittadinanza<sup>40</sup>. Il ricordato manuale dell'agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha evidenziato l'assenza di un quadro normativo e di una prassi uniformi tra gli Stati membri con riferimento, tra l'altro, alla definizione di tutore e rappresentante e il relativo ruolo, le qualifiche e le competenze loro attribuite<sup>41</sup>. Peraltro, alcuni Stati membri dell'UE si avvalgono di un unico sistema di tutela per tutti i minori; altri prevedono sistemi diversi in funzione della condizione di migrante del minore. A prescindere dalle differenze dei sistemi, il manuale puntualizza sei principi fondamentali che devono necessariamente applicarsi alle diverse forme di tutela e consistenti nella non discriminazione, indipendenza e imparzialità, qualità, responsabilità, sostenibilità e partecipazione del minore.

Uno specifico capitolo del manuale è dedicato alla valutazione tra la figura del tutore professionale e volontario, operando una scelta a favore dei professionisti, ai quali devono essere garantite condizioni di lavoro idonee ad assicurare soddisfazione e continuità, ritenendo che il ruolo del volontario possa essere essenzialmente di sostegno. La preferenza per una figura professionale si giustifica perché ritenuta più confacente a garantire che ogni minore abbia un tutore qualificato e competente.

---

39. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, risoluzione dell'Assemblea generale del 19 dicembre 2018, A/RES/73/195, obiettivo 7, par. 23, lett. f.

40. Art. 20 *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*. Si veda anche Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe*, <http://website-pace.net/documents/19863/2057396/20160922-MinorsHarmonisation-EN.pdf/404fac91-721a-429d-b236-ba769e833de3>.

41. FRA, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union with a particular focus on their role in responding to child trafficking* <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care>.

Nel tratteggiare i requisiti dei tutori, è pertanto ritenuto fondamentale il possesso di adeguata preparazione professionale, anche specialistica: i tutori devono essere qualificati e preparati a trattare la grande varietà di leggi e procedure che disciplinano l'asilo, la migrazione e altri aspetti di cui potrebbero doversi occupare, così come possedere competenza ed esperienza in materia di benessere e di protezione dei minori, compreso lo sviluppo dei minori e la psicologia dell'infanzia, comprensione delle problematiche culturali e di genere, sufficiente conoscenza dei sistemi nazionali di protezione dei minori, nonché dei sistemi nazionali di assistenza sanitaria e di istruzione. A fronte della complessità dei compiti assegnati, è parimenti importante che i tutori abbiano accesso a servizi di sostegno, quali un'équipe pluridisciplinare di operatori ai quali rivolgersi per competenze, consulenze e assistenza quando esercitano le loro funzioni di tutela. Un sostegno che deve essere anche di carattere psicologico-emotivo.

Anche in considerazione delle differenze riscontrate tra Stati membri, il processo di riforma del sistema comune europeo di asilo avviato nel 2016, si propose di raggiungere, nonostante permanga nelle proposte di riforma un certo spazio lasciato alla discrezionalità degli Stati, una maggiore armonizzazione delle pratiche di tutela per assicurare la rapidità e l'efficacia dell'istituto in tutta l'Unione<sup>42</sup>. Le modifiche più significative si rinvennero probabilmente nella proposta di revisione della direttiva procedure, che maggiormente si sofferma sulla figura del tutore, alla quale dedica un'apposita disposizione (art. 22)<sup>43</sup>. La nomina immediata di un tutore, il quale deve essere effettivamente in grado di svolgere le proprie funzioni, è ritenuta una garanzia fondamentale dei diritti e del benessere generale del minore, anche rispetto ai rischi di tratta e altre forme di abuso e sfruttamento. Innovando

---

42. Si veda in particolare, a pagina 14 della proposta di regolamento procedure COM(2016) 467 def., a p. 13 della proposta di rifusione della direttiva accoglienza, l'articolo 36 della «proposta di regolamento qualifiche» COM(2016) 466 def., nonché la proposta di riforma del regolamento Dublino COM(2016) 270 def.

43. La figura del tutore è delineata nel considerando n. 29 della proposta, ove si puntualizza che «Per assicurare ai minori non accompagnati un accesso effettivo alla procedura, per ciascuno di essi dovrebbe sempre essere nominato un tutore. Il tutore dovrebbe essere una persona o il rappresentante di un'organizzazione designata per assistere e orientare il minore nella procedura allo scopo di tutelarne l'interesse superiore e il benessere generale. Ove necessario il tutore dovrebbe esercitare la capacità di agire per conto del minore. Affinché ciascun minore non accompagnato possa ricevere un sostegno effettivo, non dovrebbe essere affidato a uno stesso unico tutore un numero sproporzionato di minori non accompagnati nello stesso momento. Gli Stati membri dovrebbero nominare soggetti o persone incaricati di assistere, supervisionare e controllare i tutori nell'esecuzione delle loro funzioni. Il minore non accompagnato dovrebbe presentare domanda per proprio conto o tramite il tutore. Per salvaguardare i diritti e le garanzie procedurali di cui gode il minore non accompagnato, nel suo caso il termine per la presentazione della domanda dovrebbe decorrere dalla data in cui il tutore è nominato e ha incontrato il minore. Se il tutore non presenta domanda entro il termine stabilito, è opportuno dare al minore non accompagnato la possibilità di presentarla per proprio conto, assistito dall'autorità accertante. Il fatto che il minore non accompagnato scelga di presentare domanda per proprio conto non dovrebbe precludergli la possibilità di avere un tutore».

rispetto agli strumenti attualmente in vigore<sup>44</sup>, tutte le nuove proposte introducono termini temporali stringenti in merito alla nomina (il tutore deve essere assegnato non appena possibile, e comunque non oltre cinque giorni lavorativi dalla data in cui il minore presenta domanda di protezione internazionale ovvero dal riconoscimento della suddetta protezione) e puntualizzano che non deve essere assegnato ad uno stesso tutore un numero sproporzionato di minori non accompagnati simultaneamente, per non impedirgli di esercitare la propria funzione in modo efficace, anche considerate le funzioni e le responsabilità ad esso conferite, compreso il rispetto delle scadenze per le diverse fasi procedurali, nonché l'assistenza al rilevamento delle impronte digitali e dell'immagine del volto, sulla base della proposta di regolamento Eurodac<sup>45</sup>.

Un tema, quella della tempestiva nomina del tutore, di assoluta rilevanza per l'Italia, interessata da una procedura di infrazione avviata nel 2014<sup>46</sup> ed archiviata soltanto nel 2018 a seguito dell'adozione della l. 47/2017, e soprattutto, del d.l. 220 del 2017, con il quale il legislatore ha modificato alcune disposizioni relative proprio alla nomina e alle prerogative del tutore volontario. La procedura aveva ad oggetto la situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e la presunta violazione delle direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE, relativamente ai tempi di apertura delle tutele in favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale e al numero dei soggetti disponibili a ricoprire l'incarico di tutore dei predetti minori<sup>47</sup>.

Le proposte di revisione puntualizzano altresì la necessità che il tutore sia dotato della competenza necessaria, potendo essere sostituito soltanto se le autorità competenti ritengono che non abbia esercitato correttamente la sua funzione. A tal fine, gli Stati membri nominano soggetti o persone incaricati di supervisionare le prestazioni dei tutori e di controllare, a cadenza regolare, che questi svolgano i loro compiti in modo soddisfacente.

---

44. Gli strumenti attualmente in vigore, illustrati *supra* al par. 3, non definiscono termini temporali, ma richiedono agli Stati di nominare il tutore o il rappresentante legale, il «prima possibile». Tale generica previsione non appare pienamente compatibile con l'indicazione contenuta al Commento generale n. 6, che invece richiede agli Stati di nominare il rappresentante «non appena la persona è identificata come minore». Si vedano i rilievi di A. Verrone, *Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati*, in P. De Pasquale, F. Ferraro, A. Circolo (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione, Recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018, p. 228 ss.

45. Art. 2, par. 2.

46. Procedura di infrazione 2014/2171 disponibile su [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring_en).

47. La Commissione europea aveva ritenuto la situazione di fatto esistente in Italia, ove la nomina dei tutori sopravveniva spesso, dopo lunghi tempi di attesa (fino a 11 mesi), con conseguente lesione del diritto di accedere, facilmente e quindi anche prontamente, alla richiesta di asilo (per il minore che volesse presentarla). Inoltre, i tutori nominati risultavano spesso inadeguati a proteggere l'interesse del minore rappresentato, in quanto: 1) la normativa nazionale non prevedeva obbligatoriamente, per i tutori stessi, il possesso di specifiche competenze, né forme di controllo sul loro operato; 2) vigeva la prassi per cui l'ufficio di tutore veniva attribuito al sindaco, il quale, a sua volta, lo delegava normalmente ad un assistente sociale. Quindi, sia il primo che il secondo assumevano la tutela di diverse dozzine di minori, derivandone in tal modo l'impossibilità, o grave difficoltà, ad espletare efficacemente il loro ufficio. <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/073/008/00000005.pdf>.

Detti soggetti o persone esaminano le denunce presentate da minori non accompagnati nei confronti del loro tutore.

Nel complesso, quindi, la nuova figura di tutore, quale emerge dalle proposte di riforma del sistema comune europeo di asilo, appare strutturata con una definizione più puntuale dei numerosi compiti ad essa spettanti. Pur senza fornire indicazioni in merito alla precedente formazione, alla scelta tra tutori volontari o professionali e alle procedure di nomina, rimesse alle legislazioni nazionali, si richiedono opportune competenze e una capacità effettiva di svolgere la funzione, seguendo adeguatamente il minore assegnato, soggetta a più stringenti controlli da parte delle autorità competenti.

## 5. La figura del tutore volontario nella legge 7 aprile 2017, n. 47

L'art. 11 della l. n. 47/2017 ha istituito la nuova figura del tutore volontario, indicata dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza come «la chiave di volta della legge», l'asse intorno al quale ruota l'intero sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Una figura che assume rilievo in una duplice prospettiva: privata, essendo i cittadini chiamati ad un esercizio di responsabilità sociale, e pubblicistica, quale strumento di gestione del fenomeno migratorio<sup>48</sup>. Come si evidenzia nelle *linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari ex art. 11, della legge 7 aprile 2017, n. 47*, predisposte dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (di seguito "AGIA") per facilitare l'attuazione della legge, nonché per assicurarne un'applicazione tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, 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»<sup>49</sup>.

La l. 47/2017 dispone che, per ogni minore straniero non accompagnato, sia nominato dal Tribunale per i minorenni un tutore, privato cittadino, selezionato e adeguatamente formato, con l'intento, come si legge nella relazione illustrativa, di scongiurare la cattiva prassi segnalata da diversi territori di un tutore, spesso un ente pubblico, che ha in carico decine di minori stranieri non accompagnati. A tal fine, nella sua formulazione originaria, la l. 47/2017 imponeva la nomina di un tutore per ciascun minore straniero, con l'unica

---

48. F. Albano, *La tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati. Un istituto in evoluzione*, in *La Magistratura*, n. 1, 2018, disponibile on line: [http://www.associazionemagistrati.it/rivista/numeri/nm\\_7.pdf](http://www.associazionemagistrati.it/rivista/numeri/nm_7.pdf).

49. 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.

eccezione nel caso in cui più fratelli e sorelle si fossero trovati sul territorio italiano. 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<sup>50</sup>.

Il tutore volontario è tratto da apposito registro, istituito presso il medesimo Tribunale, all'esito di un percorso di formazione e selezione, predisposto dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza (o del Garante nazionale, ove i primi siano mancanti)<sup>51</sup>.

Nel contesto di una legge imperniata sui bisogni di protezione e i diritti del minore in conformità al suo superiore interesse, il legislatore ha istituito una figura di tutela nuova, per molti aspetti diversa dalla tutela civilistica maggiormente improntata a una funzione di gestione del patrimonio. Rispetto alla disciplina di cui al Titolo X, Capo I, Libro primo del codice civile (articoli 343-397), adesso correttamente richiamata dall'art. 11, co. 2<sup>52</sup>, la figura del tutore volontario è intesa a farsi promotrice delle esigenze di cura e *relazionali* dei minori stranieri non accompagnati, ponendosi quale vera e propria guida del minore, con il quale condivide ogni decisione che lo riguardi, nel suo percorso di integrazione, all'interno di una relazione di ascolto e fiducia. Un primo sguardo rivolto non solo alle disposizioni specifiche contenute nella l. 47/2017, ma anche alle linee guida dell'AGIA e ai bandi sulla base di esse predisposti, conferma tale approccio, lasciando emergere una figura multiforme, chiamata, in qualità di privato, volontario, a farsi interprete e primo promotore dei bisogni e dei diritti del minore, vigilando sul rispetto del suo superiore interesse in ogni situazione, e per altro verso a dialogare e coordinarsi con le istituzioni.

Il tutto all'interno di un quadro complessivo di riforma che non tollera ulteriori oneri di spesa. L'opzione operata dal legislatore, incentrata sulla volontarietà del compito, non è unica nell'Unione europea, essendo prevista anche in qualche altro Stato membro (in particolare Svezia e Belgio, mentre la Germania ha un sistema duplice, che affianca professionisti e volontari<sup>53</sup>). Questa scelta si inserisce nel dibattito sulla morfologia e le

---

50. Oggi il tutore volontario può assumere la tutela di un numero massimo di tre minori, indipendentemente dalla sussistenza di legami familiari tra questi.

51. Allo stato attuale, manca un Garante regionale per l'infanzia in Toscana (il Garante si è dimesso nel 2015 e non è stato successivamente nominato un sostituto, nelle more del rinnovo dell'incarico, l'*interim* è assicurato dal Segretario generale del Consiglio regionale), in Abruzzo (a seguito dell'approvazione della legge per l'istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza nel 2018, deve essere nominato il Garante) e la Valle d'Aosta (è stata stipulata una convenzione di cooperazione con la Regione Piemonte in virtù della quale i compiti di sensibilizzazione, informazione, formazione e monitoraggio sui tutori volontari sono svolti dal Garante della regione Piemonte).

52. 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.

53. 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).

funzioni del tutore di minori privi di cure genitoriali, a livello nazionale ed europeo<sup>54</sup>. Tale figura, chiamata a svolgere un'opera del più alto valore sociale, si vorrebbe sempre più specializzata e competente per la delicatezza dei compiti ad essa assegnati, ma, in assenza di adeguato sostegno, che assicuri formazione continua, assistenza per i casi più complessi, conciliabilità con gli impegni lavorativi, 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 (ed in particolare la mancata previsione di una polizza assicurativa per la responsabilità civile dei tutori volontari, di permessi di lavoro per lo svolgimento delle attività previste dalla legge, di un rimborso per le spese sostenute, ferma restando la gratuità dell'incarico), può rappresentare un fattore deterrente, ed è stata prontamente segnalata dall'AGIA come un aspetto critico, su cui si rende opportuno un intervento<sup>55</sup>. Ma come si evidenzierà nel prosieguo, numerosi sono 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. Rispetto a molti di 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.

## 6. I requisiti dei tutori volontari

Il tutore volontario è nominato dal presidente del Tribunale per i minorenni, o da un giudice da questi delegato, tra gli iscritti al registro per i tutori volontari istituito a norma della l. 47 del 2017 al completamento, con esito positivo, di un percorso di selezione e formazione. 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 previsione<sup>56</sup>.

L'art. 11 della l. 27/2017 prevede la sottoscrizione di appositi protocolli tra i Garanti per l'infanzia e i presidenti del Tribunale per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. Come negli altri casi, per le regioni prive di un Garante provvede l'AGIA, che ha

---

54. K. De Graeve, *Classed Landscapes of Care and Belonging: Guardianships of Unaccompanied Minors*, in *Journal of Refugee Studies*, 2017, p. 71 ss.; D. Hedlund, L. Salmonsson, *Challenges in the Guardianship of Unaccompanied Minors Seeking Asylum*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2018, p. 489 ss.

55. 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>.

56. Sul tema della ripartizione delle competenze si veda G. Vecchione, *La Corte di Cassazione ed il rompicapo delle competenze in materia di minori stranieri non accompagnati*, in *Minorigiustizia*, 2017, p. 211 ss. Si vedano, inoltre, i rilievi espressi da C. Cascone, *Brevi riflessioni in merito alla Legge n. 47 del 2017*, cit. e da P. Morozzo della Rocca, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, cit.

predisposto un protocollo standard. In esso si evidenzia il principio della prossimità territoriale, funzionale ad una tutela effettiva, che risponda ai bisogni specifici delle persone di minore età e che sia finalizzata ad un reale ascolto del minore e ad un suo concreto accompagnamento fino al raggiungimento della maggiore età. Il tutore inserito nell'elenco deve, pertanto, indicare il raggio territoriale entro il quale si rende disponibile ad operare. Il protocollo assegna al presidente del Tribunale per i minorenni il compito di tenere l'elenco dei tutori volontari, eventualmente consultabile anche dai Tribunali ordinari del distretto, al fine di effettuare la più appropriata scelta del tutore volontario, di assicurarne la rotazione e di accertare 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. Nel caso in cui vengano meno i requisiti per lo svolgimento della funzione di tutore volontario o in caso di negligenza o di incapacità del tutore, il presidente del Tribunale per i minorenni provvede alla cancellazione dei corrispondenti nominativi<sup>57</sup>.

Si rileva che la l. 47/2017 non specifica quali caratteristiche e presupposti debbano sussistere in capo all'aspirante tutore. Viene in rilievo 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, ove, coerentemente con la succitata disciplina dell'Unione europea, si preclude la nomina di individui o organizzazioni i cui interessi siano in contrasto anche potenziale con quelli del minore e si richiede il possesso delle «competenze necessarie» alla funzione, non potendo essere sostituito se non in caso di necessità<sup>58</sup>. 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.

Tali linee guida individuano, quali requisiti 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. Richiamandosi alla disciplina prevista al Titolo X, Capo I c.c., le linee guida richiedono l'assenza di cause di incapacità all'ufficio

---

57. 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>.

58. Art. 19, co. 6, d.lgs. 142 del 2015.

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. Ancora, 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.

Significativamente, le linee guida prescrivono che il tutore volontario sia dotato di adeguata disponibilità di tempo, necessaria all'espletamento della funzione. Tale previsione, pur non essendo stata espressamente recepita da tutti i bandi di selezione<sup>59</sup>, è chiaro indice del particolare coinvolgimento richiesto al tutore volontario, il quale non potrà certo dedicarsi a tale delicato compito occasionalmente<sup>60</sup>, ma dovrà mettere a disposizione il proprio tempo e le proprie energie, per tutelare e promuovere 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. In relazione 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

---

59. Tale requisito è ad es. esplicitamente riportato nel bando della Regione Lombardia ([https://www.csvlombardia.it/wp-content/uploads/2017/09/bando\\_tutor.pdf](https://www.csvlombardia.it/wp-content/uploads/2017/09/bando_tutor.pdf)), mentre nulla si specifica in quello della Regione Piemonte (<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dell-infanzia-e-dell-adolescenza>).

60. Come si evidenzia in *La formazione dei tutori volontari per MSNA in Lombardia*, <http://www.lombardiasociale.it/2018/05/21/la-formazione-dei-tutori-volontari-msna-lombardia/> «ai tutori volontari spesso non è chiaro che questo “lavoro” non lo si può fare nei “ritagli” di tempo: la Commissione della prefettura per esempio, non si riunisce quando il tutore ha tempo, ma ha tempi e scadenze vincolanti, così come se il Tribunale per i minorenni convoca in un certo giorno a un orario definito, il tutore non si può sottrarre».

richiedendo l'allegazione della relativa documentazione<sup>61</sup>, mentre in altri casi non sono stati menzionati<sup>62</sup>.

## 7. La procedura di selezione e di nomina

L' articolo 11 della l. 47 del 2017 assegna ai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza (e all'Autorità garante nazionale nei casi in cui il Garante regionale non è stato nominato e fino alla sua nomina) la competenza a selezionare e formare adeguatamente gli aspiranti tutori dei minori stranieri non accompagnati, senza tuttavia specificare le modalità di selezione e successiva nomina. Anche rispetto a tale profilo, la disciplina applicabile si rinviene nelle linee guida elaborate dall'AGIA, cui rinviano i protocolli di intesa sottoscritti con i presidenti dei Tribunali per i minorenni.

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. Tuttavia in qualche caso, anche per l'alto numero di candidature, si è ritenuto di introdurre, all'interno del bando stesso, una data entro la quale presentare la domanda, al fine di avviare tempestivamente la prima fase di selezione e formazione<sup>63</sup>.

La fase di preselezione, successiva alla pubblicazione del bando regionale, è essenzialmente rivolta alla raccolta e valutazione delle domande degli aspiranti tutori. Responsabili di questa prima fase sono gli uffici dei Garanti regionali, delle Province autonome di Trento e Bolzano, o in mancanza l'AGIA. Per ciascuna domanda, gli uffici delle autorità preposte redigono un fascicolo, verificando la completezza della documentazione

---

61. Si vedano ad esempio i bandi della Regione Umbria: <http://www.regione.umbria.it/documents/18/10111768/Avviso+pubblico+tutori+MSNA/03afa0ad-9720-418b-992c-a04ff915514f>; Regione Marche: [http://www.ombudsman.marche.it/uploads/files/Avviso\\_Pubblico%20formazione\\_tutori\\_minori.pdf](http://www.ombudsman.marche.it/uploads/files/Avviso_Pubblico%20formazione_tutori_minori.pdf); Regione Friuli Venezia Giulia disponibile su [http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/pagine/garante-diritti-persona/garante/.allegati/Avviso\\_pubblico\\_-tutori\\_volontari\\_MSNA\\_All\\_delib\\_23\\_31.07.2017.pdf](http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/pagine/garante-diritti-persona/garante/.allegati/Avviso_pubblico_-tutori_volontari_MSNA_All_delib_23_31.07.2017.pdf).

62. 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](http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/files/docs/03/41/55/79/DOCUMENT_FILE_3415579.pdf).

63. Si vedano ad esempio il bando della regione Marche (<http://www.garanteminori.marche.it>) e il provvedimento correttivo al bando della Regione Lombardia, ove, in considerazione dell'elevato numero di candidature (478) raggiunto a dicembre 2017 si è ritenuto di indicare una scadenza a dicembre 2018 al fine di una migliore organizzazione dei corsi.

presentata e la sussistenza dei requisiti necessari al fine di svolgere la funzione, anche a seguito di un eventuale colloquio personale. Ove sia riscontrata l'incompletezza della domanda, l'ufficio del Garante assegna un termine per l'integrazione che, ove non rispettato, comporta l'inammissibilità della domanda. Esaurita la fase di selezione, ed espletato l'eventuale colloquio, i candidati idonei sono ammessi alla formazione.

Come si è visto, le linee guida stabiliscono che possano essere nominati coloro che siano in possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato dell'Unione europea, purché in questo secondo caso, l'aspirante tutore dimostri un'adeguata e comprovata conoscenza della lingua italiana ai sensi del d.p.r. n. 174 del 1994. Nel caso di cittadini extra UE o apolidi, le linee guida richiedono anche un'adeguata e comprovata conoscenza della cultura italiana, in relazione all'attività di tutore volontario, da accertarsi in sede di colloquio con la Commissione, mentre per i cittadini italiani e dell'Unione europea sono ritenute sufficienti una certa sensibilità e motivazione di base, essendo valutate con favore qualità personali e professionali utili allo svolgimento del compito. Va rilevato ad es. che tale requisito non è stato esplicitato nell'avviso pubblicato a cura dello stesso Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (per le regioni Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta).

Gli aspiranti tutori volontari devono avere la residenza anagrafica in Italia (nel succitato avviso pubblico si richiedeva, la residenza e lo stabile domicilio nelle suddette Regioni, con dichiarazione di irricevibilità ed invito a rivolgersi al Garante nazionale della propria Regione) e, se cittadini di paesi terzi o apolidi, essere regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale.

I bandi predisposti dalle diverse Regioni tendono a mantenere una procedura essenzialmente fondata sui titoli presentati con la domanda, prevedendo un colloquio solo opzionale. La Regione Lombardia ha, invece, previsto un colloquio necessario, all'interno della procedura di selezione. In ragione delle difficoltà pratiche riscontrate, un successivo intervento ha apportato delle modifiche al bando originario, sostituendo il colloquio psico-attitudinale con un colloquio motivazionale, alla presenza di una Commissione composta solo dal Garante e da due rappresentanti dei Tribunali per i minorenni, semplificandone la composizione.

## **8. La formazione del tutore volontario**

Superata positivamente la verifica dei predetti requisiti e condotto l'eventuale colloquio, i candidati tutori volontari sono ammessi a un corso di formazione organizzato dall'Autorità garante responsabile. La scelta di vincolare la nomina alla frequenza e superamento di un percorso di formazione, appare conforme alle linee guida elaborate dalla Agenzia europea dei diritti fondamentali, la quale evidenziava la necessità che il tutore legale fosse dotato del

bagaglio di conoscenze necessarie affinché fosse in grado di compiere adeguatamente il proprio compito<sup>64</sup>.

I corsi si sono svolti a livello regionale o provinciale. Come puntualizzato nelle linee guida, i corsi sono finalizzati ad assicurare che il tutore volontario possieda gli strumenti culturali e conoscitivi adeguati per adempiere ai propri compiti con responsabilità, efficienza ed appropriatezza relazionale. Il corso non può che essere la base di una formazione che dovrebbe essere continua e comune a tutti i tutori volontari nonché affiancarsi, nel caso di minori stranieri non accompagnati portatori di esigenze particolari, ad una formazione specifica. Le linee guida prevedono, infatti, un corso articolato in tre moduli da 8-10 ore ciascuno, per un totale di 24-30 ore. Il contenuto dei moduli è stato definito dall’Autorità garante, in seno alla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, al fine di promuovere una selezione e formazione quanto più uniforme possibile su tutto il territorio nazionale<sup>65</sup>.

Il primo modulo “fenomenologico” dovrebbe consentire all’aspirante tutore di acquisire elementi di contesto relativi al fenomeno migratorio (gli arrivi, le presenze di minori stranieri in Italia, le rotte migratorie, le condizioni del paese d’origine, il progetto migratorio) e quelli relativi alla rete di istituzioni, servizi e funzioni presenti sul territorio del minore, elementi di conoscenza del sistema nazionale di tutela dei minori stranieri non accompagnati e, infine, il sistema dell’affido familiare. Il secondo modulo, di stampo giuridico, è volto a rendere il tutore edotto circa le norme internazionali e nazionali poste a tutela del minore e soprattutto quelle disciplinanti la sua figura, le sue responsabilità e i suoi poteri, ed affronta i seguenti argomenti: diritti, doveri e responsabilità civile del tutore, ruolo del tutore nelle procedure di accertamento dell’età, rintracciamento dei familiari ed eventuale procedura di ricongiungimento, rimpatrio volontario assistito, rilascio del permesso di soggiorno, accompagnamento verso la maggiore età ed eventuali misure di lungo periodo (compreso il diritto all’istruzione e accesso al lavoro), eventuale richiesta di protezione internazionale, minori vittime di tratta. Il terzo modulo, di stampo psicologico, dovrebbe vertere sui seguenti argomenti: identificazione dei bisogni della persona minorenne, strategia per l’ascolto e la costruzione di una relazione efficace, diritto alla salute, tecniche di riconoscimento dei disordini *post* traumatici da stress, individuazione dei minori vittime di tratta, casi potenzialmente patologici, prevenzione e segnalazione di maltrattamento e abuso a danno dei minori (codice di condotta tutori).

---

64. FRA, *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali nell’Unione europea*.

65. L’esperienza del primo anno dei corsi di formazione è descritta in dettaglio nel *Compendium sull’attività svolta dall’Autorità garante per l’Infanzia e l’Adolescenza con il supporto di EASO*, predisposto dall’Autorità garante dell’infanzia e dell’adolescenza, settembre 2018, disponibile su:  
<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/compendium-attivita-garanteinfanzia-easo.pdf>.

L'ampiezza e la specificità delle materie trattate nel corso riflettono la complessità del ruolo attribuito al tutore volontario, il quale è infatti chiamato a garantire la tutela e il rispetto dei diritti dei minori assegnatigli, esercitando la rappresentanza legale degli stessi in tutti i procedimenti che li riguardano, mantenendo al contempo un costante e diretto dialogo con la struttura di provenienza e cercando di costruire un rapporto di fiducia con il minore. Il tutore volontario assisterà il minore nella fase di identificazione e nelle procedure di accertamento di minore età, nell'eventuale presentazione della domanda di protezione internazionale, nelle pratiche di richiesta del permesso di soggiorno, nella valutazione e supervisione delle scelte relative all'accoglienza, nella richiesta di adesione a programmi per minori vittime di tratta, nell'iscrizione e nella supervisione del percorso scolastico o professionale e nella transizione verso la maggiore età. È di tutta evidenza, tuttavia, che proprio in ragione di tale complessità e ampiezza di funzioni, il corso di 24/30 ore non può che essere l'avvio di un percorso che richiede poi il supporto costante di professionisti esperti (giuristi, psicologi, educatori ecc.), se questo ruolo deve essere davvero un esempio di genitorialità sociale, aperto a qualsiasi cittadino, anche privo di pregresse conoscenze e competenze specifiche<sup>66</sup>.

All'esito della formazione, i candidati che abbiano ricevuto valutazione positiva sono iscritti, con il loro consenso e l'indicazione della disponibilità territoriale, negli elenchi, appositamente istituiti presso il Tribunale per i minorenni, ai fini di un'eventuale nomina.

## 9. Le funzioni del tutore volontario

I compiti e le funzioni spettanti al tutore non sono elencati in una specifica disposizione della legge 47/2017, ma vanno ricostruiti all'interno di diverse previsioni della stessa legge Zampa<sup>67</sup>, la quale appunto opera inoltre un rinvio al Libro primo, Titolo X, Capo I, del codice civile, che definisce il complesso di obblighi, e responsabilità, spettanti al tutore. Facendo, in particolare, riferimento alla disciplina civilistica espressamente richiamata, è possibile affermare che il tutore volontario è tenuto in virtù dell'articolo 357 c.c. all'esercizio delle

---

66. Un punto questo sottolineato anche da molte associazioni nelle *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»*, 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». Per facilitare l'accesso al ruolo si suggerisce l'attivazione a livello comunale di Sportelli di orientamento con l'ausilio degli ordini professionali, di enti no profit e di esperti legali nonché, ferma restando la assoluta gratuità del ruolo come previsto dal codice civile, la previsione di rimborsi per le spese vive sostenute dal tutore e di permessi lavorativi.

67. Si vedano gli artt. 5 e 6, che modificano il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, 8, 10, 16 e 18.

funzioni di cura, rappresentanza della persona del minore e amministrazione dei beni, ove questi siano presenti, e ad esercitarle, nel rispetto dell'obbligo di diligenza (art. 382), nonché secondo le linee guida, in conformità al suo superiore interesse, il quale a sua volta richiede azioni informate ai principi di indipendenza e imparzialità, qualità e appropriatezza, trasparenza e responsabilità, nonché infine partecipazione della persona minore di età<sup>68</sup>. Nell'affermare detti principi ispiratori della funzione tutoria, le linee guida riprendono, seppur non espressamente, i summenzionati presupposti individuati dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea nel manuale sulla tutela dei minori privi delle cure genitoriali.

Ad essi spetta, pertanto, 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. A differenza della responsabilità genitoriale, la tutela non comporta di per sé un obbligo di mantenimento, né di coabitazione con il tutelato. In proposito l'art. 371 c.c. assegna al tutore il compito, con il giudice tutelare, di individuare il luogo in cui collocare il minore.

Il rinvio alle norme di cui al Libro primo, (Titolo X, Capo I), del codice civile è operato «in quanto compatibili». Ed in effetti dubbi sono stati espressi in merito alla compatibilità di tale istituto, storicamente riferito ad un gruppo sociale formato da minori cittadini e non toccato in modo sostanziale dalle riforme intervenute nell'ambito del diritto dei minori e della famiglia<sup>69</sup>, essenzialmente ispirato da una logica patrimonialistica, rispetto ad una figura che si pone quale riferimento significativo per una categoria composta prevalentemente da adolescenti stranieri, con un vissuto complesso<sup>70</sup> e che rinviene nella costruzione di una relazione partecipata di cura le sue caratteristiche fondamentali.

Le funzioni spettanti al tutore sono indicate in modo più puntuale nell'ambito della disciplina attinente ai minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale, di cui al d.lgs. 142/2015, come modificata dalla l. 47/2017. La ricognizione, tuttavia, non è sempre agevole, in quanto le norme<sup>71</sup> talvolta menzionano il *rappresentante*

---

68. Si vedano le linee guida AGIA citate.

69. Per un'analisi dell'evoluzione dell'istituto si veda J. Long, *L'istituto giuridico della "tutela" alla prova del tempo*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2018, p. 594 ss.

70. Si vedano i rilievi di A. Thiene, *Minori stranieri non accompagnati. Compiti e responsabilità del tutore volontario entro e oltre la scuola*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, n. 15-16, 2018, p. 111 ss.

71. Art 18, art. 19 e 19-bis d.lgs. 142 del 2015.

*legale*, ovvero il *tutore* o l'*esercente funzioni tutorie* e l'*esercente responsabilità genitoriale*. Nonostante le diverse denominazioni, tali previsioni appaiono riferibili allo stesso soggetto da intendersi non nel senso «(rigido e tecnico) attribuito alla medesima dal diritto interno della filiazione», bensì in quello «(elastico e atecnico) che ad essa è attribuito dalle fonti extra-statali, che per prime l'hanno impiegata» e che consente di comprendere al suo interno anche «il rapporto tra il minore e un soggetto diverso dal genitore, che sia titolare di una situazione giuridica soggettiva sulla persona del minore stesso o sui suoi beni»<sup>72</sup>.

In virtù della sua qualità di rappresentante e della relazione privilegiata con il minore, il tutore volontario è chiamato, ai sensi dell'art. 19-*bis* d.lgs. 142/2015, ad essere presente, se già nominato, unitamente al mediatore culturale, nelle procedure di accertamento dell'identità del minore, garantendo che queste si svolgano ai sensi di quanto disposto da tale disposizione. Pertanto, sarà compito del tutore, ove non sia possibile stabilire in via definitiva l'età del minore per il tramite della documentazione anagrafica, vigilare affinché non si faccia ricorso alla collaborazione delle autorità consolari e diplomatiche del paese di provenienza, ove il minore abbia espresso o siano comunque emerse, all'esito del colloquio personale, possibili esigenze di protezione internazionale. Parimenti, è lo stesso tutore a dover ricevere, unitamente al minore, le informazioni relative all'eventualità che la determinazione dell'età possa essere effettuata con l'ausilio di esami socio-sanitari e del risultato degli stessi. Ed è sempre al tutore che deve essere comunicato il provvedimento di attribuzione dell'età, ai fini di un eventuale reclamo. In proposito, il tutore provvede ad informare il minore della facoltà di nominare un legale di fiducia, ricorrendo al gratuito patrocinio a spese dello Stato, cui ha diritto in tutti i procedimenti giurisdizionali in cui sia coinvolto a qualsiasi titolo<sup>73</sup>.

Nei cinque giorni successivi al colloquio personale svolto in via preliminare dal personale qualificato della struttura di prima accoglienza, di cui all'art. 19-*bis*, il tutore trasmette all'ente convenzionato la relazione per l'avvio delle indagini familiari. Indagini che potranno essere avviate qualora l'esercente la responsabilità genitoriale abbia escluso la sussistenza di un rischio per il minore e per i familiari, che possa derivare a seguito delle ricerche, e rilevato invece che l'avvio di dette indagini sia conforme al suo superiore interesse. I risultati di dette indagini dovranno poi essere comunicati tanto al minore quanto al tutore. Qualora le indagini familiari abbiano consentito di individuare i familiari nel paese di origine o in un paese terzo spetta al Tribunale per i minorenni competente, sentiti il minore e il tutore, valutati i risultati delle indagini familiari e la relazione dei servizi sociali competenti circa la

---

72. R. Senigaglia, *Considerazioni critico ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in *Juscivile*, 2017, p. 710 ss. ed in particolare p. 731.

73. Art 76, co. 4-*quater*, d.p.r. 30.5.2002, n. 115.

situazione del minore in Italia, determinare se il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario sia conforme al suo superiore interesse<sup>74</sup>.

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<sup>75</sup>. Il tutore deve, inoltre, in qualità di esercente le funzioni di cura e rappresentanza, essere presente in sede di colloquio davanti alla Commissione territoriale<sup>76</sup>. 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. Compiti che, tuttavia, possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza, fino a che la nomina del tutore non sia intervenuta.

Il tutore allora diventa punto di riferimento per il minore all'interno del Centro, ma 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 cruciale 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 singolo caso, la soluzione maggiormente rispondente al superiore interesse del tutelato, nella piena consapevolezza degli obblighi a sé incombenti.

## **10. La gratuità e volontarietà del ruolo di tutore volontario**

Il tutore volontario non è un professionista della tutela legale, precisano le linee guida dell'AGIA<sup>77</sup>, qualora non fosse stata sufficientemente esplicita in tal senso l'aggiunta dell'aggettivo "volontario" all'istituto in questione. Ma nel contesto di un rinnovato modello di tutela comprendente formazione e competenze precise, finalizzate all'esercizio di funzioni più ampie e certamente delicate, occorre precisare che i programmi di formazione e selezione predisposti dai Garanti sul territorio nazionale, non hanno la funzione di "creare" una figura professionale nell'ambito della tutela legale, bensì quella di fornire ai privati cittadini disponibili ad assumere volontariamente e gratuitamente la tutela dei minori

---

74. Art. 8, co. 1, l. n. 47/2017.

75. Art. 6, d.lgs. n. 25/2008.

76. Art. 13, d.lgs. n. 25/2008.

77. Si vedano le linee guida AGIA su formazione e selezione dei tutori volontari sopra citate.

stranieri non accompagnati le conoscenze necessarie per «adempiere ai propri doveri con responsabilità, efficienza e appropriatezza relazionale». Pari precisazione è stata conseguentemente inserita all'interno degli avvisi pubblici di selezione e nomina dei tutori volontari redatti nelle singole Regioni, ove si legge costantemente il monito concernente la gratuità della tutela volontaria in analogia con quanto disposto all'art. 379, co. 1, del codice civile<sup>78</sup>.

Gratuità della tutela recentemente ribadita anche dalla Corte costituzionale<sup>79</sup>, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità degli articoli 7 e 21 della legge in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono alcun onere a carico dello Stato per la tutela dei minori stranieri non accompagnati, così escludendo «di fatto» che, per i tutori di questi soggetti, possa trovare applicazione l'art. 379, co. 2, del codice civile, ha ritenuto l'infondatezza della questione, non ravvisando disequaglianza rispetto all'ufficio del tutore nei confronti di minori di nazionalità italiana.

Tale decisione, muove per l'appunto dalla constatazione, già affermata dalla Corte in precedenza, della natura essenzialmente gratuita dell'ufficio del tutore disciplinato dal codice civile, tale adempimento integrando un dovere sociale di alto valore morale. L'indennità eventualmente riconosciuta nei soli casi di gestione di un patrimonio, «non ha natura retributiva, ma serve a compensare gli oneri e le spese non facilmente documentabili da cui è gravato il tutore a cagione dell'attività di amministrazione del patrimonio del pupillo, alla quale l'ufficio tutelare lo obbliga personalmente senza possibilità di nominare sostituti, [...] invece, l'obbligo di cura della persona non comporta oneri e spese quantificabili, sia pure forfettariamente, in denaro»<sup>80</sup>. Invero, secondo la Corte, l'elemento della volontarietà si integra con il valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, a cui la legge n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell'indennità, anche sotto forma di rimborso spese: la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta.

La sentenza della Corte offre lo spunto per una riflessione di carattere più ampio, inerente la natura stessa del tutore volontario, al centro del dibattito anche a livello europeo<sup>81</sup>. La gratuità della tutela è invero considerata da alcuni il primo indicatore della natura essenzialmente pubblicistica dell'istituto, nonché del rilevante valore sociale ad esso connesso. Cionondimeno, se tale figura deve rivestire un ruolo cruciale nel sistema di tutela dei minori, e non di supporto ed occasionale, occorre considerare che essa deve essere

---

78. Si vedano i relativi bandi regionali citati.

79. Corte costituzionale, sentenza 29 novembre 2018, n. 218.

80. Corte costituzionale, ordinanza 6 dicembre 1988, n. 1073.

81. Si veda la nota 54 *supra*.

accessibile ad un numero congruo di persone, che per quanto motivate ed interessate, possono essere oggettivamente impossibilitate a svolgere le funzioni, in assenza di un rimborso spese (come avviene ad esempio in Svezia<sup>82</sup>) e soprattutto di possibilità di accedere a permessi di lavoro o altri benefici che la rendano conciliabile.

## **11. Monitoraggio della tutela volontaria**

Ai sensi dell'art. 11, l. 47/2017, come modificato dal d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è tenuta a monitorare lo stato di attuazione delle disposizioni di cui alla suddetta norma. A tal fine, i Garanti regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano collaborano presentando, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate. Tali prescrizioni appaiono conformi alle indicazioni contenute nel manuale dell'Agenzia per i diritti fondamentali, che come si è visto hanno trovato accoglimento nelle proposte di riforma del sistema comune europeo di asilo, le quali impongono un controllo costante ed efficace dell'operato dei tutori dei minori stranieri non accompagnati. In ottemperanza a tale previsione, a settembre l'Autorità garante per l'infanzia ha avviato un progetto di monitoraggio della tutela volontaria, finanziato dalle risorse europee del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), gestito dal Ministero dell'interno<sup>83</sup>.

Il progetto, in realtà, ha una portata piuttosto ampia e si articola in nove ambiti, intesi non solo a garantire un controllo costante sull'operatività di tale figura, ma anche a rafforzare il sostegno istituzionale nei confronti dei tutori. In linea di principio, molte iniziative identificate appaiono particolarmente pertinenti, in quanto rispondono alle istanze formulate dall'Unione europea e cercano di colmare le criticità che si sono evidenziate sopra.

Certamente significativa è la previsione di un sistema di monitoraggio qualitativo e quantitativo, inteso a fornire informazioni su scala nazionale attraverso un'apposita piattaforma sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di tutori volontari. Così come è importante la creazione di una rete interistituzionale di accompagnamento per i tutori volontari, con l'attivazione di unità territoriali (una per ciascun distretto di Tribunale per i minorenni), con esperti in materie giuridiche e sociali, che daranno vita a Sportelli informativi, che offriranno occasioni di aggiornamento e confronto ai tutori. I tutori avranno, inoltre, la possibilità di accedere a un'assicurazione per la copertura dei rischi civili correlati alla funzione di tutela volontaria di minori non accompagnati.

---

82. Si veda *EMN Ad-Hoc Query on Unaccompanied Minors – “Volunteer Tutor/Guardian”*, cit.

83. <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/01-comunicato-monitoraggio-fami.pdf>.

## 12. Considerazioni conclusive

I quasi due anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge in commento consentono invero di trarre i primi, seppur parziali, giudizi sulla sua attuazione. Uno sguardo alla relazione per il Parlamento del 2017 mostrava, per i primi mesi di attuazione, un numero piuttosto esiguo di candidature proprio in alcune delle Regioni con il maggior numero di minori<sup>84</sup>. Il dato è stato poi confermato a luglio, quando, proprio a causa della carenza di un numero sufficiente di volontari il Tribunale dei minorenni di Palermo ha nominato in via provvisoria tutori i sindaci di alcuni Comuni siciliani, al fine di provvedere al trasferimento tempestivo dei minori presso altri Centri<sup>85</sup>, onde evitare la disapplicazione di fatto della normativa. Nel decreto del Tribunale dei minorenni del 20 giugno 2018 si legge in particolare « ... in ragione della centralità, nel sistema di accoglienza, del ruolo del tutore volontario introdotto dalla l. n. 47/17 – va dato incarico al sindaco di trasferire il minore in una struttura ubicata in altra zona del territorio nazionale che consenta la nomina di un tutore volontario ... infatti, allo stato, solo mediante questo trasferimento il minore potrà fruire del tutore volontario, in conformità alla legge e in modo analogo a quanto accade per i moltissimi altri minori stranieri presenti nel territorio del distretto ...». Tale problema è stato poi acuito dall'esiguo numero di tutori effettivamente nominati da parte dei Tribunali. A maggio 2018, infatti, era stato rilevato un elevato numero di candidature degli aspiranti tutori pervenute su tutto il territorio nazionale (circa 4000). Tra quanti sono stati selezionati e formati, mille hanno manifestato la loro disponibilità ad essere inseriti negli elenchi di tutori volontari presso i Tribunali per i minorenni competenti. Ma a fronte di questa significativa disponibilità dei cittadini, solo 258 erano stati nominati dai Tribunali per i minorenni: un numero chiaramente del tutto insufficiente a fronteggiare il fenomeno e a dare attuazione alla previsione normativa<sup>86</sup>.

Accanto ai problemi legati alla disomogeneità nella presenza sul territorio nazionale di misna e disponibilità allo svolgimento della funzione, sono state parimenti segnalate dallo stesso Garante le difficoltà dei tutori volontari nel coniugare tale preziosa attività sociale con i propri impegni lavorativi, che di fatto finiscono per ostacolare la messa a sistema dell'istituto, quali la mancata previsione di permessi lavorativi<sup>87</sup>. La molteplicità ed

---

84. *Relazione al Parlamento dell'Autorità garante per l'infanzia 2017*, giugno 2018, cit.

85. Tribunale per i minorenni di Palermo, decreto del 20 giugno 2018. Si veda anche il comunicato stampa dell'Autorità garante, *Minori stranieri non accompagnati: il 42,8% in Sicilia, il Tribunale di Palermo incarica i sindaci di trasferirli*, del 10 luglio 2018, <https://www.garanteinfanzia.org/news/minori-stranieri-non-accompagnati-il-428-sicilia-il-tribunale-di-palermo-incarica-i-sindaci-di>.

86. AGIA Nota del 10 maggio 2018 (nomina dei tutori volontari – comunicazione agli uffici giudiziari al Ministero della giustizia) <http://www.garanteinfanzia.org/proposte-e-pareri>.

87. AGIA Nota del 20 novembre 2017, n. 3469.

importanza delle funzioni assegnate mettono in luce quanto questo ruolo sia nei fatti estremamente impegnativo e delicato. A testimonianza di ciò, emerge una prevalenza delle candidature provenienti da professionisti quali avvocati, psicologi, assistenti sociali e insegnanti<sup>88</sup>, per i quali si potrebbe presupporre una certa conoscenza pregressa del settore, oltre che una maggiore autonomia nella gestione dei propri impegni lavorativi.

A tal fine le succitate sollecitazioni dello stesso Garante, in merito all'introduzione di misure di sostegno, quali unità territoriali per il confronto e la formazione su temi giuridici e sociali, l'introduzione di polizze assicurative e permessi di lavoro, potrebbero rivelarsi essenziali, affinché quanto di buono è stato creato non si scontri con le difficoltà pratiche, ma al contrario forte del sostegno di tutti gli attori coinvolti, possa continuare ad arricchirsi, rendendo effettiva una figura, cui non solo la legge 47/2017 assegna un ruolo cruciale, ma rispetto alla quale anche i misna nutrono molte aspettative. I risultati del sondaggio sul sistema dei tutori volontari di *U-Report on the Move*, piattaforma digitale ideata da UNICEF per dar voce ai giovani migranti e rifugiati presenti in Italia, evidenziano come, sebbene solo tre minori su dieci dichiarino di conoscere il proprio tutore, oltre il 64% ne riconosca l'importanza e lo identifichi come una figura che va ben oltre quella del semplice rappresentante, avvicinandosi piuttosto a quella dell'amico o addirittura del familiare<sup>89</sup>. Il che conferma quanto questa figura sia essenziale al fine di garantire un supporto a livello burocratico, ma soprattutto emotivo e umano, nel proprio percorso di crescita ed inclusione sociale, soddisfacendo l'esigenza fortemente avvertita di ricostruire una dimensione affettivo-relazionale.

I primi anni di operatività della nuova figura potranno, in particolare, chiarire se la scelta di incentrare la tutela di questa categoria vulnerabile di giovani stranieri su cittadini volontari, per quanto innovativa e indubbiamente apprezzabile socialmente, sia adeguata a fronteggiare la portata del fenomeno, in termini qualitativi e quantitativi.

---

88. AGIA Nota del 20 ottobre 2017, n. 3113.

89. Il sondaggio evidenzia che i misna incontrano in maggioranza il tutore tre volte al mese e che dal tutore si sentono soprattutto ascoltati (65%). Meno rilevante l'assistenza percepita nelle pratiche legali/sanitarie/scolastiche (45% dei minori partecipanti). Circa la metà (49%) vorrebbe trascorrere più tempo con il tutore fuori dal Centro e per la metà di quanti non hanno ancora incontrato il tutore le aspettative sono che questi rappresenti un amico o un familiare. I dati sul sondaggio sono pubblicati su: <https://onthemove.ureport.in/poll/2477/>. In termini generali, un altro sondaggio eseguito sulla stessa piattaforma evidenzia un'ampia aspirazione dei misna di ricostruire una dimensione familiare (il 75% delle risposte indicano il desiderio di essere accolti da famiglie italiane): <https://onthemove.ureport.in/story/515/>.