



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

## **LA TUTELA LEGALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA**

**alla luce della legge 7 aprile 2017, n. 47  
recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei  
minori stranieri non accompagnati"  
come modificata dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220**

*"Ha affrontato il mare e il deserto. Aiutalo ad affrontare la normalità."*

La **legge 7 aprile 2017, n. 47** recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", **in vigore dal 6 maggio 2017**, rappresenta il primo intervento legislativo a carattere generale, in Italia e in Europa, che disciplina tutti gli aspetti attinenti alla protezione dei minori stranieri non accompagnati. Secondo quanto stabilito all'articolo 2, un minore straniero non accompagnato è "minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

La legge n. 47/2017 **modifica norme già in vigore** (es: modifiche a decreto legislativo n. 142/2015 di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), **codifica principi già esistenti** (es: divieto di respingimento; art. 3) e **formula nuove regole**. Tra le nuove regole, l'art. 11 della legge n. 47/2017 prevede la creazione, presso i tribunali per i minorenni, di **elenchi di tutori volontari** di minori stranieri non accompagnati. La presente nota esplicativa, preparata congiuntamente da FRA/dall'Agencia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA) e dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, riassume le principali innovazioni apportate al sistema di tutela per i minori non accompagnati.

## Selezione e formazione dei tutori volontari

Ai fini dell'iscrizione in suddetti elenchi, gli aspiranti tutori volontari sono **selezionati e adeguatamente formati** da parte dei **garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza**. Nelle regioni prive di garante, la selezione e la formazione è svolta temporaneamente dall'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza** ("Autorità garante") con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università. Attualmente (marzo 2018), le regioni prive di garante sono Abruzzo, Toscana e Valle d'Aosta; per quest'ultima regione, tuttavia, l'Autorità garante ha provveduto a delegare la garante della regione Piemonte.

Per promuovere una selezione e formazione quanto più uniforme possibile su tutto il territorio nazionale, l'Autorità garante ha elaborato, in seno alla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i seguenti documenti di indirizzo ("Conferenza di garanzia", che riunisce tutti i garanti delle regioni e delle province autonome d'Italia), che si ascrivono alla categoria di atti di *soft law*:

- a) linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari, anche accessibili a questo indirizzo:  
<http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>;
- b) modello di protocollo d'intesa tra presidenti dei tribunali per i minorenni e i garanti delle regioni e delle province autonome/Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza;
- c) moduli formativi standard per aspiranti tutori volontari, articolati in modulo fenomenologico, giuridico, psico-sociale (24/30 ore), accessibili a questo indirizzo:  
<http://garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Moduli%20formativi.pdf>.

Per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari, sono stipulati appositi **protocolli d'intesa** tra i presidenti dei tribunali per i minorenni e i garanti regionali e delle province autonome/Autorità garante nelle regioni prive di garante.

Per la prima fase di selezione e formazione dei tutori volontari nelle regioni prive di garante, e pertanto sotto la sua responsabilità, l'Autorità garante si è avvalsa del supporto dello *European Asylum Support Office* (EASO) e di/da altri attori con particolare esperienza con riguardo a migrazioni e minori, tra cui FRA. Nelle altre regioni e province autonome, i garanti hanno coinvolto altri attori aventi esperienza in tale ambito, il che ha portato a una diversificazione dei contenuti dei moduli formativi offerti.

## Tipi di tutela in uso in Italia

Il favore espresso dal legislatore italiano per la figura del tutore volontario di minori stranieri non accompagnati ha l'obiettivo di ricomporre una prassi giurisdizionale, di gestione del fenomeno migratorio minorile che, al momento dell'entrata in vigore della legge n. 47/2017, appariva ampiamente frammentaria sul piano nazionale.

Tale frammentarietà, dovuta anche ai numeri relativi alle presenze di minori stranieri non accompagnati nei diversi territori dello Stato, riguardava:

- i. la natura della tutela (pubblica/istituzionale o privata/volontari);
- ii. i tempi di nomina del tutore;
- iii. esistenza di meccanismi di monitoraggio e modalità di funzionamento.

La rilevazione sul sistema di tutela legale pubblicata dall'Autorità garante nella Relazione al Parlamento per l'attività svolta nel 2016 illustra i diversi approcci adottati.<sup>1</sup> (p. 142 ss., accessibile a questo indirizzo:

<http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/RELAZIONE%202016%20%281%29.pdf>).

## I tutori volontari e i requisiti della selezione

I tutori volontari sono **privati cittadini** cui è richiesto il possesso di requisiti minimi fissati dalle linee guida dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e un'adeguata formazione. Gli aspiranti tutori vengono iscritti nei relativi elenchi di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati una volta completata la formazione e confermata la propria disponibilità ad esservi iscritti.

Il tutore volontario è un **anello essenziale** del sistema di accoglienza italiano, che si raccorda e dialoga con tutti gli altri attori di tale sistema (es: servizi sociali, responsabili dei centri di accoglienza, uffici scolastici regionali, tribunale per i minorenni, procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni). Il tutore volontario ha un ruolo fondamentale nel processo di integrazione in Italia del minore straniero non accompagnato in tutela.

A luglio 2017, l'Autorità garante ha pubblicato un avviso pubblico "per la selezione di soggetti idonei a svolgere la funzione di tutori legali di minori stranieri non accompagnati a titolo volontario e gratuito in Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta" (al momento dell'entrata in vigore della legge n. 47/2017, le regioni Molise e Sardegna erano ancora prive di garante.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *Relazione al Parlamento, 2016*, pp. 142 segg., <http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/RELAZIONE%202016%20%281%29.pdf>.

<sup>2</sup> Informazioni sui garanti regionali e delle province autonome, col rinvio ai rispettivi siti internet, si trovano qui: <http://garanteinfanzia.org/rete-dei-garanti>.

L'art. 1 dell'avviso pubblico<sup>3</sup> stabilisce i requisiti per la presentazione della domanda, da parte delle persone "residenti e stabilmente domiciliate" nelle regioni di riferimento, ovvero:

- ✓ cittadinanza italiana oppure cittadinanza di altro Stato appartenente all'Unione europea o di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolidi in possesso di regolare titolo di soggiorno con adeguata e comprovata conoscenza della lingua italiana;
- ✓ compimento del venticinquesimo anno di età;
- ✓ godimento dei diritti civili e politici;
- ✓ non avere riportato condanne penali e non avere in corso procedimenti penali ovvero procedimenti per l'applicazione di misure di sicurezza o di prevenzione;
- ✓ assenza di condizioni ostative previste dall'art. 350 del codice civile. In particolare:
  - avere libera amministrazione del proprio patrimonio;
  - non essere stato oggetto di provvedimenti di decadenza, limitazione o sospensione della responsabilità genitoriale;
  - non essere stato rimosso da altra tutela;
  - non essere iscritto nel registro dei falliti;
  - avere una condotta ineccepibile, ossia idonea sotto il profilo morale;
  - avere disponibilità di tempo ed energie per realizzare la sua funzione;
  - non trovarsi in situazione di conflitto di interesse con la persona di minore età.

### **Nomina e funzioni del tutore volontario**

Il decreto legislativo n. 220/2017 attribuisce la competenza per la nomina del tutore volontario di minori stranieri non accompagnati al **tribunale per i minorenni**, che attingerà i nominativi dall'elenco istituito dall'art. 11 della legge n. 47/2017. Prima di questa modifica normativa, la competenza alla nomina del tutore era del tribunale ordinario.

La procedura giudiziaria per la nomina del tutore si apre con la **comunicazione immediata** della presenza di un minore straniero non accompagnato, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e al tribunale per i minorenni (art. 19, quinto comma, del novellato decreto legislativo n. 142/2015). Il provvedimento di nomina del tutore e gli altri provvedimenti relativi alla tutela sono adottati dal presidente del tribunale per i minorenni o da un giudice da lui delegato. Il decreto

---

<sup>3</sup> L'avviso pubblico è disponibile all'indirizzo [http://garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Tutori%20Volontari\\_AvvPubb%20AGIA.pdf](http://garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Tutori%20Volontari_AvvPubb%20AGIA.pdf).

legislativo n. 220/2017 prevede che la competenza del tribunale per i minorenni si applica alle comunicazioni effettuate **dopo il 3 marzo 2018**. Le tutele già aperte davanti al tribunale ordinario rimangono di competenza di quest'ultimo.

L'art. 11 della legge n. 47/2017 stabilisce che il tutore volontario, una volta nominato dal giudice, può assumere la tutela sino ad **un massimo di tre minori stranieri non accompagnati** contemporaneamente, "salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni". Il motivo di questa limitazione traduce la logica sottesa alla promozione della figura del tutore volontario, che vuole essere il punto di riferimento del ragazzo in tutela, costruendo un rapporto di fiducia.

L'art. 11, co. 2, della legge n. 47/2017 stabilisce che le funzioni del tutore volontario del minore straniero non accompagnato sono disciplinate dal **Titolo X del Libro I del codice civile italiano** (articoli 343-397 del codice civile). Il Titolo X è rubricato "Della tutela e dell'emancipazione" e si applica a tutte le forme in cui si esplica la tutela legale di minori (pubblica/istituzionale o privata/volontaria), tanto che la tutela sia rivolta ai minori stranieri non accompagnati che ai minori italiani o di cittadinanza di uno Stato membro dell'UE.

Il tutore volontario non riceve alcun **compenso** per l'esercizio delle proprie funzioni tutorie. Attualmente (marzo 2018), la legge n. 47/2017 non prevede la previsione di alcun **rimborso**, permesso di lavoro o di alcuna **polizza assicurativa** per la responsabilità civile in cui il tutore volontario possa incorrere nell'esercizio del suo ruolo.

Il tutore volontario esercita le proprie funzioni fino al compimento della **maggiore età** del minore. Tuttavia, in ragione del fatto che attraverso questo sistema si vuole instaurare e diffondere un messaggio di solidarietà sociale, incentrato sulla cura della persona, è auspicabile che anche dopo il raggiungimento della maggiore età proseguano i rapporti di affettività tra ex tutori e ragazzi. L'art. 13 della legge n. 47/2017 prevede che, quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, l'affidamento ai servizi sociali, comunque **non oltre il compimento del ventunesimo anno di età** (cosiddetto "prosieguo amministrativo").

## **Monitoraggio**

Il decreto legislativo n. 220/2017 attribuisce all'Autorità garante la competenza nel **monitoraggio** dello stato di attuazione delle disposizioni previste all'art. 11 della legge n. 47/2017. "A tal fine", prevede la norma così modificata, "i garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano collaborano costantemente con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate".

## Conclusioni

La legge n. 47/2017 recante disposizioni in tema di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati adotta un **approccio innovativo**: l'art. 11, che istituzionalizza la figura del tutore volontario, si rivolge ai privati cittadini e fa leva sulla volontà delle persone per garantire un futuro migliore a bambini e bambine, ragazzi e ragazze che giungono in Italia senza adulti di riferimento. Il tutore volontario, attraverso la costruzione di un **rapporto di fiducia** con il ragazzo in tutela, ha un ruolo fondamentale nel quadro migratorio minorile, sotto due versanti: nella prospettiva individuale, egli lo sostiene e supporta nel cammino di integrazione nel tessuto sociale italiano e, dal punto di vista pubblicistico, diventa strumento essenziale, pilastro nella gestione del fenomeno migratorio minorile.

Questo approccio può diventare una *best practice* nell'UE: consente un sistema di tutela flessibile che può rispondere a mutevoli esigenze, è meno costoso di un sistema basato su tutori professionisti ma, soprattutto, coinvolge attivamente la società dello Stato di destinazione. Allo stesso tempo, tuttavia, questo sistema può comportare anche alcuni rischi significativi, in particolare per quanto riguarda la gestione, il supporto e la supervisione dell'elevato numero di persone che decidono di diventare tutori volontari.

Marzo 2018