

65° CONFERENZA INTERNAZIONALE ICCFR – CISF
PRESENTAZIONE DELLA FIGURA DEL TUTORE
VOLONTARIO EX LEGGE n. 47/2017

RELAZIONE DELL'AVV. ENRICA GRAVERINI, ORDINE AVVOCATI ROMA

Nel 2011, una Comunicazione della Commissione al Parlamento ed al Consiglio europei indicava il Progetto dell'Unione in favore dei diritti dei minori secondo gli obiettivi di **STRATEGIA EUROPA 2020**, per una effettiva attuazione della Carta dei diritti fondamentali della UE, all'indomani del Trattato di Lisbona.

La promozione e la tutela dei minori – riconosciuta e riaffermata nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, detta la Carta di Nizza – definisce in capo ad essi:

- titolarità di diritti indipendenti ed autonomi;
- il diritto di prevalenza del superiore interesse del minore in tutti gli atti compiuti da autorità pubbliche o istituti privati;
- il diritto dei minori ad esprimere liberamente il proprio pensiero;
- sancisce solennemente il diritto all'ascolto.

La promozione dei diritti suddetti discende altresì da impegni internazionali che tutti gli Stati membri UE hanno ratificato: la Convenzione Internazionale sui diritti del Fanciullo (ONU 1989), ratificata dall'Italia con la L.176/1991; la Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti, ratificata in Italia con la L.77/2003; la Convenzione di Lanzarote del 2007.

Strategia Europa 2020 elabora la visione di un Europa capace di offrire ai minori istruzione, servizi e risorse ed elabora a tal fine per gli stati membri un **programma strategico** che caldeggia e promuove di integrare pienamente i minori nelle politiche europee sui diritti fondamentali attraverso:

- 1) la verifica sistematica del rispetto dei diritti fondamentali anche nei progetti di proposta legislativa, dettando azioni di formazione interna degli stati membri;
- 2) la produzione di dati statistici e informazioni di base per politiche concrete;
- 3) la cooperazione nel FORUM UE sui diritti dei minori;
- 4) una giustizia a misura di minore che si concretizza nella giusta pratica dell'ascolto; nella partecipazione ai procedimenti; nell'attenzione posta ai i

procedimenti di famiglia; nella particolare tutela verso i minori autori o vittime di reato; nella protezione dei minori particolarmente vulnerabili a causa di fattori sociali, economici, politici, perché a rischio povertà, disabili, vittime di tratta o sfruttamento sessuale, vittime di bullismo o cyber bullismo, in stato di abbandono, richiedenti asilo o MSNA, irreperibili, ROM e/o appartenenti a minoranza etnica;

5) attenzione alla promozione e tutela dei minori anche nell'azione politica esterna all'UE verso minori vittime di sfruttamento e turismo sessuale, vittime di sfruttamento lavorativo, vittime di guerre e bambini soldato;

6) attenzione e promozione dei diritti del minore anche nella programmazione mediatica e nelle comunicazioni.

In merito ai Minori stranieri non accompagnati (MSNA), Strategia Europa 2020 – che ricomprende altresì il piano d'azione di Stoccolma 2010, ove il Consiglio d'Europa ribadisce la necessità di offrire un sostegno particolare e protezione giuridica alle persone più vulnerabili e/o in situazioni di rischio – possiamo dire che fa proprie: le Risoluzioni del Consiglio d'Europa del 1997 - cittadini minori di paesi terzi richiedenti asilo o protezione internazionale; la Risoluzione del Parlamento Europeo del 2008 – strategie UE sui diritti dei minori; la Risoluzione del Parlamento europeo del 2009 – che riserva ai minori un posto speciale nelle politiche esterne all'UE; la Direttiva del 2003 sull'accoglienza; la Direttiva del 2004 sulla attribuzione della qualifica di rifugiato o di protezione internazionale, la Direttiva del 2005 sulle procedure minime da adottare e non ultime le più recenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza del 9.7.2018 sui minori nei conflitti armati e la Risoluzione del Parlamento Europeo del 3.5.2018 sulla protezione dei minori migranti .

In ottemperanza a quanto fortemente voluto dall'UE, l'Italia ha prontamente eseguito emanando nel 2017 la Legge n.47, cosiddetta Legge Zampa in ossequio alla promotrice Sandra Zampa, recante misure concrete di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA).

Tale Legge - prima in Europa - ha apportato importanti innovazioni in ossequio alla Convenzione ONU del 1989, alle Direttive Europee ed ai precetti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, introducendo nel nostro Paese il riordino della normativa vigente in materia di migrazione e convogliando in un unico testo legislativo garanzie specifiche, concrete misure di supporto e rafforzamento di strumenti di tutela idonei in favore

della categoria più vulnerabile di migranti: i minori stranieri provenienti dai paesi esterni all'UE privi di figure genitoriali o adulti responsabili di supporto e riferimento.

Il gran numero di arrivi in Italia di minori soli, ha determinato l'esigenza di un intervento immediato e la previsione di uno strumento specifico ed idoneo a tutelare da un lato, la debolezza e vulnerabilità fisica, psicologica, emotiva, sanitaria e di status del minore straniero, dall'altro, a scongiurare il fallimento endemico del precedente sistema di accoglienza ed a fronteggiare il rischio degli "irreperibili" – minori in fuga non tracciati e/o tracciabili facili prede di abusi, riduzioni in schiavitù, sfruttamento, aumento della capacità a delinquere.

I principi cardine della Legge 47 prevedono:

- 1) il divieto di respingimento alla frontiera e di espulsione del minore (art.3), derogabile solo ed esclusivamente in presenza di motivi di ordine pubblico ed a condizione che non comporti rischio di gravi danni allo stesso;
- 2) la previsione di misure di accoglienza deputate esclusivamente ai minori e di misure integrate tra strutture di prima accoglienza – con tempi di permanenza ridotti a 30gg e svolgimento tempestivo delle procedure di identificazione e accertamento dell'età - e di seconda accoglienza con trasferimento del minore sul territorio in strutture che rispondano maggiormente al suo superiore interesse;
- 3) la previsione di una procedura certa, unica e definita di identificazione ed accertamento dell'età (art.5) con modalità multidisciplinare: primo colloquio ed ascolto del minore effettuato dal personale del centro di prima accoglienza e sotto la direzione dei servizi degli enti locali; identificazione effettuata dalle forze di pubblica sicurezza; accertamento dell'età in equipe multidisciplinare; intervento della magistratura minorile in fase preliminare e finale ed in caso di dubbio sull'età la presunzione di età minore; esami socio-sanitari;
- 4) la previsione del rimpatrio assistito finalizzato al bene del minore ed a seguito di indagini familiari (condotte attraverso OIM) e di competenza del Tribunale per i Minorenni (art. 6-8);
- 5) la promozione, laddove possibile, della fattispecie dell'affido familiare prioritario rispetto alla accoglienza in strutture seppur deputate (art. 7);

- 6) l'istituzione della cartella sociale del minore redatta dalla struttura di accoglienza e del Sistema Informatico Nazionale sui MSNA presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (art. 9);
- 7) l'istituzione della figura del tutore volontario privato (art. 11);
- 8) la previsione di specifiche garanzie processuali ed amministrative in favore del diritto del minore: ad essere informato in ogni momento della procedura; ad essere assistito legalmente in difesa tecnica di fiducia ed in gratuito patrocinio a spese dello Stato; ad essere ascoltato in modalità protetta; ad avere la possibilità di esprimere con chiarezza la propria volontà; ad una tutela speciale qualora vittima di tratta;
- 9) l'iscrizione immediata al servizio sanitario nazionale indipendentemente dal permesso di soggiorno richiesto;
- 10) la previsione di specifiche misure per le Istituzioni scolastiche e formative accreditate dalle Regioni, tese a favorire l'obbligo scolastico e formativo attraverso programmi di apprendistato, canali privilegiati e tempi di realizzazione ridotti;
- 11) la possibilità per il minore di presentare direttamente alla Questura la richiesta di permesso di soggiorno qualificato in permesso per minore età e/o per motivi familiari, qualora in affido;
- 12) la previsione del prolungamento dell'affido ai servizi sociali anche al compimento della maggiore età (art. 13, co.2).

L'attuazione della suddetta Legge 47 ha dato luogo, nell'immediatezza della emanazione, alla predisposizione in tempi rapidissimi da parte della Pubblica Amministrazione di tutta una serie di specifiche circolari e comunicazioni amministrative avente come obiettivo lo snellimento delle procedure burocratiche, con conseguente riduzione dei tempi di attesa.

L'aspetto maggiormente innovativo della Legge 47 è stata l'istituzione all'art. 11 della figura del **TUTORE VOLONTARIO DI MSNA**, in sostituzione dei precedenti tutori istituzionali nominati dal Sindaco che - stante la presenza sul territorio di minori stranieri soli - non avrebbero potuto sopperire alle innumerevoli esigenze di rappresentanza, assistenza e cura di minori **PARTICOLARMENTE VULNERABILI**.

Nei mesi immediatamente successivi alla promulgazione della Legge Zampa, il Garante Nazionale per i Diritti dell'Infanzia e della Adolescenza ha repentinamente disposto che i Garanti Regionali predisponessero i bandi per la selezione dei tutori volontari e la docenza, attraverso corsi di

formazione che avessero come risultato la preparazione e la formazione dei medesimi.

A fine settembre 2017, i bandi finalizzati al reclutamento e alla formazione dei tutori volontari risultavano essere stati emanati in 18 Regioni italiane su 20.

I cittadini hanno risposto alla chiamata in modo massiccio, dimostrando un forte impegno sociale, tenuto conto che il ruolo del tutore è **puramente gratuito**, non essendo ad oggi previsto nessun rimborso spese né alcuna copertura assicurativa, sebbene siano al vaglio alcune modifiche tra cui la possibilità di ottenere permessi lavorativi retribuiti per lo svolgimento delle funzioni.

La ratio sottesa alla Legge istitutiva della figura del tutore volontario è quella di promuovere una cittadinanza solidale, costruire una cultura di solidarietà e protezione favorendo una partecipazione attiva e intelligente dei cittadini al rispetto del bene comune e della persona umana.

In particolare l'obiettivo è quello di integrare non solo la capacità giuridica dei minori ma aiutarli a sviluppare una capacità sociale attraverso una progettualità di vita.

I tutori volontari - selezionati a mezzo CV dall'Autorità Garante Regionale ed in pieno possesso dei requisiti morali e civili richiesti- sono stati formati frequentando uno specifico corso diviso in tre moduli: giuridico, psicologico, sociale.

Il superamento dell'esame finale del corso, ha permesso ai candidati di essere inseriti in un **elenco speciale istituito presso ogni Tribunale per i Minorenni del Paese.**

Ogni minore solo, arrivato in Italia e tracciato secondo la nuova normativa, ha un suo specifico fascicolo presso il Tribunale per i Minorenni del distretto di Corte di Appello, corrispondente all'indirizzo della struttura a cui affidato.

La cancelleria della Presidenza del Tribunale per i Minorenni provvede ad abbinare il minore al tutore più idoneo, che sarà nominato ufficialmente e presterà giuramento quale pubblico ufficiale innanzi al Presidente medesimo.

Ad un anno dalla promulgazione della Legge Zampa, il solo Lazio - grazie all'impegno profuso dal Garante Regionale Avv. Jacopo Marzetti, che ha saputo cogliere l'importanza e la ricchezza di tale sfida - ha formato oltre

700 tutori volontari pronti alla nomina, di cui un centinaio sono stati nominati e già operativi sul territorio, secondo le necessità determinate dai flussi di arrivo (ad oggi diminuiti) e la presenza in percentuale di MSNA ubicati in ciascuna Regione, sotto la supervisione della Magistratura incaricata.

Si stima che le domande nazionali per diventare tutori siano oltre 2000, di persone di buona volontà e appartenenti alle più disparate specializzazioni. Ad oggi sono già operativi diversi sportelli di orientamento e supporto tutori, grazie all'ausilio gratuito degli Ordini Professionali, di enti no profit e di esperti legali.

Del pari, i tutori si sono liberamente organizzati in coordinamenti regionali e nazionali utili allo scambio di informazioni ed esperienze.

L'inquadramento normativo della funzione del tutore volontario MSNA è il titolo X del C.C. italiano - la tutela istituzionale classica - con funzioni di cura, protezione, vigilanza e rappresentanza legale ed amministrazione dei beni, con un accento particolare in più che avvicina tale funzione ai compiti previsti dal titolo IX del C.C. italiano avente ad oggetto la responsabilità genitoriale.

Il tutore volontario di MSNA così nominato ha, infatti, il dovere di rappresentanza legale del minore; ne persegue il riconoscimento dei diritti; promuove il benessere psico-fisico del tutelato; promuove, autorizza e vigila i percorsi scolastici e formativi in ruolo attivo; vigila e promuove l'integrazione secondo l'inclinazione naturale del minore; vigila su accoglienza, sicurezza e protezione in struttura; amministra il patrimonio, laddove presente, ma soprattutto affianca il minore vulnerabile nella sua funzione maggiormente rappresentativa **l'ASCOLTO DEL MINORE** e la sua conoscenza.

In materia di ascolto del minore, la normativa interna italiana si pone all'avanguardia e consta di innumerevoli riferimenti codicistici, legislativi e giurisprudenziali, di Linee guida nazionali e deontologiche professionali nonché di Protocolli dei Tribunali in materia di audizione dei minori in sede amministrativa e giudiziaria.

Compito del tutore volontario è conoscere il minore, entrare con lui in rapporto di fiducia superando le barriere linguistiche e culturali, ascoltarlo nelle sue intime inclinazioni, raccogliere e comprendere il terribile e violento percorso - il viaggio - che da casa lo ha portato all'approdo.

L'ascolto del minore migrante è uno dei compiti più complessi che un tutore deve svolgere, e si svolge in più tempi di racconto libero, anche in presenza del mediatore culturale e dello psicologo. Dall'ascolto nasce la storia del minore e derivano le scelte per il suo futuro personale in termini giuridici, amministrativi, psicologici e sociali, scelte che il tutore concorderà col minore stesso.

I minori ci mettono molto tempo ad aprirsi, hanno difficoltà ad orientarsi in coordinate spazio temporali (non ricordano esattamente date, accadimenti, luoghi geografici), non conoscono il luogo di sbarco, la lingua, il sistema sociale ove si trovano, hanno paura.

Il terribile viaggio – che può durare anche oltre un anno - non vogliono rammentarlo perché troppo doloroso.

Sono bambini adultizzati, privi di alfabetizzazione già nei paesi di origine e sottoposti a prevaricazioni e abusi di ogni tipo.

Sono fuggiti in cerca di sopravvivenza, soli, hanno camminato nel deserto con ogni mezzo e sono stati sfruttati, calpestati, abusati, maltrattati, hanno rischiato di morire molte volte, portano segni sul corpo delle percosse subite in Libia, portano segni negli occhi delle morti viste e vissute.

E' qui che il tutore incontra il minore: nell'apice della sua disperazione ed ha il compito di ascoltarlo, di stargli vicino e di sostenerlo, senza farsi travolgere dal vissuto e mantenendo fermo il controllo perché di questo ha necessità il tutelato, deve potersi appoggiare ad un riferimento adulto, equilibrato, contenuto e certo.

E non a caso.

In Italia il sistema legislativo di diritto di famiglia - recependo gli input e gli orientamenti Europei in tal senso - si è già evoluto verso la centralità della figura del minore e dei suoi diritti, imponendo come naturale evoluzione l'approdo all'innovativo concetto di **GENITORIALITA' SOCIALE, che ormai prescinde dallo stretto legame biologico.**

I minori sono soggetti deboli esposti a molteplici fattori di rischio ed è necessario in questa visione puerocentrica avere sempre più **ATTENZIONE** verso i bambini migranti la cui vulnerabilità e le cui condizioni di solitudine sono endemiche.

La Legge 47 ha sollecitato adulti responsabili e capaci a sviluppare competenze educative che si traducono nella capacità di riconoscere situazioni difficili, storie personali e familiari di estrema sofferenza, minori ad altissimo rischio evolutivo.

L'innovativa esperienza della Legge 47 - unica in Europa e già operativa sul campo - risponde in modo affermativo ai bisogni di cura, attenzione e istruzione dei soggetti più deboli.

La Legge 47 ha realizzato tutto questo - seppur con qualche criticità apprezzabile e nonostante la recente promulgazione molte buone prassi sono state realizzate per una tutela uniforme.

I tutori nominati come esempio di cittadinanza attiva hanno risposto in maniera seria, consapevole, coscienziosa e con grande senso di sussidiarietà sopperendo in alcuni casi alle lacune Istituzionali.

Stante l'impossibilità storica di fermare il fenomeno migratorio, l'Italia quale punto principale di approdo dei flussi, ha pienamente abbracciato l'accoglienza e la nuova sfida etica e culturale che ha chiamato i cittadini ad un ruolo innovativo ed attivo, unitamente alla magistratura ed alla pubblica amministrazione, nella creazione del diritto vivente con occhio attento e polso fermo verso la naturale evoluzione della società attuale, italiana ed europea.

BEST PRACTICE NELLA REGIONE LAZIO

Nel dicembre 2017 - grazie al repentino intervento del Garante per l'Infanzia della Regione Lazio – sono stati formati ed inseriti in elenco tutori ben 500 cittadini.

Attualmente l'elenco – presente ed a disposizione del Tribunale per i Minorenni di Roma – contiene 1000 nominativi di tutori.

Le buone pratiche regionali, che hanno dato luogo alla creazione del **“modello Lazio”** – vero fiore all'occhiello del Paese Italia e dell'Europa – si basano sulla messa in rete reciproca delle Istituzioni e dei Servizi sul territorio, che intervengono nel più breve tempo possibile.

Con l'arrivo del minore sul territorio regionale – riscontrato e segnalato dalle Questure ed affidato ai CIPM in immediata e prima accoglienza – il PMM apre nel più breve tempo possibile il procedimento innanzi al TM competente di Roma.

La Presidenza del TM provvede ad implementare il fascicolo del minore con le prime relazioni inviate dai SS e dagli educatori della struttura di prima accoglienza afferenti la persona, ed individua il tutore adatto al caso, riscontrandolo nell'elenco delle persone rese disponibili con diversi profili professionali e personali.

Questo consente al TM di poter individuare il tutore del minore più adatto alle specifiche esigenze del MSNA.

La Presidenza del TM, decreta la nomina e convoca il tutore che, all'esito di colloquio riservato, giura ed accede al fascicolo.

Il Decreto di nomina del tutore è contestualmente comunicato alla Questura Uff. Immigrazione, alla struttura di accoglienza ed al Dipartimento Politiche Sociali del Comune, consentendo in tempi rapidi l'avvenuta conoscenza e la convocazione presso l'Ufficio Immigrazione per il permesso di soggiorno.

Sarà compito del tutore nominato – in ossequio alla Legge Zampa – assumere il ruolo di figura centrale e di raccordo tra le istituzioni incaricate, rispondendone personalmente.

Presso il TM di Roma – in ossequio al **Protocollo di Intesa Garante Regionale/TM/Ordine avvocati** del maggio del 2018 – è stato aperto uno **sportello gratuito e volontario di assistenza e supporto per i tutori**, ove avvocati specializzati prestano consulenza anonima.

Il tutore risponde inoltre al GT delegato – magistrato specializzato in materia minorile – a cui inoltrare relazioni e/o richieste e/o udienze e/o autorizzazioni nei casi speciali di straordinaria amministrazione o di richiesta ex art. 13 L.47.

In ordine all'accoglienza e tutela sanitaria dei MSNA, la Regione Lazio è intervenuta attraverso il **DGR 590 del 2018** ad unificare ed integrare l'accoglienza ed accertamento sanitario dei MSNA, in termini di salute fisica e mentale, nella prima e seconda accoglienza, con procedure uniche di coordinamento, cooperazione e comunicazione (incentivando i protocolli di intesa) tra le amministrazioni coinvolte (prefettura, questura, comuni, Asl) al fine di ottenere comunicazioni tempestive dalla Prefettura alla ASL – arrivo del minore e scheda di prima accoglienza, con segnalazione di casi particolari - intervento della Questura e rilascio codice fiscale e iscrizione al SSN; intervento del Comune sui PEI.

L'approccio dettato dalla suddetta Legge regionale è un approccio olistico, multidisciplinare, non invasivo e condotto da operatori specializzati, in linea con quanto richiesto dalla normativa transnazionale afferente il minore, anche e soprattutto per quanto riguarda l'adeguamento delle modalità di accertamento dell'età.

In **Regione Lazio** è attualmente stata proposta l'iniziativa di costituzione presso il Consiglio, un **Osservatorio MSNA** che possa relazionare sullo

stato dei minori presenti sul territorio, controllare i livelli minimi di standards qualitativi dell'accoglienza, procedere ad audizioni , accedere agli atti amministrativi, concludere protocollo di intesa.

Attraverso la **Legge regionale del 4 marzo 2019 n. 19**, si è provveduto ad attuare intervento e nuovo impulso in favore dell'istituto dell'affido familiare (già istituito con le Leggi nazionali 184/83 e succ modifiche e 149/2001) creando le Equipe territoriali (integrate SS e ASL) atte a predisporre un “progetto quadro” a misura di minore.

previsto con intervento legislativo nazionale

Contestualmente alle iniziative legislative e buone pratiche regionali, il **Comune di Roma Assessorato diritti alla persona, scuola e comunità** – stante il ruolo di città metropolitana e l'elevato numero di MSNA presenti – in ossequio al **protocollo di intesa con il Garante del 2018**, ha istituito attività di raccordo permanente tra le istituzioni, di coordinamento e scambio di informazioni, ponendosi in sostegno dell'attività dei tutori volontari, prevedendo visite periodiche alle strutture deputate.

L'assessorato ha istituito la buona pratica di prevedere regolari incontri mensili con i tutori volontari al fine di raccoglierne l'esperienza, le richieste, le problematiche afferenti i minori ed anche i rapporti con le strutture deputate di accoglienza e scolastiche.

In merito alla scolarizzazione dei MSNA, si segnala il **Protocollo di intesa MIUR /GARANTE Lazio** del 31 ottobre 2017, diretto alla realizzazione dell'obbligo scolastico.

Roma, 16 novembre 2019

Avv. Enrica Graverini