

Tutela dei minori privati delle cure genitoriali nell'Unione europea

Sommario

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce diritti che rivestono particolare importanza per gli interessi e il benessere dei/delle minori¹ che sono privati delle cure genitoriali, tra cui i più importanti sono i diritti del minore (articolo 24), la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articolo 5), il diritto di asilo (articolo 18), la protezione in caso di allontanamento, di espulsione o di estradizione (articolo 19), la non discriminazione (articolo 21), il divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro (articolo 32).

I tutori sono un tassello fra i più importanti in un sistema di protezione dei minori privati dell'ambiente familiare e i cui genitori non possono rappresentare gli interessi. Sono fondamentali per salvaguardare l'interesse superiore del minore e il suo benessere generale, nonché per integrare, ove necessario, la limitata capacità giuridica del bambino al pari dei genitori. Nonostante le disposizioni giuridiche esistenti, i sistemi di tutela negli Stati membri dell'UE

spesso non forniscono un sostegno e una protezione adeguati ai minori non accompagnati. Alcuni minori non accompagnati non vengono assegnati a un tutore; molto spesso i tutori loro assegnati non hanno contatti personali con i bambini e gli adolescenti e non li incontrano di persona. Le lacune e le sfide più comuni nei sistemi nazionali di tutela sono legate alle lunghe procedure di nomina, alla limitata disponibilità di tutori indipendenti e qualificati, alla mancanza di una formazione sistematica dei tutori, alla mancanza del sostegno necessario per i bambini, gli adolescenti e i tutori, compreso l'accesso alla consulenza legale. Sistemi di tutela efficaci permetteranno di rafforzare la protezione dei minori non accompagnati nell'UE e tuteleranno i loro interessi.

Il presente sommario della FRA fornisce una breve descrizione dei sistemi di tutela nell'Unione europea, evidenziandone i principi fondamentali, nonché il mandato e i compiti fondamentali di un tutore. Fornisce inoltre una panoramica degli strumenti dell'UE e delle pubblicazioni pertinenti in materia.

Risultati chiave

Come indicano i numerosi riferimenti al «tutore legale» nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child, CRC*), i tutori legali costituiscono un elemento chiave di ogni sistema di protezione dei minori temporaneamente

o permanentemente privati del loro ambiente familiare e i cui genitori non possono rappresentare gli interessi. La strategia dell'Unione europea (UE) per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016), adottata dalla Commissione europea nel giugno 2012, rileva l'assenza di una definizione uniforme

¹ Ai fini di una migliore leggibilità questo sommario evita di riportare esplicitamente entrambi i generi, maschile e femminile; sono tuttavia chiaramente intesi entrambi.

di «tutore e/o rappresentante in tutti gli Stati membri e il relativo ruolo, le qualifiche e le competenze loro attribuite variano da uno Stato membro all'altro». Per colmare questa lacuna, la Commissione europea, in collaborazione con la FRA, elaborerà un modello di buone pratiche sul ruolo dei tutori e/o dei rappresentanti legali dei minori vittime della tratta di esseri umani (priorità 2.1, azione 3).

La FRA ha condotto una ricerca documentale per tracciare una mappa dei sistemi di tutela nei 28 Stati membri dell'UE. La ricerca copre quattro settori specifici, dicitasi:

- il tipo di sistemi di tutela in uso;
- il profilo del tutore nominato;
- le procedure di nomina;
- i compiti dei tutori.

I risultati della ricerca sono serviti principalmente alla predisposizione, da parte della FRA, di un manuale finalizzato a fornire orientamenti agli Stati membri dell'UE su come rafforzare i sistemi nazionali di protezione dei minori. Il manuale della FRA, *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*, pubblicato nel giugno 2014, è stato sviluppato in collaborazione con l'Ufficio del Coordinatore anti-tratta dell'UE presso la Commissione europea al fine di attuare la strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta e proteggere i diritti dei minori. Questa analisi comparativa va quindi letta insieme al manuale.

La relazione comparativa esamina le caratteristiche principali dei sistemi di tutela creati per rispondere alle necessità di tutti i minori bisognosi di protezione e di quelli che rischiano di diventare vittime della tratta di esseri umani o di altre forme di sfruttamento. La relazione esamina pertanto il modo in cui i sistemi di tutela esistenti per i minori privati delle cure genitoriali rispondono alle particolari esigenze e vulnerabilità di minori vittime presunte o identificate o dei bambini e degli adolescenti a rischio di tratta e sfruttamento, come i minori non accompagnati.

Essa mira così ad aiutare gli Stati membri dell'UE a comprendere meglio i punti di forza e di debolezza dei rispettivi sistemi nazionali. Può anche assisterli nell'adottare misure adeguate per rafforzare i loro sistemi di tutela al fine di proteggere meglio i minori.

Quadro giuridico e politico dell'Unione europea

Vari strumenti giuridici europei e internazionali riguardano direttamente o indirettamente la tutela (cfr. l'elenco degli strumenti giuridici pertinenti alla fine del presente sommario).

La lotta contro la tratta di esseri umani rappresenta una delle priorità strategiche dell'UE e dei suoi Stati membri. La tratta di esseri umani rappresenta una grave violazione dei diritti umani, espressamente vietata dall'articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si tratta di un reato particolarmente grave elencato all'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La pietra angolare della politica anti-tratta dell'UE è la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime (direttiva anti-tratta), adottata sulla base dell'articolo 82, paragrafo 2, e dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. La direttiva pone al centro i diritti delle vittime, prevedendo una serie di misure specificamente rivolte alle vittime minorenni, come la nomina di tutori.

In relazione alle vittime minorenni della tratta di esseri umani, la strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani 2012-2016 cerca di promuovere i diritti delle vittime nonché di salvaguardarne la protezione, garantendo al contempo un sostegno adeguato e l'accesso alla giustizia. La strategia sottolinea che «per soddisfare le diverse necessità dei diversi gruppi di bambini, fra cui figurano le vittime della tratta, è necessario disporre di sistemi di protezione completi adatti ai minori, che garantiscano il coordinamento interistituzionale e multidisciplinare». Essa invita inoltre gli Stati membri a rafforzare i loro sistemi di protezione dei minori. Rileva quindi l'importanza della tutela quale elemento chiave dei sistemi di protezione dell'infanzia e invita la FRA a collaborare con la Commissione europea su questo tema.

Sistemi nazionali di tutela

Ciascuno Stato membro dell'UE dispone di un sistema nazionale di protezione dei minori, che garantisce la protezione dei bambini e degli adolescenti privati delle cure genitoriali. Esso tutela l'interesse superiore del minore, fornisce una rappresentanza legale al minore e, più in generale, ne promuove il benessere quando i genitori non sono in grado, non vogliono o non possono farlo, in linea con l'articolo 20 della CRC e con l'articolo 24 della Carta.

Quando un bambino è privato delle cure genitoriali, la legislazione degli Stati membri dell'UE prevede la nomina di un tutore o di un rappresentante per l'esercizio dei compiti normalmente svolti dai genitori. Nei vari Stati membri, tuttavia, il termine

«tutore» è spesso utilizzato per designare persone con mandati e funzioni diversi. Talvolta, sono utilizzati altri termini per designare le persone che esercitano compiti di tutela.

Tabella 1 Istituzioni nazionali alle quali è attribuita per legge la tutela, in assenza di nomina di una persona fisica, UE-28

Stato membro dell'UE	Denominazione dell'istituzione	Stato membro dell'UE	Denominazione dell'istituzione
AT	Ufficio per il benessere dell'infanzia e della gioventù (<i>Kinder- und Jugendwohlfahrtsträger</i>)	IE	Agenzia per minori e famiglie
BE	Autorità di tutela (<i>Service des tutelles</i>)	IT	Servizi sociali locali tramite il sindaco (e la struttura di accoglienza residenziale in caso di emergenza)
BG	Dipartimento per l'assistenza sociale (<i>Агенцията за социално подпомагане</i>) o direttore della struttura di accoglienza residenziale	LT	Unità comunale di protezione dei diritti del minore (istituisce la custodia temporanea)
CY	Servizi sociali (<i>Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας</i>) attraverso il suo direttore	LU	Istituzioni pubbliche, compresi i centri di accoglienza residenziale attraverso i loro direttori
CZ	Autorità per la protezione sociale e giuridica dei minori (<i>Orgán sociálně-právní ochrany dětí</i>)	LV	Unità comunale di protezione dei diritti del minore (Tribunale per gli orfani, <i>Bāriņtiesu</i>) Responsabile dell'istituto per l'assistenza ai minori Il capo del Centro di prevenzione per i minori sotto l'egida della Polizia statale
DE	Ufficio per la previdenza della gioventù (<i>Landesjugendamt</i>)	MT	La struttura di accoglienza residenziale dove il bambino risiede
DK	Amministrazione statale (<i>Statsforvaltningen</i>)	NL	Fondazione Nidos Agenzia per l'assistenza alla gioventù (<i>Bureau Jeugdzorg</i>) destinata ai bambini nazionali
EE	Autorità comunale per la protezione dei minori	PL	La struttura di accoglienza residenziale dove il bambino risiede
EL	Procuratore generale di primo grado Servizio di protezione dei minori (non ancora creato)	PT	Agenzia per l'assistenza La struttura di accoglienza residenziale dove il bambino risiede
ES	Autorità per il benessere dei giovani della rispettiva «Comunità autonoma»	RO	Direttore di istituti di accoglienza residenziale Direzione generale per l'assistenza sociale e la protezione dell'infanzia (GDSACP) (<i>Directia generala de asistenta sociala si protectia copilului</i>) attraverso il suo direttore
FI	Servizio di assistenza sociale dell'autorità comunale Il direttore della struttura ricettiva	SE	Servizio di assistenza sociale a livello comunale (<i>Socialnämnden</i>)
FR	Servizio di protezione dei minori (<i>Aide sociale à l'enfance, Conseil Général</i>) dell'autorità locale (<i>Département</i>)	SI	Centri per il lavoro sociale (<i>Centri za socialno delo</i>)
HR	Centro di assistenza sociale	SK	Ufficio del lavoro, degli affari sociali e della famiglia (<i>Úradov Práce, Sociálnych Vecí A Rodiny</i>)
HU	Uffici distrettuali di tutela (<i>járési gyámhivatalok</i>) sotto il coordinamento dell'autorità di tutela e assistenza sociale (<i>Szociális és Gyámhivatal</i>)	UK	Nessun sistema di tutela in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord. Le autorità locali si prendono cura dei minori, ma non esercitano la rappresentanza legale. In Scozia è previsto un servizio di tutela, la cui base non è definita per legge, per i minori non accompagnati.

Note: Quattro Stati membri dell'UE, nello specifico Belgio, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi, hanno sviluppato un sistema di tutela apposito per i minori non accompagnati.

Fonte: FRA, 2013

Mancanza di un approccio uniforme

La maggior parte degli Stati membri dell'UE ha affidato le funzioni di tutela ai servizi sociali a livello comunale o locale e solo pochi Stati membri dispongono di un'autorità centrale di tutela a livello nazionale. Quando la tutela viene attuata a livello regionale o locale, talvolta si applicano approcci differenti in diverse parti del paese.

I compiti di tutela, nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, sono assegnati a persone fisiche o giuridiche. I compiti di tutela sono solitamente assegnati in via prioritaria a parenti stretti o a persone provenienti dall'ambiente familiare più ampio, riconoscendo così l'importanza del mantenimento dei legami familiari e del rapporto personale tra il futuro tutore e il bambino.

Qualora, tuttavia, tra i parenti del minore o all'interno dell'ambiente familiare di quest'ultimo non si trovi alcuna persona idonea a fungere da tutore, sono le autorità nazionali di protezione dei minori a essere responsabili della sua cura. In tali casi, svolgono le funzioni di tutela i dipendenti dell'istituzione o dell'ente di tutela designato per legge ovvero persone fisiche dopo la loro nomina da parte di un tribunale o di un'altra autorità competente. Ciò avviene spesso nei casi di minori non accompagnati e di minori vittime della tratta, sfruttati e identificati al di fuori del loro paese d'origine, in quanto di solito non hanno parenti stretti o altri familiari residenti nel paese. La relazione si concentra sulle situazioni in cui la tutela non è affidata ai parenti del bambino o ad altre persone all'interno del suo ambiente familiare.

Sistema di tutela per bambini stranieri

Le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di diritto interno in tutti gli Stati membri proteggono generalmente tutti i minori presenti sul loro territorio, indipendentemente dalla loro nazionalità o status. Ciononostante, la condizione di migrante e lo status di soggiorno specifico dei minori sono spesso fondamentali per determinare il livello e il tipo di protezione loro concessa e, più precisamente, le modalità di tutela e rappresentanza. Alcuni Stati membri hanno istituito un sistema di tutela distinto per i minori non accompagnati che hanno solo un diritto temporaneo di soggiorno nello Stato membro o non hanno alcun diritto di soggiorno. In pratica, tuttavia, in molti altri Stati membri esistono regimi differenziati a seconda dello status specifico del minore. Anche per quanto riguarda il trattamento

riservato ai minori non accompagnati dell'UE e dello Spazio economico europeo (SEE) che si trovano nel territorio di un altro Stato membro dell'UE, la ricerca della FRA rivela che non esiste un approccio uniforme tra gli Stati membri, essendo legislazione e prassi spesso poco chiare o incoerenti.

Tutela dei minori vittime della tratta

Nessuno Stato membro dell'UE ha sviluppato un sistema di tutela separato esclusivamente per i minori vittime della tratta. In linea di principio, la tutela delle vittime della tratta dei minori rientra nel campo di applicazione delle disposizioni generali in materia di tutela previste dal diritto civile e/o di famiglia, indipendentemente dalla condizione di migrante e dallo status di soggiorno della vittima, anche negli Stati membri in cui esiste un sistema di tutela separato per i minori non accompagnati. Le disposizioni di legge in materia di migrazione e asilo, tuttavia, si applicano ai minori vittime provenienti da paesi terzi fintantoché non siano formalmente identificati come vittime della tratta di esseri umani dalle autorità nazionali competenti.

Garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei tutori

L'assenza di qualsiasi conflitto di interessi tra il tutore potenziale e il minore costituisce un criterio chiave nella selezione delle singole persone o istituzioni come tutori. Il modo in cui viene intesa l'indipendenza di un tutore varia tuttavia da uno Stato membro all'altro. Ciò vale in particolare per la nomina come tutori delle persone incaricate di fornire assistenza materiale o di altro tipo al minore, in particolare il personale che lavora nei centri di accoglienza o in altre strutture ricettive in cui esso risiede, o per la nomina di assistenti sociali all'interno dei servizi sociali. L'indipendenza dei tutori rispetto alle autorità competenti per la migrazione e l'asilo è altresì cruciale per i minori non accompagnati soggetti alla legislazione in materia di migrazione o che chiedono protezione internazionale. In alcuni Stati membri dell'UE le autorità competenti in materia di migrazione svolgono tuttavia un ruolo nella nomina dei tutori o dei rappresentanti di minori cittadini di paesi terzi.



Condizione di lavoro dei tutori

In pratica, le funzioni di tutela negli Stati membri dell'UE sono esercitate o da dipendenti delle istituzioni o di altri organismi designati dalla legge, o da privati nominati dalle autorità nazionali competenti quali tutori di un determinato minore. È quindi possibile distinguere tre categorie di persone fisiche che possono esercitare un ruolo di tutela:

- parenti stretti o persone provenienti dal contesto familiare più ampio scelti e designati dall'autorità che ha il potere di nomina;
- professionisti impiegati da istituti di tutela o organismi giuridici simili;
- persone estranee al bambino che si offrono di fungere da tutore (chiamate nella relazione «tutori volontari») e che sono designate da un'autorità investita del potere di nomina o che, più spesso, offrono i loro servizi per conto dell'entità incaricata dei compiti di tutela.

Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE le diverse categorie di tutori coesistono.

In alcuni Stati membri, i tutori sono in primo luogo «tutori volontari», che di solito hanno diritto a una qualche forma di compensazione per il tempo e le spese sostenute durante l'esercizio delle loro funzioni. In taluni degli Stati membri i cui tutori sono principalmente volontari è stato sviluppato uno specifico sistema di reclutamento, collocamento e supervisione dei tutori. Responsabile del reclutamento dei volontari è l'autorità di tutela competente o un'altra istituzione o organizzazione non governativa (ONG) designata a tal fine.

Qualifiche e competenze dei tutori

Sebbene la legislazione della maggior parte degli Stati membri preveda la nomina di tutori competenti e qualificati, i requisiti relativi alla loro formazione ed esperienza professionale sono solitamente molto generali. La legislazione disciplina solo eccezionalmente la durata e il contenuto dei corsi di formazione per i tutori e pochi Stati membri rendono obbligatoria la partecipazione dei tutori a tali attività di formazione. Nel complesso, la formazione dei tutori non è organizzata in modo sistematico e coerente, per permettere loro di essere in grado di affrontare efficacemente i bisogni e le vulnerabilità di particolari gruppi di bambini e adolescenti.

La formazione specialistica o avanzata offerta ai tutori, incentrata sulle esigenze e le vulnerabilità di particolari gruppi di bambini e adolescenti, come i minori vittime della tratta o i minori non accompagnati, varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. In genere, non viene fornita una formazione specializzata e sistematica con riguardo all'identificazione, alla protezione e all'assistenza dei minori vittime della tratta di esseri umani. Dove tali corsi sono disponibili, sono di solito le ONG che lavorano con le vittime della tratta a organizzarli.

Procedure di nomina

In linea di principio, sono le autorità giudiziarie competenti e i tribunali a nominare un tutore. In molti casi, tuttavia, la tutela è affidata per decisione giudiziaria o per legge a un'istituzione. È poi compito di questa istituzione assegnare una persona, di solito uno dei suoi dipendenti o un volontario, quale tutore a un bambino specifico. In tal caso, l'individuazione della persona fisica che esercita il ruolo di tutore avviene internamente.

Nei casi di vittime minorenni della tratta di esseri umani, nella maggior parte dei casi è la polizia o sono le autorità competenti in materia di migrazione a identificare la vittima e a denunciare un caso al tribunale, alle autorità di protezione dei minori o al servizio di assistenza alle vittime. Alcuni Stati membri dell'UE hanno istituito un meccanismo per la presa in carico dei minori vittime della tratta che garantisce la nomina tempestiva dei tutori e la protezione delle vittime.

Nonostante le disposizioni giuridiche prevedano la nomina immediata dei tutori o entro un termine relativamente breve, il tempo effettivo necessario per la nomina di un tutore può in pratica variare da pochi giorni a diversi mesi, o richiedere talvolta anche più di un anno. Esistono differenze nel processo di nomina e nella durata dello stesso tra gli Stati membri dell'UE. Tali differenze sono più evidenti negli Stati organizzati in maniera decentrata in cui la responsabilità della tutela è a livello regionale o locale.

Doveri e compiti dei tutori

Il mandato del tutore può essere di ampia portata e coprire così tutti gli aspetti relativi alla tutela, oppure limitato a quanto previsto al momento della nomina da parte dell'autorità competente. Quando si verifica la seconda di queste due possibilità, i compiti assegnati e la durata della nomina dipendono dalla particolare situazione del minore, spesso dal suo stato migratorio e/o di residenza, o dalle particolari procedure giuridiche in cui il minore è coinvolto.

È anche possibile che i doveri di garantire il benessere del bambino e di rappresentare il suo interesse superiore siano dissociati e svolti da persone o istituzioni diverse.

I doveri e i compiti dei tutori sono spesso definiti dalla legge in termini generali. I compiti più comuni che gli Stati membri assegnano ai tutori comprendono l'assicurarsi che il bambino riceva cure, alloggio, istruzione e assistenza sanitaria nonché la gestione delle sue finanze e la rappresentanza legale (ovvero andando a integrare la limitata capacità giuridica del minore). Le modalità di esecuzione di questi compiti variano. I tutori dei minori non accompagnati sono in una certa misura coinvolti anche nelle decisioni sulle soluzioni a lungo termine per il bambino.

Obblighi di rappresentanza legale dei tutori

Il dovere di rappresentare legalmente il minore costituisce uno dei compiti principali di un tutore previsti dalla legislazione nazionale. Il tutore deve integrare la limitata capacità giuridica del minore e assisterlo in tutte le azioni relative al suo status giuridico, per le quali il minore non ha piena capacità giuridica. I tutori integrano la limitata capacità giuridica del minore in tutti i procedimenti civili, amministrativi o giudiziari. I diritti e i doveri del tutore in tali procedimenti sono normalmente definiti chiaramente nella legislazione nazionale.

In alcuni procedimenti giudiziari, è un avvocato professionista a dover rappresentare il minore. La legislazione nazionale, tuttavia, non sempre stabilisce regole chiare in merito all'interazione tra il tutore, che agisce in qualità di legale rappresentante del minore, e l'avvocato del minore. Il tutore dovrebbe, tuttavia, essere pienamente coinvolto e garantire che le autorità competenti nominino un avvocato o un altro professionista qualificato per il minore, conformemente alla legislazione nazionale. In alcuni

casi, il tutore può aver bisogno di autorizzare l'avvocato ad agire per conto del minore, in particolare nell'ambito di procedimenti giudiziari.

Rappresentanza e assistenza legale per i minori vittime della tratta di esseri umani

Disporre di assistenza legale specializzata e di rappresentanza legale nei procedimenti giudiziari risulta fondamentale per i minori vittime della tratta. La nomina di un avvocato per la vittima minorenni non è tuttavia sempre obbligatoria e in alcuni casi il gratuito patrocinio è fornito solo previo accertamento dell'assenza di mezzi finanziari sufficienti. Nella maggior parte degli Stati membri vi è un numero limitato di avvocati specializzati nella tratta degli esseri umani e nel lavoro con minori vittime, i quali, pertanto, non sono sempre a disposizione per trattare casi particolari.

Sistema di responsabilità e monitoraggio

Per garantire la qualità dei sistemi di tutela è essenziale un'efficace supervisione e monitoraggio dei tutori. Tale sistema tutela l'interesse superiore dei minori affidati loro in custodia e li protegge da abusi o violazioni dei loro diritti. In termini generali, tutte le autorità di tutela degli Stati membri hanno sviluppato un sistema interno di supervisione e monitoraggio dei tutori, mentre il controllo esterno è esercitato dalle autorità giudiziarie o da altre autorità giuridiche, come il pubblico ministero. Tali sistemi di monitoraggio spesso non sono chiaramente strutturati ed efficienti. Mancano meccanismi di ricorso accessibili ai minori. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE manca un controllo esterno da parte di autorità indipendenti diverse dall'autorità giudiziaria, anche se esistono esempi positivi.

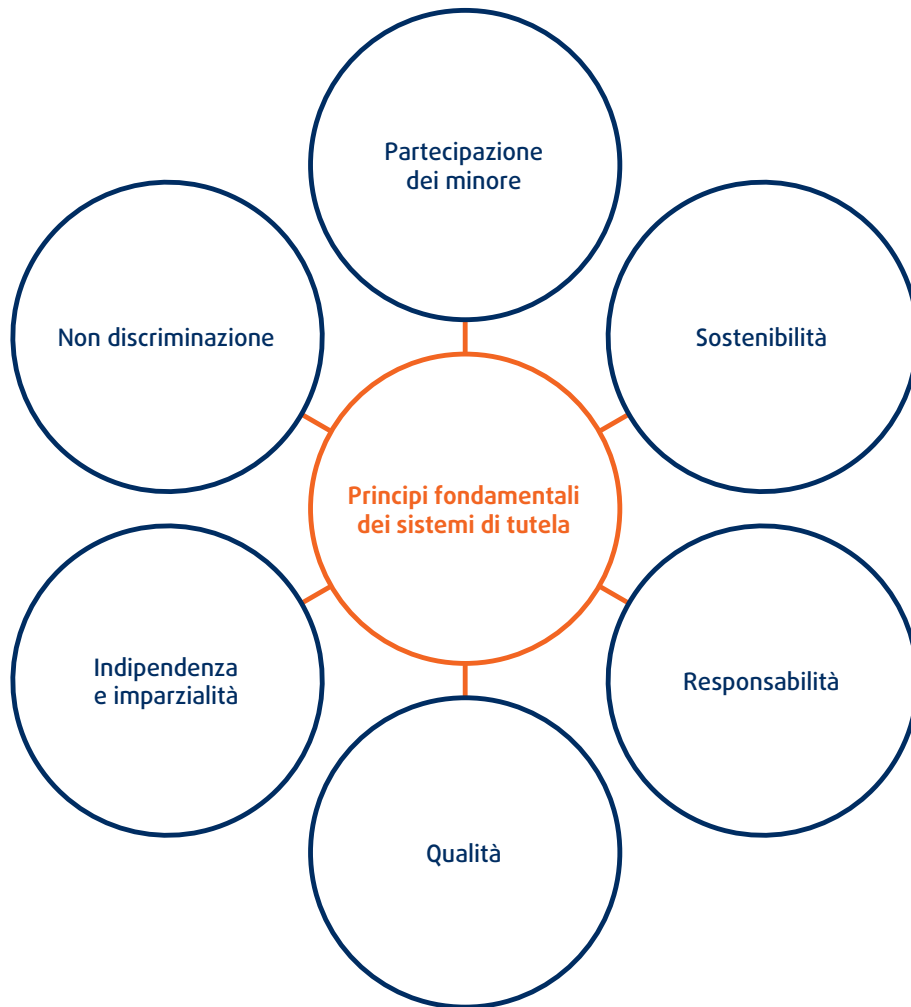


Principi fondamentali dei sistemi di tutela

I sistemi di tutela negli Stati membri dell'UE variano da un paese all'altro. Ciononostante, condividono caratteristiche comuni e affrontano sfide condivise. Indipendentemente dal tipo di sistema di tutela e dal

sistema nazionale di protezione dei minori all'interno del quale esso opera, vi sono sei principi fondamentali, derivati da norme internazionali che dovrebbero applicarsi a tutti i tipi di tutela.

Figura 1: Principi fondamentali dei sistemi di tutela



Fonte: FRA, 2014

1. Non-discriminazione

Tutti i minori privati dell'ambiente familiare e delle cure genitoriali hanno diritto allo stesso livello di protezione, a prescindere dall'età, dalla condizione di migrante (cioè cittadino dell'UE, migrante legalmente residente, richiedente asilo o in situazione irregolare), dalla nazionalità, dal sesso, dall'origine etnica o da qualsiasi altro motivo di discriminazione elencato all'articolo 21 della [Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#). Nei casi di violenza contro i minori occorre prestare particolare attenzione alle specificità di genere.

Il principio di non discriminazione impone inoltre di garantire pari protezione a tutti i minori presenti nel territorio dello Stato, a prescindere dal luogo di residenza. Gli Stati membri dell'UE devono armonizzare le disposizioni in materia di tutela e i servizi offerti. Se i sistemi di protezione sono di competenza dei governi regionali o locali, il governo nazionale dovrebbe garantire la coerenza delle norme e delle prassi fra le diverse regioni e località nel proprio territorio.

2. Indipendenza e imparzialità

I tutori e i rappresentanti legali designati devono poter prendere decisioni, effettuare valutazioni e interventi ed esercitare la rappresentanza in modo indipendente e imparziale, sulla base dell'interesse superiore del minore. Le organizzazioni, gli istituti e/o le singole persone i cui interessi siano in conflitto, o potenzialmente in conflitto, con quelli del minore non possono esercitare funzioni di tutela e/o di rappresentanza legale.

3. Qualità

I tutori e i rappresentanti legali designati dovrebbero essere in possesso di qualifiche professionali adeguate in materia di benessere e/o protezione dei minori. Dovrebbero inoltre ricevere un'adeguata formazione iniziale e continua da parte delle autorità competenti. Per identificare e proteggere i minori vittime della tratta è importante che i tutori possiedano le conoscenze e le competenze necessarie

per individuare i minori vittime. I tutori che si occupano di minori con esigenze particolari, per esempio i minori vittime della tratta o i minori non accompagnati, devono anche avere la competenza necessaria per rispondere a tali esigenze in modo efficace, per esempio avere acquisito conoscenze ed esperienza di lavoro con minori traumatizzati.

4. Responsabilità

Il diritto nazionale dovrebbe prevedere la base giuridica della tutela e definire l'autorità competente in materia. Questa autorità di tutela dovrebbe essere ritenuta responsabile e chiamata a rispondere delle azioni del tutore designato. L'esercizio della tutela e di altre funzioni di rappresentanza dovrebbe essere oggetto di monitoraggio regolare e indipendente. La base giuridica della tutela nel diritto nazionale dovrebbe comprendere disposizioni sufficientemente precise che definiscano gli obblighi e le funzioni di un tutore.

5. Sostenibilità

I sistemi di tutela e di rappresentanza legale dovrebbero essere parte integrante del sistema nazionale di protezione dei minori. Gli Stati dovrebbero assegnare risorse umane e finanziarie sufficienti per assicurare il funzionamento del sistema di tutela. Il bilancio dovrebbe comprendere i costi necessari per un efficace monitoraggio e controllo dei servizi di tutela e le spese per la formazione.

6. Partecipazione del minore

Le procedure e le disposizioni in materia di tutela e rappresentanza legale dovrebbero rispettare il diritto del minore di essere ascoltato e attribuire il giusto peso al suo punto di vista. I minori dovrebbero ricevere, in una forma a loro comprensibile, informazioni adeguate sull'ambito di applicazione delle disposizioni relative alla tutela e su tutti i servizi disponibili presso i quali possono ricevere assistenza. I minori dovrebbero essere adeguatamente informati anche in merito ai loro diritti e alla possibilità di presentare ricorso quando ritengono che il tutore non li rispetti.



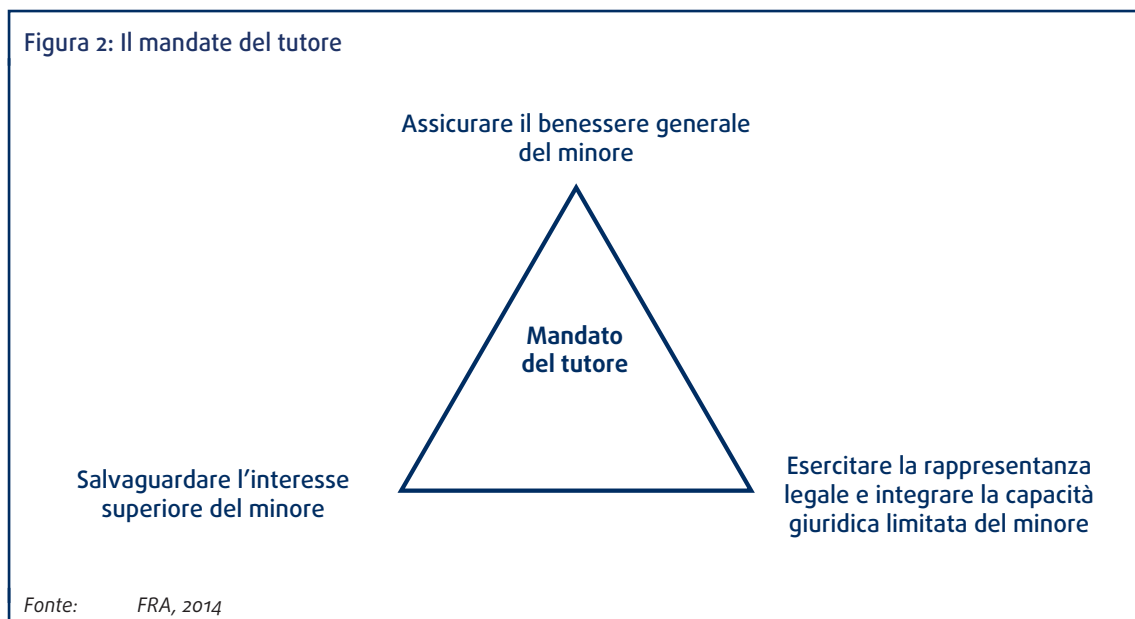
Mandato di un tutore

L'uso dei termini «tutore», «rappresentante» e «legale rappresentante» è incoerente e anche le terminologie nazionali variano; pertanto l'accento dovrebbe essere posto sulle funzioni della persona nominata, piuttosto che sul titolo o sulla terminologia utilizzata a livello nazionale.

Per «tutore» si intende una persona indipendente che protegge l'interesse superiore e il benessere generale del minore e, a tal fine, integra, ove necessario, la capacità giuridica limitata del minore al pari dei genitori.

Per tutti i bambini e gli adolescenti privati delle cure genitoriali, come i minori non accompagnati, dovrebbe sempre essere nominato un tutore che possa coprire tutte e tre tali funzioni. Ciò contribuirebbe a garantire che l'interesse superiore del bambino e il suo benessere generale siano tutelati e salvaguardati. Questo va ben al di là della mera rappresentanza in un determinato procedimento o dell'integrazione, qualora necessario, della limitata capacità giuridica del minore.

Figura 2: Il mandate del tutore



Il tutore si distingue da un avvocato qualificato o altro professionista del diritto che fornisce assistenza legale, si esprime a nome del minore e lo rappresenta legalmente nelle dichiarazioni scritte e di persona dinanzi alle autorità amministrative e giudiziarie nei procedimenti penali, relativi alla migrazione o di altra natura, secondo quanto previsto dall'ordinamento nazionale.

Il tutore va inoltre distinto dagli operatori sociali e da altri assistenti incaricati di provvedere ai bisogni materiali del minore. Gli operatori sociali o altri assistenti e persone che prestano al minore le cure quotidiane non sono tutori, a meno che, in virtù di una disposizione di legge, essi siano responsabili

del benessere del minore e ne integrino la capacità giuridica limitata.

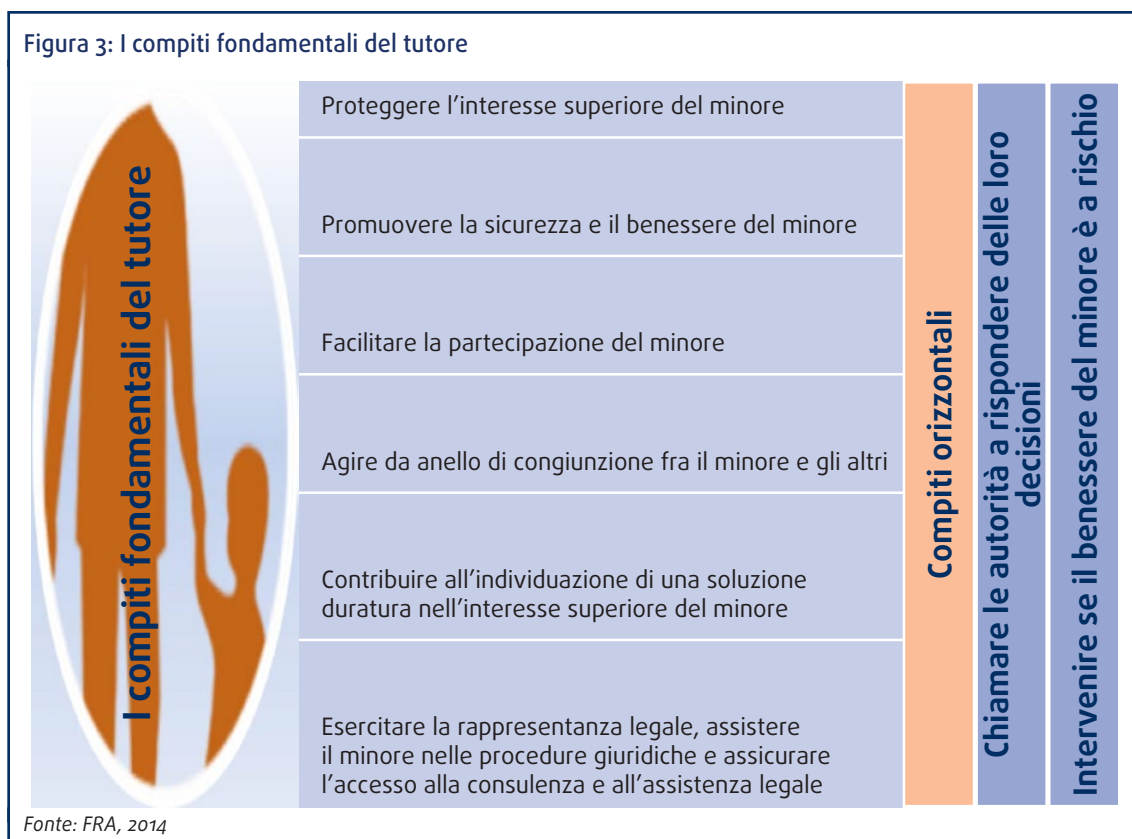
La responsabilità della rappresentanza legale del minore nell'ambito di un particolare procedimento giuridico o amministrativo può essere dissociata dalle altre due funzioni di tutela. In questo caso, tale responsabilità è attribuita esclusivamente a una persona o un istituto indipendente, solitamente definito «legale rappresentante» o «rappresentante». A differenza dei tutori, i rappresentanti hanno un mandato limitato, che in molti casi viene definito con precisione al momento della nomina: rappresentare il minore in un particolare procedimento.

Compiti principali del tutore

I compiti e i doveri del tutore dovrebbero essere definiti nel diritto interno o nei documenti politici e, se necessario, ulteriormente chiariti nelle linee guida ufficiali. I quattro principi fondamentali della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza devono guidare il tutore in tutti gli aspetti del suo lavoro e per tutta la durata dell'incarico. In assenza dei genitori o nel caso in cui venga loro impedito l'esercizio della potestà genitoriale, il tutore ha il dovere di tutelare e promuovere

il benessere del minore. Ogni volta che viene presa una decisione che riguarda il minore, il ruolo del tutore è promuovere la soluzione migliore nell'interesse superiore del minore. Il tutore deve garantire che le opinioni del minore siano ascoltate e tenute in adeguata considerazione; deve informare il minore e consultarlo su tutti gli aspetti del proprio lavoro, tenendo conto del suo grado di maturità e dello sviluppo graduale delle sue capacità.

Figura 3: I compiti fondamentali del tutore



Instaurare e mantenere con il minore una relazione basata sulla fiducia

Un rapporto di fiducia fra il tutore e il minore è una condizione essenziale per assicurare una tutela efficace. In assenza di fiducia, il tutore non può appurare i desideri e i sentimenti del minore e questo rende difficile promuoverne l'interesse superiore.

Il tutore dovrebbe comunicare con il minore in modo adatto alla sua età, prestando attenzione agli aspetti culturali e adottando un approccio che tenga conto delle specificità di genere. Sebbene molti fattori influiscano sulla costruzione di una relazione basata sulla fiducia, quattro elementi sono particolarmente significativi:

- rispettare le opinioni del minore;
- trattare il minore con rispetto e dignità;
- essere disponibile e accessibile per il minore;
- rispettare la riservatezza.

I contatti frequenti e l'accessibilità del tutore sono elementi indispensabili per costruire un rapporto di fiducia con il minore.

I tutori che lavorano con minori vittime della tratta dovrebbero essere a conoscenza dell'effetto che tale esperienza può avere sul loro comportamento e delle conseguenze dei traumi. Le persone che hanno subito un trauma spesso hanno problemi di memoria, per esempio, e non sono in grado di ricordare i particolari di un fatto, o possono ricordare informazioni diverse nel corso del tempo. Questo non significa che il minore menta o non si fidi del tutore. Il tutore dovrebbe sensibilizzare gli altri operatori che lavorano con il minore riguardo a questi aspetti.

La cura dello stato emotivo del minore è un'esigenza fondamentale che il tutore non dovrebbe trascurare. I tutori designati devono essere sostenuti nell'espletamento delle loro funzioni, anche riguardo all'offerta di questo tipo di assistenza psicologica, in particolare assicurando che il carico di lavoro e il numero di casi assegnati permetta loro di avere tempo sufficiente da dedicare al minore per costruire una relazione personale con esso.

Elenco delle fonti giuridiche pertinenti

Strumenti dell'UE	
Carta dei diritti fondamentali dell'UE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 364, vol. 43, del 18 dicembre 2000.
Direttiva sull'accoglienza (2013/33/UE)	Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 96-116).
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE)	Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 60-95).
Regolamento di Dublino (UE) n. 604/2013	Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 31-59).
Direttiva sulle vittime (2012/29/UE)	Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pagg. 57-73).
Direttiva sulle qualifiche (2011/95/UE)	Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 337 del 20.12.2011, pagg. 9-26).
Direttiva sullo sfruttamento sessuale dei minori (2011/92/UE)	Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (GU L 335 del 17.12.2011, pagg. 1-14).
Direttiva anti-tratta (2011/36/UE)	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 (GU L 101 del 15.4.2011, pagg. 1-11).
Direttiva rimpatrio (2008/115/CE)	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 (GU L 348 del 24.12.2008, pagg. 98-107).
Regolamento Bruxelles II	Regolamento (CE) n. 2116/2004 del Consiglio, del 2 dicembre 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000, rispetto ai trattati con la Santa Sede (GU L 367 del 14.12.2004, pagg. 1-2).
Direttiva sul titolo di soggiorno per le vittime della tratta (2004/81/CE)	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 (GU L 261, del 6.8.2004, pagg. 19-23).
Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE)	Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 158 del 30.4.2004, pagg. 77-123).

Strumenti internazionali	
Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, New York, 20 novembre 1989, Serie Trattati, Vol. 1577, pag. 3
Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani	Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani, Varsavia, 2005
Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati	Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati, Nazioni Unite, Serie Trattati, vol. 189, pag. 137
Convenzione dell'Aia del 1993	Convenzione del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale
Convenzione dell'Aia del 1996	Convenzione del 19 ottobre 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori
Altre fonti giuridiche non vincolanti	
UNCRC, Commento generale n. 6	Comitato delle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 6, Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine, 1 settembre 2005, CRC/GC/2005/6
UNCRC, Commento generale n. 12	Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 12, Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato, 1° luglio 2009, CRC/C/GC/12
UNCRC, Commento generale n. 13	Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 13, Il diritto del minore alla libertà da tutte le forme di violenza, 18 aprile 2011, CRC/C/GC/13
UNCRC, Commento generale n. 14	Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, Commento generale n. 14 (2013) sul diritto del minore a che il suo interesse superiore sia tenuto in primaria considerazione, 29 maggio 2013, CRC/C/GC/14
Risoluzione 64/142, Linee guida sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine	Assemblea generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 64/142, Linee guida sull'accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine, 24 febbraio 2010, A/RES/64/142
Consiglio d'Europa, Linee guida per una giustizia a misura di minore	Consiglio d'Europa, Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, adottate dal Comitato dei ministri il 17 novembre 2010, in occasione della 1098a riunione dei delegati ministeriali – versione aggiornata al 31 maggio 2011
Consiglio d'Europa, Progetti di vita per minori stranieri non accompagnati	Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri, Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui progetti di vita in favore di minori stranieri non accompagnati, 12 luglio 2007



I tutori legali sono un elemento chiave di un sistema di protezione dei minori temporaneamente o permanentemente privati dell'ambiente familiare e i cui interessi non possono venire rappresentati dai genitori. Esistono grandi disparità tra i tipi di tutela fornita ai minori in seno all'Unione europea e all'interno dei suoi Stati membri. La relazione esamina gli elementi principali dei sistemi di tutela creati per rispondere alle necessità di tutti i minori bisognosi di protezione, inclusi i minori che sono vittime o rischiano di diventare vittime della tratta di esseri umani o di altre forme di sfruttamento. La ricerca copre quattro aspetti specifici: le tipologie di sistemi di tutela esistenti, il profilo dei tutori nominati, le procedure di nomina e i compiti dei tutori. La relazione esamina il modo in cui i sistemi esistenti rispondono alle particolari esigenze e vulnerabilità dei minori vittime presunte o identificate o dei bambini e adolescenti a rischio di tratta e sfruttamento, come i minori non accompagnati. La relazione comparativa aiuta a comprendere meglio i punti di forza e di debolezza dei sistemi nazionali di tutela e può aiutare i decisori ad adottare misure efficaci di protezione per tutti i minori.

Ulteriori informazioni:

Per la relazione completa della FRA – *Tutela dei minori privati delle cure genitoriali nell'Unione europea*, cfr. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care>

Si rimanda anche ad altre pubblicazioni della FRA in questo settore:

- FRA (2016), *Key migration issues: One year on from initial reporting*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting>
- FRA-Commissione europea (2014), *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*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship> (disponibile in 23 lingue)
- FRA-Corte EDU (2014), *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE e altre lingue)
- FRA (2011), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, Comparative report, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf

Per una panoramica delle attività della FRA sui diritti del minore nonché sull'asilo e la migrazione, si rimanda ai seguenti siti:

- <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child>
- <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>



Ufficio delle pubblicazioni

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2018
Photo: © Shutterstock

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9491-880-2; doi:10.2811/400026
PDF: ISBN 978-92-9491-893-2; doi:10.2811/044