

PARTE II

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età



34 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Capitolo I

Tutori volontari per minori d'età

Il Veneto, Regione che per prima in Italia ha saputo intercettare i nuovi bisogni di rappresentanza di tanti bambini e ragazzi, promossi dai cambiamenti sociali, culturali e normativi che via via si erano succeduti nel tempo, ha investito sulla costruzione di un nuovo profilo del tutore per i minori d'età, superando la limitatezza della sola funzione burocratica e accentuandone la funzione sociale e relazionale.

L'esperienza realizzata in questi anni si contraddistingue per essere promossa e governata da un'istituzione di garanzia a livello regionale e implementata d'intesa e in sinergia con altre istituzioni del territorio (Autorità giudiziarie, Comuni, Aziende UlssUlss). L'Ufficio del Garante opera sulla base di protocolli di intesa con i Tribunali e in stretta collaborazione con un gruppo di professionisti (circa 30 operatori) dei Servizi sociali e sociosanitari, incaricati dai Direttori sociali e della funzione territoriale e dai Presidenti delle Conferenze dei Sindaci di svolgere il ruolo di Referenti territoriali per i tutori legali volontari.

Ma è soprattutto grazie alla disponibilità tanti cittadini a essere nominati tutori di un minore - previa la frequenza di un percorso di formazione finalizzato a fornire le nozioni fondamentali sul ruolo e le responsabilità del tutore, nonché a favorire l'acquisizione di una rappresentazione delle problematiche che nel corso di una tutela si possono incontrare - che è stato possibile sperimentare e consolidare un nuovo modo di pensare e di svolgere le delicate funzioni assegnate al tutore di un minore d'età.

Comuni e Aziende ulss hanno sostenuto il passaggio dalla nomina istituzionale, e necessariamente burocratica del tutore, alla nomina di cittadini formati e disponibili ad assumere la funzione di tutore in un'ottica nuova, più vicina ai bisogni relazionali dei minori e basata sull'effettività dei loro diritti di rappresentanza. L'attività di promozione culturale e di formazione svolta sul territorio ha permesso la creazione di una risorsa umana preziosa: un volontariato competente dedicato ad una forma di cittadinanza attiva e di solidarietà sociale impegnativa, delicata e responsabile.

Il modello operativo, ormai da tempo consolidato e supportato da un intenso lavoro di rete, si articola in alcuni filoni di attività fondamentali:

- formazione e monitoraggio dei volontari, attraverso l'organizzazione e la realizzazione di corsi e incontri territoriali;
- individuazione e segnalazione ai Giudici di volontari formati disponibili a essere nominati tutori;
- consulenza tecnica a supporto dell'attività dei tutori volontari e dei Referenti territoriali;
- periodiche azioni di cura delle reti istituzionali e operative.

L'individuazione e la segnalazione ai Giudici richiedenti di persone formate e disponibili a svolgere la funzione di tutore avviene sulla base di una procedura definita negli anni 2004 e 2005 attraverso la sottoscrizione di Protocolli di collaborazione tra i Tribunali interessati e l'allora Pubblico Tutore dei minori.

Tale procedimento individua oggi nell'Ufficio del Garante dei diritti della persona il soggetto istituzionale responsabile della gestione di una banca dati regionale contenente:

- i nominativi e i dati personali dei volontari formati che hanno dichiarato la loro disponibilità ad assumere la tutela di minori di età;
- le informazioni sulle tutele attivate nel territorio regionale attraverso la collaborazione tra le Autorità giudiziarie e l'Ufficio del Garante dei diritti della persona.

I volontari formati e valutati idonei vengono scelti e “abbinati” ai minori - per i quali l'Autorità giudiziaria competente ha disposto l'apertura della tutela - sulla base di alcune informazioni fondamentali, fornite dai Servizi territoriali di protezione e cura, relative alla situazione complessiva del minore e ai suoi bisogni specifici.

La gestione dell'elenco dei volontari da parte dell'Ufficio, oltre a consentire la scelta di una persona adeguata per ogni minore, facilita la promozione di azioni di accompagnamento, sostegno e consulenza in favore degli stessi tutori nominati.

La complessità e la delicatezza del ruolo e delle funzioni del tutore richiedono, infatti, la presenza di un soggetto in grado di monitorare l'intero processo, di comunicare ed interagire con i diversi soggetti coinvolti o coinvolgibili negli interventi di cura e protezione dei minori tutelati.

L'attività per i tutori volontari di minori d'età. Anno 2015

Analisi dei dati

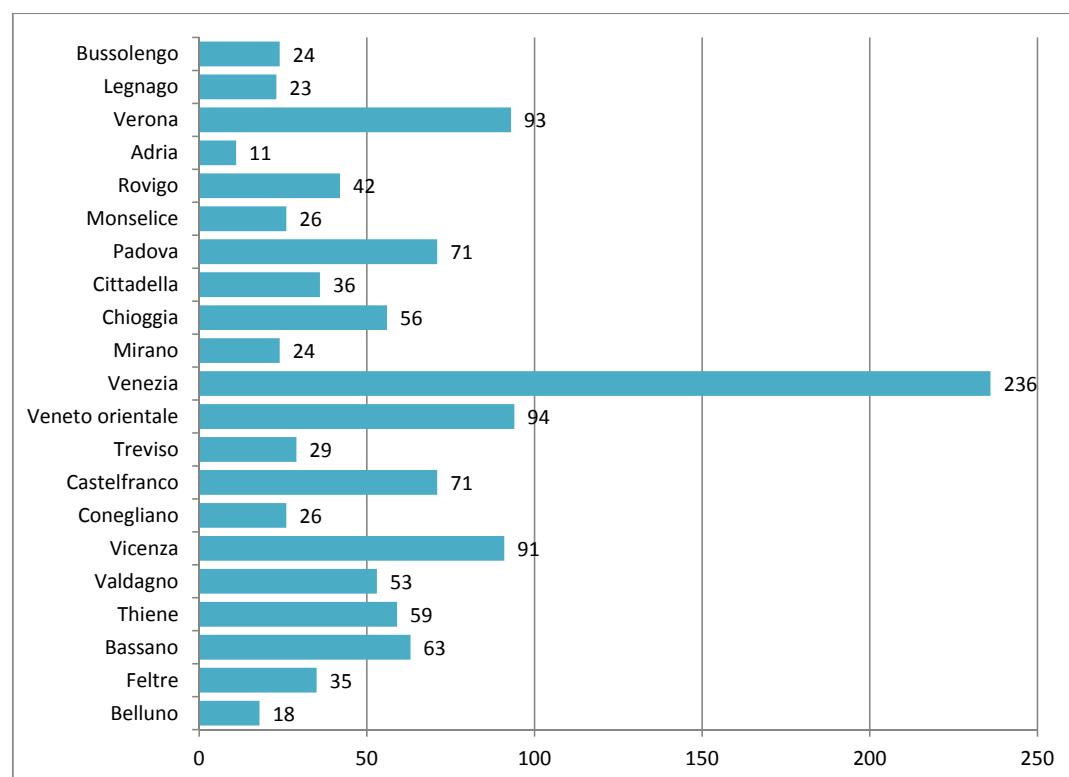
Dal 2004 ad oggi sono stati formati e inseriti in banca dati 1.181 volontari, distribuiti territorialmente secondo il grafico n. 1.

Di questi, il 60% è ancora disponibile all'assunzione dell'incarico di tutore legale, il 13% ha temporaneamente sospeso la propria disponibilità e il 27% ritiene l'esperienza conclusa.

La gran parte dei volontari è di genere femminile: 862 donne (73% del totale) contro 318 uomini (27% del totale).

Rispetto al titolo di studio, la metà dei volontari è laureato o ha conseguito una specializzazione post-laurea, mentre il 35% possiede un diploma di scuola superiore. Sotto il profilo professionale una percentuale significativa (20%) svolge attività lavorativa in ambito socio-sanitario, i restanti appartengono, invece, ad ambiti professionali eterogenei (avvocati, insegnanti, impiegati) oppure sono pensionati.

Grafico 1. Tutori volontari formati divisi per Ulls di residenza



38 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Nel 2015 sono giunte all'Ufficio da parte delle Autorità giudiziarie (Tribunali ordinari - T.O. e Tribunale per i minorenni – T.M.) **472 richieste di volontari formati**, ed hanno riguardato in totale 465 bambini ed adolescenti. Per la maggior parte di loro è stato nominato un tutore, per alcuni il tutore e il protutore e per altri ancora solo il protutore. Nelle situazioni di più fratelli è stato nominato un unico tutore.

Confrontando inoltre i dati degli ultimi anni *grafico n. 2*, si può vedere come nel 2015, non solo si è interrotto il trend negativo delle richieste in atto dal 2011, ma c'è stato un loro consistente incremento.

Grafico 2. Numero richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per tipologia (tutore, protutore, tutore e protutore)

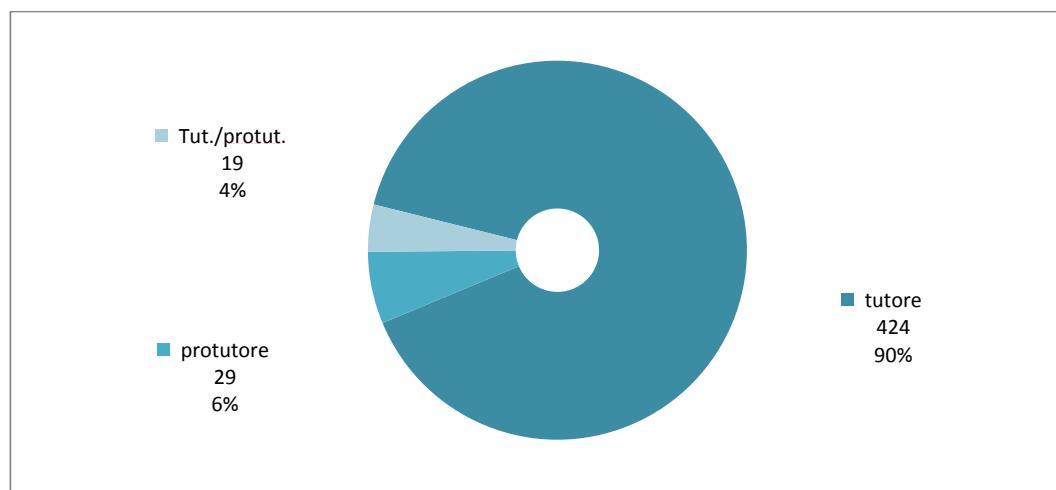
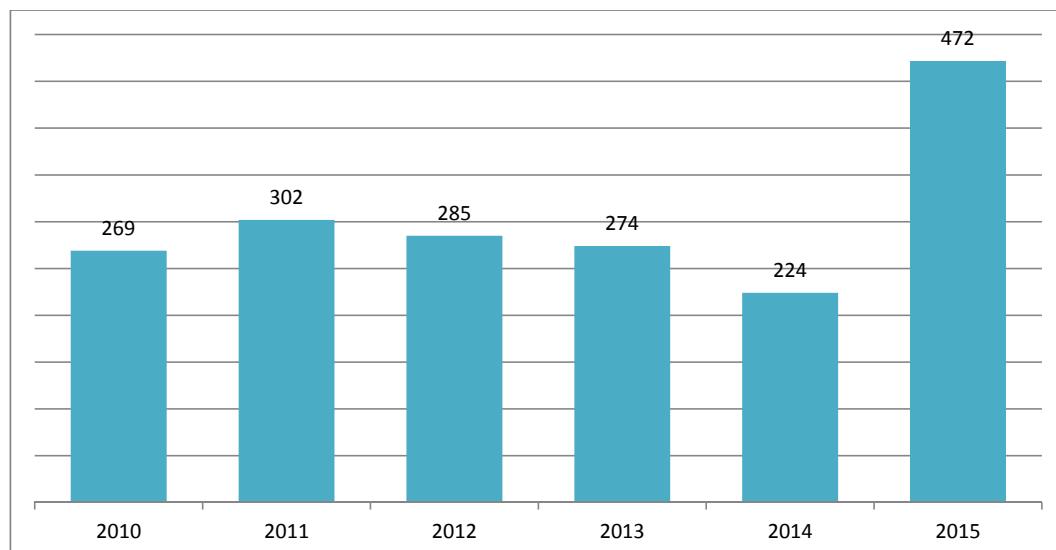
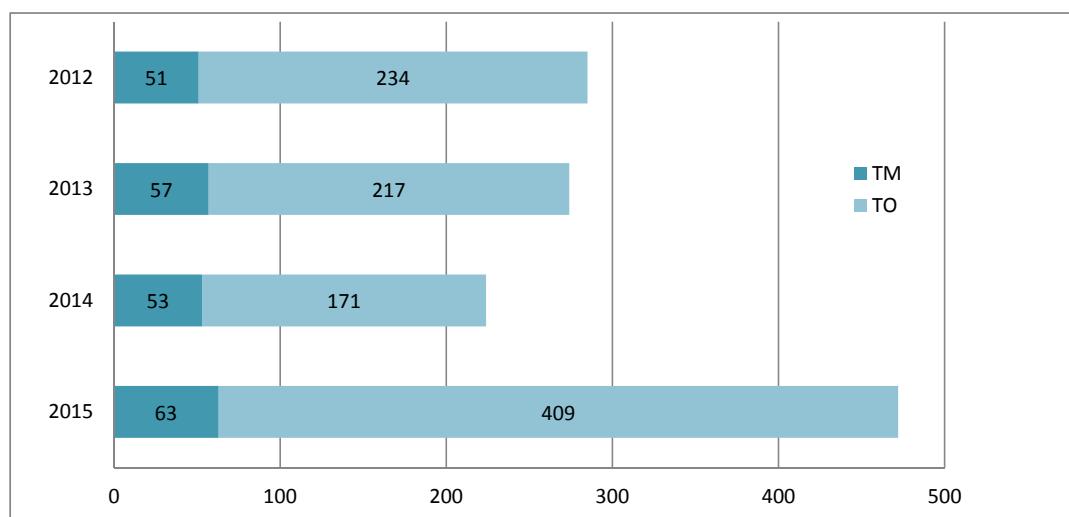


Grafico 3. Numero richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per anno



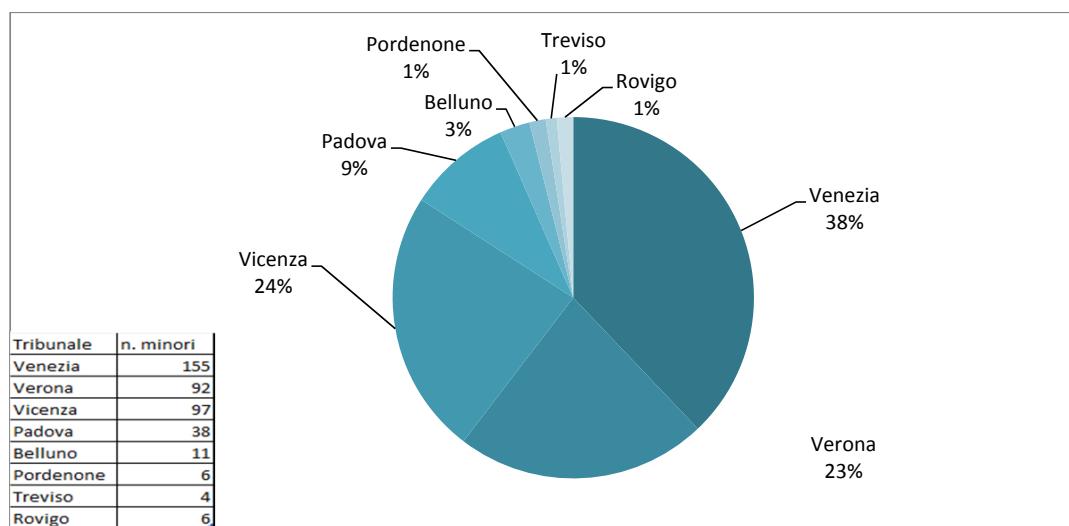
Le richieste provenienti dal Tribunale per i minorenni sono leggermente aumentate rispetto agli anni precedenti, mentre quelle provenienti dai Tribunali ordinari sono più che raddoppiate.

Grafico 4. Numero richieste suddivise per anno e Autorità giudiziaria richiedente



L'elevato numero di richieste pervenute dai Giudici tutelari è stato determinato dalla rilevante presenza di minori stranieri non accompagnati: il 68% delle richieste, infatti, appartiene a questa tipologia di tutela, corrispondente a 318 minori su 465. Nel 2014 le richieste di tutore per minori stranieri non accompagnati avevano rappresentato complessivamente il 39% delle richieste, corrispondenti a 87 minori.

Grafico 5. Numero richieste di individuazione tutore per Tribunale ordinario richiedente

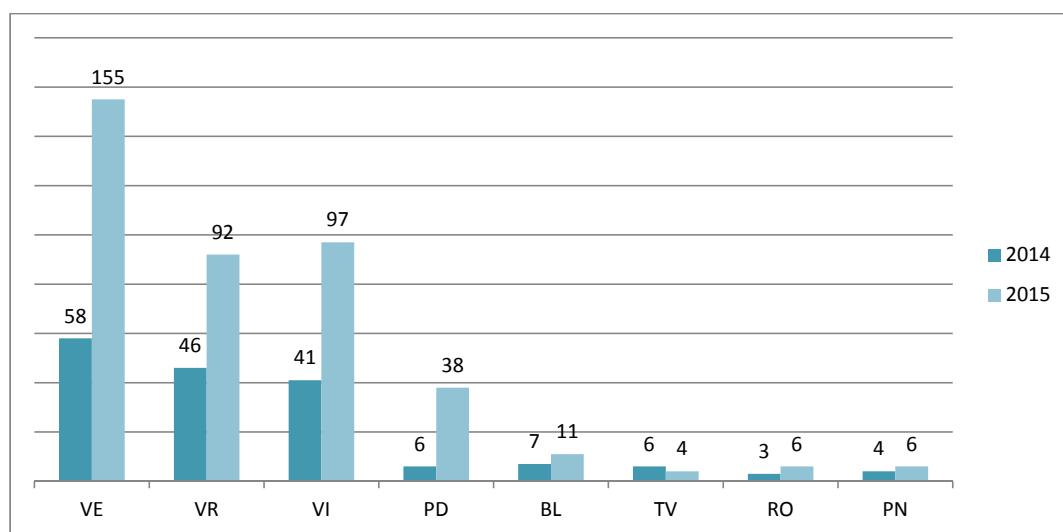


40 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Al primo posto per numero di richieste si colloca il Tribunale di Venezia (155). Diversamente dagli anni precedenti, molte richieste riguardano minori che non sono collocati nell'ambito territoriale del Comune capoluogo, ma in altri Comuni della provincia: Chioggia, Cona, Eraclea, Jesolo, Portogruaro.

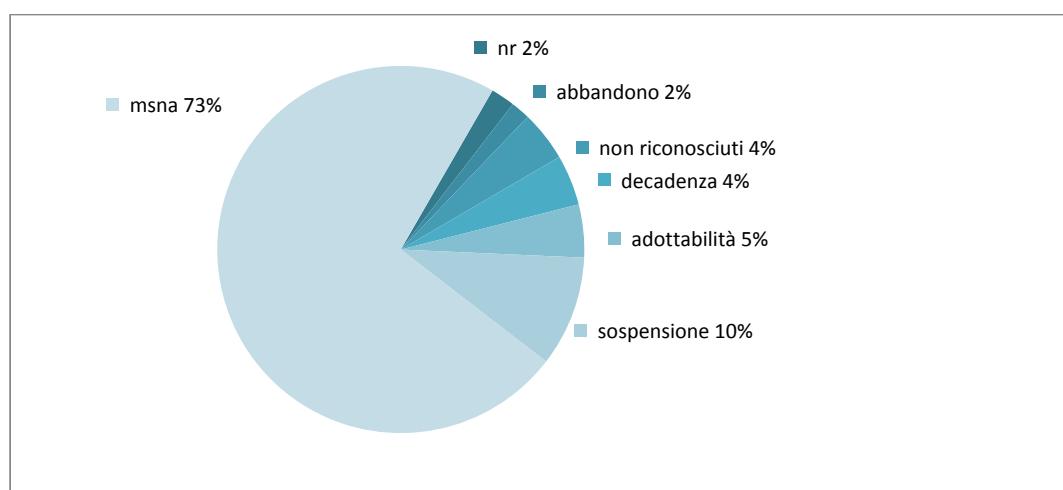
Seguono il Tribunale di Vicenza con 97 richieste e quello di Verona con 92 richieste.

Grafico 6. Numero richieste di individuazione tutore per Tribunale ordinario richiedente (anni 2014 e 2015)



Il confronto con i dati del 2014 rende bene l'idea dell'aumento delle richieste, registrate prevalentemente nelle quattro maggiori città: Venezia, Verona, Vicenza, Padova. Solo a Treviso il trend è risultato negativo.

Grafico 7. Numero richieste di individuazione tutore per causa di apertura della tutela



Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

41

Il grafico n. 7 evidenzia, infatti, come causa preponderante di apertura delle tutele “l'impossibilità all'esercizio della responsabilità genitoriale per lontananza” (73%), causa che contraddistingue la situazione dei minori stranieri non accompagnati. Tutte le altre cause insieme rappresentano il 25% del totale.

Se si confronta il dato disaggregato, relativo alla causa di apertura della tutela, con quello dell'anno precedente, risulta ancora una volta l'evidenza della portata che ha assunto nel 2015 il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati. Dal 2005, anno di avvio delle prime collaborazioni con i Tribunali, è la prima volta che si registra una prevalenza così elevata di minori stranieri non accompagnati.

Grafico 8. Richieste di tutore per causa di apertura di tutela (anni 2014 e 2015)

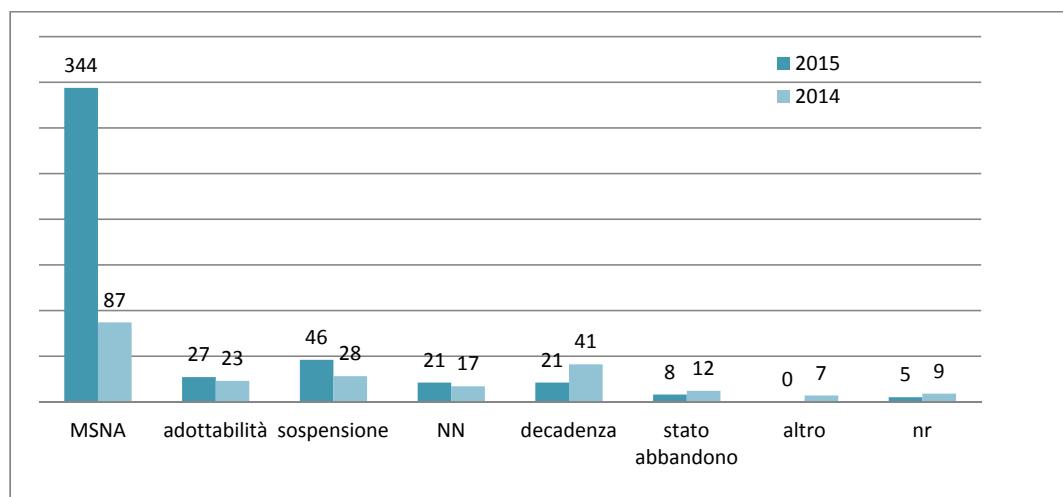
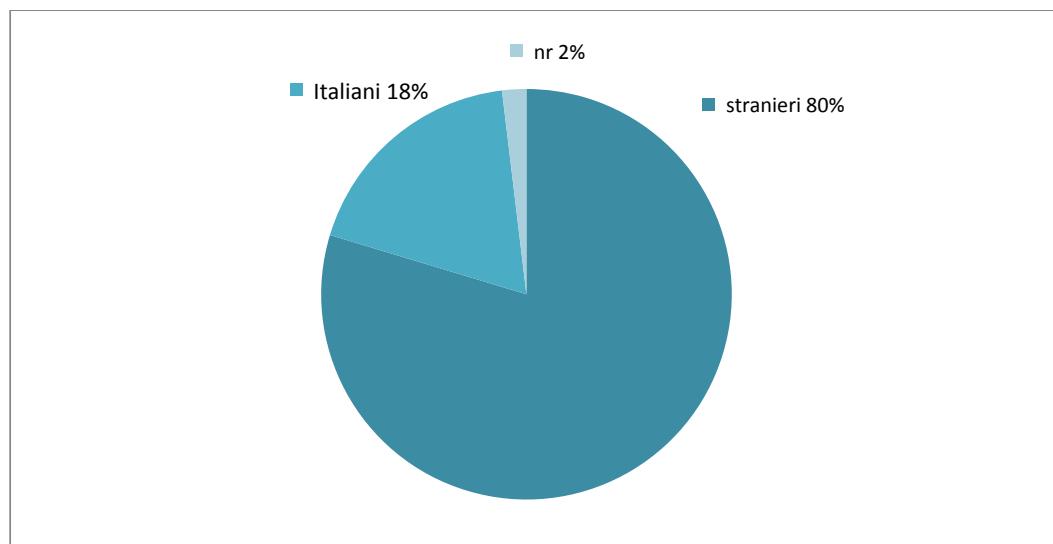


Grafico 9. Numero minori oggetto delle richieste di tutore suddivisi per nazionalità



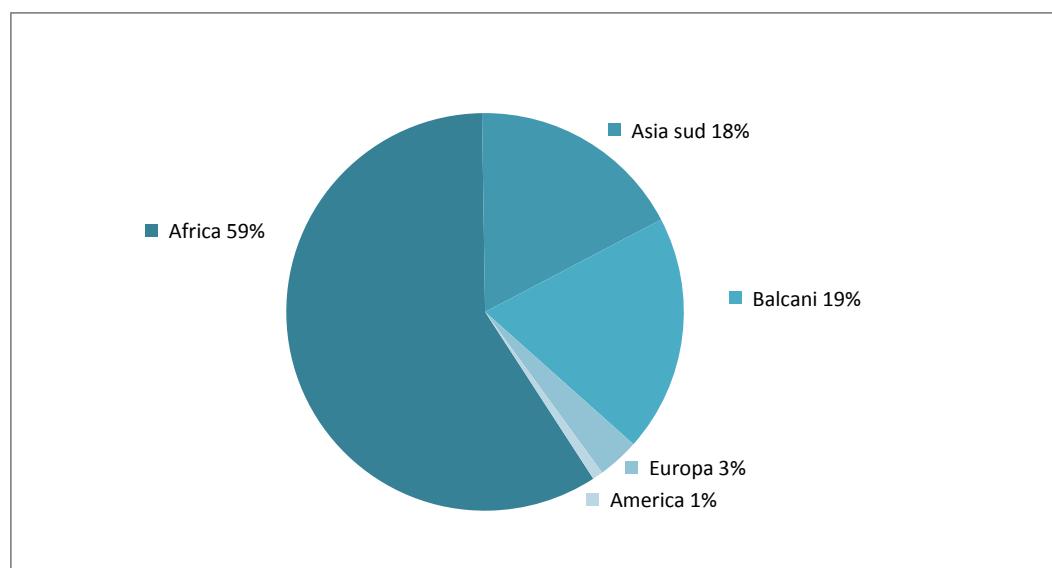
42 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Analizzando le richieste pervenute nel 2015, sotto il profilo della *nazionalità*, grafico n. 9, emerge che l'80% (377) riguarda minori stranieri e che il 91% di questi, pari a 344 minori, è costituito da minori stranieri non accompagnati. Nel 2014 valori assoluti e proporzioni erano alquanto diverse poiché i minori stranieri erano in tutto 140 (il 62,5% del totale), 87 dei quali erano minori stranieri non accompagnati (62%).

I minori stranieri provengono da 35 Paesi diversi. Il gruppo nazionale più consistente è quello del Gambia (55 minori), seguito da Bangladesh (42), Kosovo (32), Albania (30), Nigeria (28), Ghana (25) Afghanistan (15).

Raggruppando i minori per aree continentali, come emerge dal grafico n. 10, risulta che dall'Africa proviene il 59% dei minori stranieri (nel 2014 era il 34%), mentre il 19% proviene dall'area balcanica (32% nel 2014) e il 18% dall'Asia, o più precisamente dall'Asia meridionale.

Grafico 10. Richieste di tutore suddivise per area geografica di provenienza del minore



Incrociando inoltre i dati relativi alla nazionalità con quelli relativi all'età, emerge che i minori stranieri non accompagnati sono prevalentemente ultra-sedicenni, spesso prossimi alla maggiore età.

Nel caso dei minori italiani, invece, sono rappresentate tutte le età, compresa la fascia di età 0 - 1 anno, che comprende anche i bambini non riconosciuti alla nascita.

Sotto il profilo dell'esito delle richieste inviate dall'Autorità giudiziaria all'Ufficio, si evidenzia che alla data del 31 dicembre 2015 risultano ancora "aperte", cioè in attesa di abbinamento, 62 richieste.

Nel 68% dei casi la procedura si è conclusa con l'indicazione di un volontario, mentre nel 19% dei casi – corrispondenti a 91 fascicoli - non ci sono state le condizioni per la conclusione della procedura. In questi casi la sopraggiunta maggiore età costituisce la

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

43

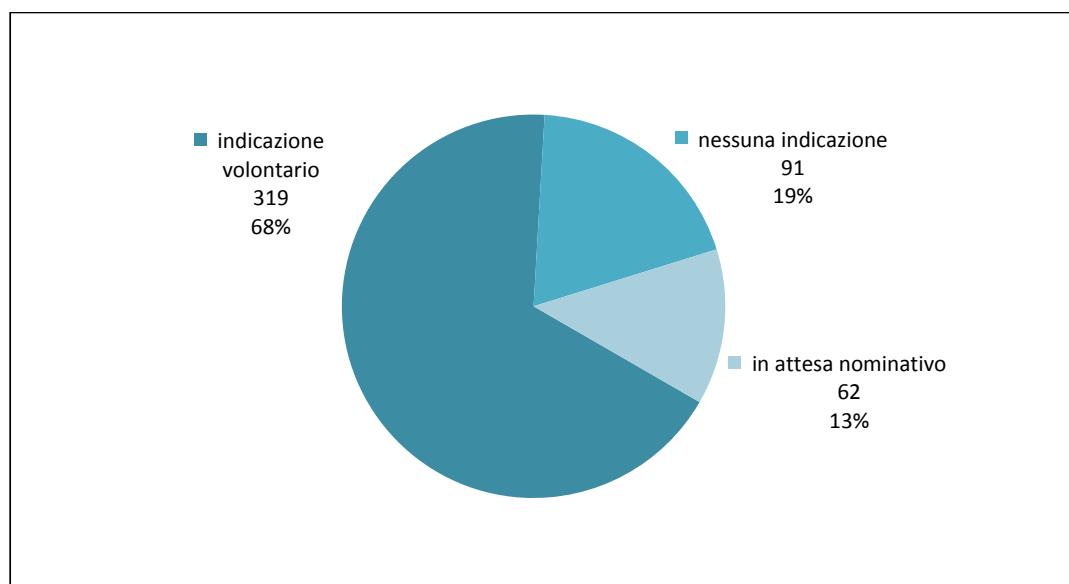
causa principale della mancata conclusione, anche se in alcuni casi la causa è da ricondursi al ritardo con cui è pervenuta all'Ufficio la richiesta del Giudice - a ridosso della maggiore età del minore -, che non ha consentito i tempi tecnici per procedere alla individuazione di un volontario e alla sua nomina.

In un terzo dei casi la nomina non si è conclusa per l'irreperibilità del minore, dovuta per lo più ad un suo allontanamento volontario dalla struttura. In qualche altro caso si è proceduto con la nomina di un parente o conoscente reperito nelle more del procedimento.

Nel 2015, per la prima volta, l'Ufficio si è trovato nelle condizioni di non avere a disposizione volontari formati da indicare al Giudice.

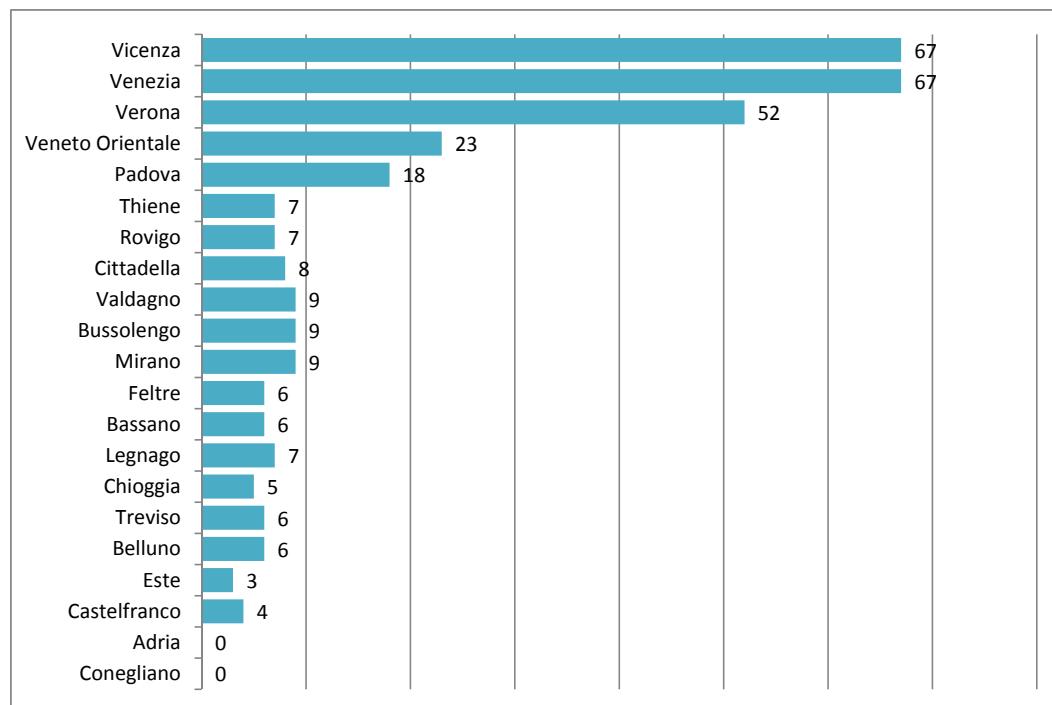
In mancanza quindi di risorse, l'Ufficio ha ritenuto di segnalare al Giudice l'esito negativo della ricerca almeno 30 giorni prima del compimento della maggiore età del minore, al fine di dare al magistrato la possibilità di individuare un'alternativa (nomina istituzionale o avvocato).

Grafico 11. Richieste di tutore suddivise per esito



Il successivo grafico n. 12, relativo alla distribuzione territoriale delle nomine, evidenzia un aumento significativo delle nomine nella provincia di Vicenza.

Probabilmente l'incremento è stato determinato sia dall'aumento di richieste per la presenza dei minori stranieri non accompagnati, sia dalla prassi del Tribunale ordinario di Vicenza di nominare oltre al tutore anche il prototutore.

Grafico 12. Tutele attivate suddivise per Ulss del volontario nominato**Evoluzione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati**

Dall'analisi dei dati sull'attività svolta nel 2015 emerge come il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) rappresenti oggi un'emergenza, che per essere efficacemente governata abbisogna di un'articolata riflessione sia sugli aspetti sostanziali che caratterizzano il fenomeno stesso, sia sul sistema di accoglienza che oggi, nel Veneto, si presenta alquanto sfilacciato.

Le modalità con cui i minori stranieri non accompagnati giungono in Italia sono diverse e riconducono a storie e ad esperienze migratorie personali che inevitabilmente influenzano la prefigurazione di possibili processi di inclusione sociale.

Da tempo, ad esempio, è stato individuato un flusso di minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia regolarmente accompagnati da familiari i quali, successivamente, rientrano in patria lasciando i minori soli nel nostro Paese. Si tratta per lo più di minori provenienti dall'Albania e dal Kosovo, che vengono rintracciati nel territorio o, più spesso, si presentano spontaneamente alle Forze dell'ordine o ai Servizi sociali dei Comuni i quali li collocano in comunità educative. In alcuni casi, quando i Servizi rintracciano dei parenti adeguati e disponibili, attivano un affidamento intra-familiare.

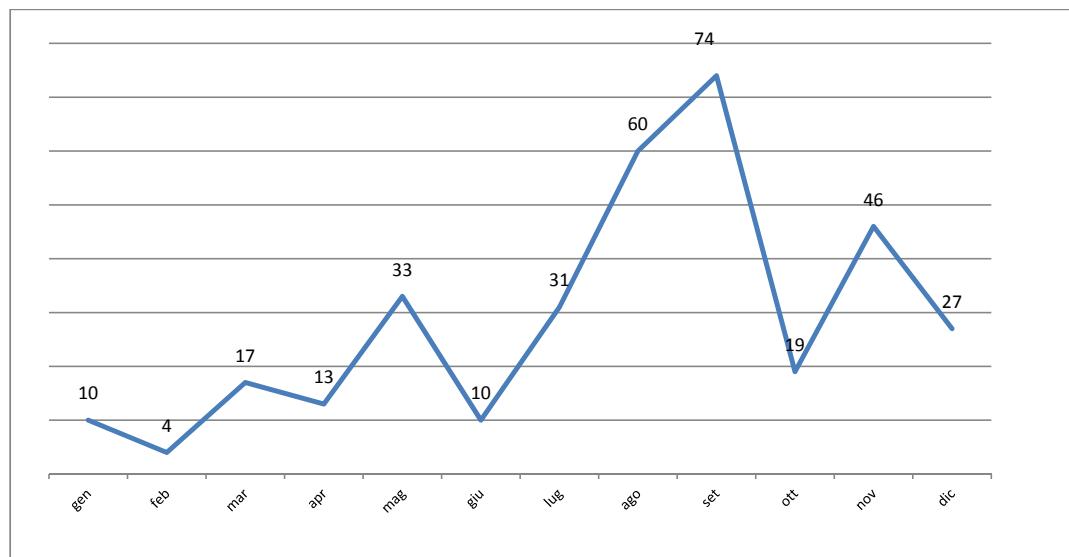
Altri minorenni arrivano sulle coste del sud Italia, dove si dichiarano profughi adulti. Solo successivamente, dopo essere stati trasferiti nelle diverse strutture individuate dalle Prefetture, dichiarano la loro minore età.

Si tratta di una presenza difficile da stimare. I dati in possesso dell’Ufficio si basano esclusivamente sulle richieste dei Giudici tutelari di indicazione di una persona disponibile ad assumerne la tutela. A volte capita che la segnalazione al Giudice tutelare non venga effettuata e, in alcuni casi, è successo che, benché sia stata avviata la procedura, il Giudice stesso non abbia inoltrato all’Ufficio la richiesta di nominativo.

A livello regionale non esistono dati ufficiali, non è quindi possibile conoscere il numero esatto dei minori collocati nelle strutture per adulti gestite dalle Prefetture del Veneto e quindi pesare il fenomeno.

Per quanto riguarda i dati in possesso dell’Ufficio, su 344 richieste inoltrate dai Giudici tutelari per la procedura di nomina di un tutore per minori stranieri, i minori arrivati attraverso i circuiti del Ministero dell’Interno sono circa i due terzi. Tali richieste hanno registrato un incremento rilevante nei mesi di luglio e agosto.

Grafico 13. Numero richieste di tutori volontari suddivise per mese



Questi minori rimangono per lo più nelle strutture gestite dalle Prefetture, quindi in luoghi non accreditati e non autorizzati per la loro accoglienza: appartamenti, palestre, ex caserme, tendopoli, anche alberghi.

Il loro trasferimento nelle comunità per minori non avviene quasi mai. Ciò sembra imputabile a due ordini di problemi: da un lato la mancanza di disponibilità di posti, dall’altro l’insufficienza dei fondi a disposizione delle Prefetture.

La retta giornaliera che il Ministero è disponibile a pagare rappresenta meno della metà della retta media normalmente richiesta dalle comunità per minori.

Anche il numero di posti, circa trenta, messi a disposizione nel Veneto con il sistema S.P.R.A.R. (sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati), risulta di gran lunga al di sotto delle reali necessità.

Una questione di non scarsa rilevanza nella gestione di questi ragazzi è rappresentata dal fatto che i Servizi sociali dei Comuni, ove insistono le strutture di accoglienza gestite dalle Prefetture, solitamente non intervengono in quanto ritengono i minori collocati dalle Prefetture non di loro competenza. Quindi non vengono predisposti i necessari progetti di protezione ed integrazione.

Fanno eccezione il Comune di Vicenza e il Comune di Padova che, una volta accertata la minore età, prendono in carico i ragazzi e li collocano nelle comunità educative per minori.

Ci si trova dunque di fronte ad un sistema di accoglienza disomogeneo, in cui i livelli di protezione e di opportunità di integrazione offerti ai minori sono molto diversi, con conseguenti disparità di trattamento e tutela dei loro diritti.

Questo nuovo canale di arrivo ha reso più difficile garantire anche la tutela legale di questi minori, dato che sono venute meno le principali regole di intervento messe a punto nel lavoro di rete sviluppato nel corso degli anni: presa in carico da parte di un servizio sociale territoriale, collocamento in idoneo ambiente, costruzione di un *p.e.i.* (progetto educativo individualizzato).

La mancanza di un Servizio sociale di riferimento non consente, infatti, di effettuare una valutazione professionale della situazione di ogni singolo minore e di dare a ciascuno l'assistenza e le cure necessarie. Molti di loro hanno vissuto situazioni traumatiche importanti (abusì, maltrattamenti psicologici, maltrattamenti fisici, lutti) per la cui elaborazione avrebbero bisogno di un adeguato ambiente di vita e di sostegno psicologico.

Sovrappiù non viene garantita loro neppure la possibilità di frequentare corsi di alfabetizzazione o di essere iscritti ad un istituto scolastico o, quanto meno, ad un Centro territoriale di formazione permanente (C.T.P.), pur a fronte di un obbligo scolastico previsto dalla vigente normativa.

L'elevato numero di richieste inoltrate dai Giudici tutelari e la concentrazione dei minori in strutture allocate in territori non interessati in passato dal fenomeno dei minori stranieri non accompagnati o profughi (ad esempio Belluno, Feltre, Veneto orientale, Chioggia, Este-Montagnana, Rovigo, Legnago e Bussolengo) hanno posto all'Ufficio non poche difficoltà nel reperire volontari formati e disponibili ad assumere l'incarico di tutore.

Date le inadeguate condizioni del collocamento di questi minori e viste le oggettive difficoltà in cui i tutori si sarebbero trovati a svolgere le loro funzioni, l'Ufficio si è più volte interrogato sull'opportunità di indicare al Giudice il nominativo delle persone disponibili.

La mancanza di un Servizio sociale di riferimento, il collocamento dei minori in strutture non accreditate, e a volte poco accessibili, la mancanza di mediatori culturali o linguistici

hanno di fatto modificato l'assetto in cui solitamente il tutore svolge il proprio ruolo, esponendolo così a maggiori responsabilità ed ad un maggiore impegno in termini di tempo.

Ogni territorio ha risposto all'emergenza con modalità proprie, raramente sono stati stilati dei protocolli operativi. Di fatto si registrano uno scollamento tra i soggetti istituzionali presenti nel territorio e un indebolimento del modello di lavoro di rete attivato in passato.

Si sono riscontrate ad esempio differenze di orientamento e di prassi tra le varie Prefetture relativamente all'accertamento dell'età: il soggetto istituzionale cui compete la responsabilità di rilevare i dati anagrafici dello straniero è la Questura, in mancanza di documenti per la Questura vale la data di nascita dichiarata al momento dell'identificazione.

Alcune Prefetture hanno recepito i dati comunicati dalle Questure, altre hanno ritenuto invece di disporre l'accertamento dell'età tramite il cosiddetto "esame del polso", una radiografia per la misurazione della sezione ossea del polso sulla base della quale è possibile, se pure all'interno di un determinato *range* temporale, stabilire indicativamente l'età anagrafica, nello specifico la minore o maggiore età.

Le Prefetture che hanno fin da subito e di prassi disposto l'esame del polso sono state quella di Vicenza e quella di Belluno, mentre la Prefettura di Venezia solo di recente ha provveduto in tal senso.

Laddove l'esame è stato effettuato, molti dei ragazzi sono risultati maggiorenni.

Effettuare da subito la verifica dell'età - anche attraverso una pluralità di strumenti, al fine di garantire l'affidabilità del risultato- consentirebbe di ridimensionare il fenomeno e, forse, di reperire risorse sufficienti per un'accoglienza più adeguata per coloro che sono effettivamente minori d'età.

Purtroppo, non esistono ad oggi a livello nazionale indicazioni chiare per l'effettuazione del controllo dell'età. Di recente è stato prodotto un documento inter-regionale contenente degli orientamenti, che però non è ancora stato recepito dalla Conferenza Stato-Regioni.

Formazione e monitoraggio

Anche nell'anno 2015 è emersa in diversi territori la necessità di reperire e formare nuovi volontari, dato il progressivo esaurirsi delle risorse a disposizione.

Purtroppo, non è stato possibile soddisfare tutte le richieste in quanto solo dal mese di maggio sono stati perfezionati gli incarichi ai consulenti esterni che si occupano di tale attività.

Il flusso dei minori profughi, verificatosi soprattutto a partire dal periodo estivo, ha richiesto all'Ufficio un notevole impegno per fronteggiare le numerose richieste di consulenza da parte dei tutori e dei Referenti territoriali e per adempiere l'attività amministrativa di individuazione e segnalazione dei volontari ai Giudici tutelari. Le risorse disponibili sono state quindi utilizzate per reperire e formare o aggiornare

volontari disponibili ad assumere la tutela di questi minori, penalizzando inevitabilmente la formazione “ordinaria”.

Sono state realizzate due iniziative formative *ad hoc*, una a Chioggia e una a Portogruaro. Sia l’ambito territoriale dell’Ulss 14 sia quello dell’Ulss 10 sono stati, infatti, chiamati a fronteggiare una presenza consistente di minori profughi, e non vi erano persone volontarie, adeguatamente formate, disponibili.

Non è stato invece possibile dare continuità all’attività di monitoraggio. E’ venuta meno, infatti, la partecipazione agli incontri organizzati dai Referenti territoriali, finalizzati all’aggiornamento dei tutori, al confronto su specifiche criticità incontrate nel corso dell’esercizio delle loro funzioni e alla condivisione di buone prassi.

Nel mese di dicembre 2015 è stato invece realizzato un incontro con i Referenti territoriali, nel corso del quale sono stati presentati il nuovo assetto istituzionale dell’Ufficio e alcuni dati sull’attività relativa ai tutori volontari svolta nell’anno 2015, sono state, inoltre, raccolte le osservazioni e le istanze dei partecipanti, al fine di calibrare la programmazione futura.

L’attività di consulenza ai tutori legali volontari e ai Referenti territoriali

Le consulenze ai tutori legali e ai Referenti territoriali nel corso del 2015 hanno registrato un leggero incremento rispetto lo scorso anno, sono, infatti, passate da 30 a 36. Considerate le difficoltà attraversate dall’Ufficio nel periodo ottobre 2014 - settembre 2015: interruzione dell’attività dalla scadenza dei contratti all’espletamento della selezione pubblica per l’affidamento dei nuovi incarichi a consulenti esterni, cambio dell’assetto istituzionale dell’Ufficio, con conseguente trasferimento della sede e modifica dei relativi riferimenti (indirizzo, telefono, indirizzo e-mail), concreto insediamento del Garante, avvenuto di fatto solo a partire dal mese di settembre, l’incremento, se pure limitato, risulta significativo.

L’attività di consulenza consente all’Ufficio di effettuare una valutazione critica del proprio operato, di adeguare la programmazione dei contenuti dei corsi di formazione, di definire con maggiore aderenza alla realtà le proprie linee di intervento.

Più specificatamente, attraverso l’attività di consulenza, l’Ufficio può:

- conoscere le principali e più comuni criticità riscontrate dai tutori nell’esercizio delle loro funzioni;
- monitorare le situazioni più complesse, affiancando i tutori nell’espletamento dei loro compiti;
- comprendere la qualità delle relazioni tenute dai tutori con gli altri soggetti della rete per la tutela dei minori d’età;
- promuovere incontri finalizzati ad affrontare alcune criticità che si manifestano nella rete per la tutela dei minori d’età;