



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

interpretata in maniera differente nei vari Stati dell'Unione. Alcune problematiche possono insorgere, ad esempio, nel caso in cui vi siano tutori che prestano servizio anche presso le strutture di accoglienza e dunque potrebbero trovarsi in una situazione di conflitto, perché l'interesse del bambino potrebbe non corrispondere a quello della struttura. I dipendenti devono svolgere le proprie funzioni nell'interesse del datore di lavoro e agire secondo le sue istruzioni ma, in quanto tutori, sono al contempo responsabili della cura e la protezione del fanciullo. In particolare nei Paesi dell'Europa centrale, la tutela è affidata ai direttori di tali strutture, i quali delegano le proprie mansioni a personale di staff o a volontari. Nei Paesi dell'ovest e nord Europa l'assegnazione della tutela alle strutture di accoglienza è vietata dalla legge, o è concessa esclusivamente in via temporanea e fino alla nomina di un tutore, ma non mancano casi – come avviene in Finlandia – in cui questi centri giocano un ruolo fondamentale, in quanto responsabili dell'arruolamento, della supervisione e della nomina dei rappresentanti dei bambini.

Nonostante all'interno dell'Unione europea solamente quattro Stati (Belgio, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi) abbiano introdotto un sistema speciale per la tutela dei *minori* non accompagnati che hanno solo un permesso di soggiorno temporaneo, o che ne sono del tutto privi, esistono procedure differenziate nella prassi di molti altri Stati: in Lussemburgo, ad esempio, questi bambini sono affidati alle cure della Croce Rossa o della Caritas, che si occupano anche del loro alloggio. Un altro elemento che contraddistingue l'istituto della tutela dei *minori* non accompagnati concerne il mandato: poiché generalmente le norme in materia di immigrazione prevalgono su quelle per la protezione dei bambini, nella maggior parte degli Stati la legge prevede solamente la nomina

di un rappresentante legale e garantisce la tutela solo quando sia riconosciuta la protezione internazionale. Nonostante il problema abbia assunto negli ultimi anni un peso rilevante, nessuno Stato ha previsto una disciplina speciale, esclusiva per la tutela dei bambini oggetto di traffico internazionale. Tuttavia, molti Stati hanno adottato previsioni specifiche per la nomina del tutore o del rappresentante legale, purché garantiscano una maggiore protezione del fanciullo, mentre altri, come la Croazia, hanno redatto appositi protocolli non vincolanti. Ad ogni modo, il fatto che tali disposizioni agiscano solo quando la circostanza dell'essere vittima di traffico internazionale sia stata accertata dalle autorità competenti, comporta che, nella maggior parte dei casi, esse rimangono inattuata.

Nonostante la maggior parte degli Stati dell'Unione europea richieda il possesso di specifiche competenze perché un soggetto sia nominabile come tutore, tuttavia questa professionalità ha un contenuto altamente variegato. Quando la tutela è affidata a un istituto, generalmente il personale è costituito da assistenti sociali, psicologi o giuristi. Diversamente, quando sono incaricate persone fisiche, non sono richieste particolari competenze professionali.

Solo in pochi Stati la legge stabilisce l'obbligo di frequenza di corsi di formazione, i quali, quando previsti, generalmente non sono disciplinati per ciò che concerne la durata e il contenuto. Infatti, le varie legislazioni sembrano soffermarsi più sui requisiti morali, rispetto a quelli professionali. Inoltre, anche quando sono richieste particolari qualifiche, queste sono sovente indicate in termini negativi, che descrivono, dunque, chi non risulta qualificato per l'incarico. Pochi Stati dell'Unione hanno stabilito requisiti maggiormente specifici. In Finlandia, ad esempio, l'atto di ricezione dei richiedenti asilo prevede che, nonostante non





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

vi sia un obbligo di dimostrare specifiche qualifiche, i tutori debbano essere a conoscenza delle problematiche tipiche in materia di immigrazione, in particolare sulla protezione internazionale e la tratta di esseri umani; essi devono conoscere le procedure rilevanti, essere in grado di lavorare con i bambini e partecipare ad appositi corsi organizzati da istituti idonei e – auspicabilmente – familiarizzare con il background linguistico, religioso e culturale dei bambini affidati.

Generalmente, al fine della nomina, viene accertato il possesso dei requisiti richiesti, e in molti Stati ciò avviene anche tramite somministrazione di test psicoattitudinali e la verifica del certificato del casellario giudiziario. L'elemento maggiormente critico in merito a questa prassi è costituito dal fatto che questi accertamenti avvengono esclusivamente al momento del primo incarico e non tengono dunque in considerazione eventuali successivi cambiamenti.

Un'altra carenza riscontrabile nella maggior parte degli Stati dell'Unione europea consiste nella mancata previsione dell'obbligo di frequenza di specifici corsi di formazione da parte dei tutori: nonostante l'importanza di uno specifico addestramento sia evidenziata nella *policy* e nelle linee guida di molti Stati, nella prassi questo avviene in maniera sistematica e regolare solamente in un terzo dei Paesi dell'Unione europea, nello specifico in Belgio, Danimarca, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Finlandia, Slovenia, anche se negli ultimi due la frequenza non è obbligatoria. In linea di massima, i corsi vengono organizzati a livello regionale da parte di enti locali pubblici o privati, senza che vi sia una legislazione nazionale uniforme sulla durata e il contenuto. Principalmente, gli Stati prevedono che la nomina del tutore avvenga da parte dell'autorità giudiziaria. Quest'ultima agisce *motu proprio*, oppure su impulso dello stesso bambino (per il tramite del

suo legale rappresentante) e dell'autorità competente. Nel caso in cui vi sia un *minore* non accompagnato, generalmente sono la polizia o i centri per l'immigrazione e l'asilo a riportare la situazione alle autorità giudiziarie o ai responsabili delle strutture di accoglienza. In Finlandia, ad esempio, sono questi centri i responsabili della nomina dei rappresentanti dei *minori* non accompagnati, i quali hanno i medesimi diritti e doveri dei tutori nominati per i cittadini. Per il caso di bambini oggetto di tratta, nella maggior parte degli Stati sono previste disposizioni speciali e specifiche procedure di rinvio, che generalmente sono espletate dalle forze di polizia che hanno eseguito il riconoscimento delle vittime e spesso sono coinvolte le ONG: nei Paesi Bassi, ad esempio, la fondazione Nidos è responsabile dei servizi di tutela dei *minori* non accompagnati, ivi incluse le vittime di tratta. Nidos ha firmato un accordo di cooperazione con le forze di polizia e adette alla frontiera per facilitare una protezione adeguata alle vittime della tratta e richiedere all'autorità giudiziaria la nomina di un tutore provvisorio.

Una pronta nomina del tutore rientra negli interessi del fanciullo: proprio a tal fine, le leggi dei vari Stati comunemente indicano che la decisione debba essere adottata prontamente. Tuttavia, ad eccezione di pochi casi, costituiti ad esempio dalla legge bulgara e da quella francese, non viene generalmente stabilito un termine perentorio. I ritardi sono sovente connessi all'insufficienza di risorse umane e alle difficoltà a fronteggiare un numero sempre crescente di bambini bisognosi, alle difficoltà strutturali, o alle lungaggini nelle procedure giudiziarie. Forti differenze nella durata della procedura possono esistere anche all'interno di uno stesso Stato, in particolare quando si tratta di uno Stato federale come l'Austria, ove si passa dai sette giorni necessari per la sua conclusione nel distretto del Mödling ai





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

tre mesi necessari nel Linz.

Al fine di far fronte alle immediate esigenze del bambino, tutti gli Stati dell'UE hanno previsto la possibilità di adottare misure provvisorie: queste ultime sono particolarmente utili in caso di vittime della tratta e possono comprendere la nomina di un tutore provvisorio e l'assegnazione a una struttura assistenziale. Tre sono le diverse modalità seguite: la tutela temporanea viene affidata a un rappresentante dell'istituto di assistenza in cui si trova in bambino (Finlandia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo); viene incaricato lo stesso istituto che normalmente effettua questo servizio (Austria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Spagna, Francia, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi, Slovenia); viene nominato un tutore *ad hoc* (Belgio, Bulgaria, Svezia, Repubblica Slovacca, Grecia).

Il monitoraggio dell'attività del tutore è fondamentale per assicurare la qualità delle prestazioni a favore del fanciullo. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati dell'Unione manca un sistema di controllo sistematico ed efficace, e i bambini spesso non sono informati sui loro diritti e non hanno accesso a meccanismi di denuncia. A tal proposito, uno dei pochi ordinamenti virtuosi è costituito dai Paesi Bassi, la cui legge stabilisce non solo che a ogni bambino siano consegnati fogli illustrativi scritti nella loro lingua madre sulla procedura di denuncia, ma istituisce un'apposita commissione, costituita esclusivamente da membri indipendenti. Molti Stati non hanno previsto nel loro ordinamento un controllo da parte di un'autorità indipendente diversa da quella giudiziaria. Un'eccezione è rappresentata ancora dai Paesi Bassi, in cui è stato istituito un apposito ispettorato (*Inspectie Jeugdzorg*), responsabile del monitoraggio della tutela dei bambini. Oltre al sistema comunemente adottato - consistente nell'obbligo di presentare regolarmente un report all'autorità competente - esi-

stono, in taluni Stati, dei meccanismi di ispezione e visita dei centri di accoglienza, da effettuare con modalità e frequenza spesso non determinati dalla legge.

Ci si vuole infine soffermare sulla varietà di compiti affidati ai tutori dei *minori* non accompagnati all'interno dell'Unione Europea. Innanzitutto, in questi casi è spesso necessario combinare le norme civili "orinarie" con quelle specifiche in materia di asilo e immigrazione, che possono attribuire specifici compiti connessi al particolare status del fanciullo.

Le diverse legislazioni definiscono questi compiti in modo piuttosto vario, riflettendo così l'idea che la flessibilità sia un elemento necessario per garantire al meglio gli interessi di ciascun bambino. Una rara eccezione è costituita dalla legge lituana, che stabilisce puntualmente tutti i doveri del tutore. In linea di principio, quest'ultimo ha la rappresentanza legale del bambino, di cui amministra le finanze e a cui garantisce una cura e un benessere adeguati. In almeno quattro Stati dell'Unione (Bulgaria, Germania, Lettonia, Paesi Bassi) i tutori hanno i medesimi diritti e doveri dei genitori, anche se non hanno l'obbligo di far fronte ai bisogni materiali dei bambini e non sono responsabili della loro educazione. Similmente a quanto avviene in Italia, anche in Croazia, Polonia, Portogallo e Spagna l'autorità decisionale per conto del bambino è limitata rispetto a quella riconosciuta ai genitori: per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, è infatti necessaria la previa autorizzazione da parte dell'autorità competente.

Con specifico riferimento ai *minori* non accompagnati, alcuni Stati operano una distinzione netta tra il ruolo del tutore e quello degli assistenti sociali, i cui compiti spesso non sono chiaramente definiti: in Austria, ad esempio, ai tutori vengono affidati compiti e responsabilità relativi ai rapporti con i terzi, mentre l'accoglienza nelle strutture ricettive è rimessa agli assi-





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

stenti, sotto la sorveglianza del tutore. Rimane comunque generalmente irrisolto il problema di adottare soluzioni durevoli e stabili, che partano dalla stessa decisione in merito all'eventuale rimpatrio nel Paese d'origine. Nella maggior parte degli Stati dell'Unione europea, infatti, manca una procedura standard che garantisca il miglior interesse del bambino e che definisca chiaramente i compiti dei tutori per quanto concerne l'identificazione di una soluzione duratura che stabilisca il ricongiungimento familiare, il ritorno al paese d'origine o la permanenza in quello ospitante.

I. La tutela nell'ordinamento giuridico italiano

È indubbio che le disposizioni riguardanti l'istituto della tutela in Italia appaiono più rispondenti ad esigenze di tutela patrimoniale che alle esigenze attuali dei *minori* non accompagnati arrivati in Italia da Paesi lontani.

Il fondamento giuridico dell'istituto è il codice civile del 1942 (artt. 343 ss. c.c.). L'istituto è inoltre menzionato dalla legge n. 184/1983 sul diritto del minore ad una famiglia (che disciplina l'adozione e l'affidamento familiare del minore) ove, all'art. 3, par. 2, conferisce il potere tutelare ai legali rappresentanti delle comunità e degli istituti di assistenza pubblici o privati, in modo temporaneo, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore.

Allo stato, non vi è dunque una legge che disciplini specificamente tale istituto, nonostante il suo utilizzo nella prassi sia aumentato esponenzialmente alla luce del fenomeno migratorio e dell'arrivo sul nostro territorio di *minori stranieri* non accompagnati¹ che, in quanto tali, necessitano di una tutela concreta al fine di un'attuazione quanto più effettiva ed efficace del principio di respiro sovranazionale del "*best interest of child*".

Il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 di attuazione della direttiva 2013/33/EU, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del ri-

1. Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, e pubblicati sul cruscotto statistico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, risulta che **25.846** minori non accompagnati **sono arrivati** in Italia nel corso dell'anno 2016; il doppio dell'anno 2015, che aveva visto un ingresso in Italia di **12.360** minori non accompagnati.





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

conoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, affronta in maniera più specifica la questione della tutela per i minorenni non accompagnati, stabilendo la procedura per l'apertura della tutela.

Ai sensi del decreto, l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un *minore* non accompagnato al giudice tutelare, per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e al tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte. La nomina del tutore è un requisito per regolarizzare lo status dei *minori* non accompagnati ed è quindi necessaria per effettuare qualsiasi domanda.

Il giudice tutelare, nelle quarantotto ore successive alla comunicazione della questione, provvede alla nomina del tutore, che prende immediato contatto con il *minore* per informarlo della propria nomina. Ai sensi dell'art. 18 del decreto in commento, *“Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto, anche potenziale, con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità.”*

È opportuno segnalare che la legge, recante *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*², introduce un sistema di tutela volontaria per *minori* non accompagnati integrato nel più ampio sistema di accoglienza, e propone l'istituzione di elenchi ufficiali di tutori volontari presso ogni tribunale per i minorenni. A tali elenchi possono essere iscritti privati cit-

tadini, selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome - a seguito della stipulazione di protocolli di intesa con i presidenti dei tribunali per i minorenni. Nelle Regioni in cui il garante non sia ancora stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'Autorità garante, con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei *minori*, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.

L'attuazione dell'istituto della tutela in alcune realtà italiane deriva anche dalla legislazione regionale.

In alcune Regioni, la legge istitutiva del garante regionale prevede tra le sue funzioni il reperimento, la selezione e la preparazione di persone disponibili a svolgere attività di tutela, e l'istituzione di un elenco di tutori cui il giudice tutelare possa attingere. È interessante sottolineare che un tale sistema di tutela, configurato a livello regionale attraverso gli uffici dei garanti, emana direttamente dalle loro funzioni di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come riconosciuti nella *Convention on the Rights of the Child* - CRC.

La procedura di nomina

La nomina del tutore spetta all'autorità giudiziaria competente - giudice tutelare, ai sensi degli artt. 343 e ss. cod. civ. Il giudice dovrebbe nominare il tutore del minore non accompagnato entro le 48 ore dalla segnalazione. Tuttavia, in alcuni contesti, la nomina del tutore viene effettuata dal tribunale per i minorenni.

Tale aspetto risulta essere attualmente una questione ancora aperta.

2. Legge approvata in data 29 marzo 2017);





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

I modelli di tutela

Per quanto riguarda la scelta del tutore per i *minori stranieri* non accompagnati, si identificano due modelli di tutela a seconda del soggetto nominato quale tutore:

- 1) soggetto istituzionale (c.d. tutela pubblica);
- 2) privato cittadino che esprime la volontà e la disponibilità di agire in qualità di tutore volontario e che viene inserito in un elenco presso il tribunale di competenza o, in alcuni casi, tenuto dai garanti regionali.

La scelta di una modalità o dell'altra sembra dipendere in parte dalla cultura e dall'approccio derivante dall'esperienza dei singoli tribunali, in parte dalle risorse che il contesto mette a disposizione delle autorità giudiziarie. In molte realtà territoriali, entrambi i modelli coesistono nella stessa circoscrizione giudiziaria, come si avrà modo di osservare più specificamente oltre.

La tutela istituzionale

La tutela istituzionale appare essere la pratica più diffusa a livello nazionale. Per tutela istituzionale si intende la tutela esercitata da un rappresentante dell'amministrazione comunale dove il *minore* si trova. Nella prassi, quindi, viene nominato il sindaco, che a sua volta delega un assessore o un operatore dei servizi sociali territoriali.

La tutela volontaria

La seconda modalità fa riferimento alla nomina dei cosiddetti tutori volontari, iscritti in un elenco presso il tribunale competente e messo a disposizione del giudice per la nomina del tutore. Tale elenco è tendenzialmente istituito dalle autorità giudiziarie stesse e, talvolta, dai garanti regionali e delle province autonome, con appositi protocolli di intesa stipulati con i tribunali competenti.

Il modello "ibrido"

In molti uffici giudiziari, gli elenchi anzidetti sono composti principalmente da avvocati. Nelle pagine seguenti, si avrà modo di analizzare l'utilizzo della tutela privata e quello della tutela pubblica a livello nazionale e a livello regionale³, in base ai dati forniti dal Ministero della giustizia, in modo da ottenere i valori medi, assoluti e percentuali.

Al riguardo si precisa come, dal prospetto pervenuto dal Ministero, all'interno della tutela pubblica siano tuttavia ricompresi anche gli avvocati: si parla di modello "ibrido".

3. I relativi dati forniti all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza sono riportati in apposite tabelle distinte per regione monitorata (v. *infra*, pag. 22 ss.) e in una tabella finale riportante le medie regionali ottenute da queste ultime tabelle (v. *infra* pag. 16 ss.).





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

Le criticità conseguenti

In assenza di procedure uniformi, la nomina e la gestione della tutela avviene con modalità disomogenee e talvolta di carattere emergenziale.

Ne consegue un'inevitabile frammentarietà applicativa su tutto il territorio nazionale. Ciò comporta una disparità di trattamento sul versante della tutela garantita al singolo *minore*, a seconda che si trovi in un territorio ove si predilige la tutela pubblica ovvero la tutela privata. La situazione descritta rende difficile monitorare la qualità e l'adeguatezza dell'opera dei tutori volontari.

Le proposte risolutive

In considerazione delle criticità presentate da questi modelli applicativi, e del crescente numero dei *minori* non accompagnati, negli ultimi anni sono state promosse diverse iniziative a livello locale tese a migliorare la tutela, attraverso l'attivazione di elenchi composti da cittadini volontari appositamente formati, che vengono resi disponibili alle autorità giudiziarie per la nomina.

II. L'attività dell'Autorità garante

La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. La richiesta di accesso agli atti. La collaborazione con il Ministero della giustizia.

Nel 2014 è stata avviata dalla Commissione europea una procedura di infrazione (2014/2171) nei confronti dell'Italia per la presunta violazione della direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, e della direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, nella parte che interessa i *minori stranieri* non accompagnati richiedenti asilo.

Occorre inoltre rilevare che, in ossequio ai poteri conferiti dal combinato disposto dell'art. 3, par. 1, lett. a) e dell'art. 4 della propria legge istitutiva n. 112/2011, l'Autorità garante ha richiesto e ottenuto l'accesso ai documenti relativi alla suddetta procedura di infrazione.

All'esito, con nota del 9 marzo 2017 (Prot. N. 811/2017), si è chiesto al Ministero della giustizia di sensibilizzare gli uffici giudiziari dell'esistenza della procedura di infrazione in atto.

Tutto ciò, al fine di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione e quindi un sistema di protezione efficace ed efficiente, "a misura di *minore*", alla luce del principio del superiore interesse. Il Ministero della giustizia, con nota del 15 marzo 2017 (Prot. 869/2017), ha comunicato di aver invitato tutti gli uffici giudiziari a adottare iniziative volte ad ottimizzare i tempi di apertura della tutela e a favorire, al contempo, l'aumento dei soggetti disponibili a ricoprire l'incarico





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

di tutore, richiedendo altresì un costante monitoraggio della procedura di nomina. Il Ministero si è inoltre impegnato a comunicare all'Autorità garante— un quadro aggiornato delle attività intraprese dagli uffici giudiziari italiani.

L'incontro con il Rappresentante speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per le Migrazioni e i Rifugiati, Ambasciatore Tomáš Boček.

Il 21 ottobre 2016, l'Autorità garante ha incontrato l'Ambasciatore Tomáš Boček, in visita istituzionale in Italia.

Durante l'incontro, sono stati condivisi gli interventi di sensibilizzazione delle istituzioni posti in essere dall'Autorità garante al fine di ottimizzare il sistema dell'accoglienza per i *minori* non accompagnati in Italia e, in particolare, le raccomandazioni e gli inviti rivolti alle amministrazioni competenti al fine di attivare una rete di intervento efficace su tutto il territorio italiano.

Durante il suo mandato, l'Ambasciatore Tomáš Boček ha raccolto informazioni sulle modalità di protezione dei diritti fondamentali di migranti e rifugiati negli Stati membri, poi pubblicate in un *report* presentato al Consiglio d'Europa il 2 marzo 2017.

Il rapporto, nella parte dedicata alla tutela dei *minori* non accompagnati (pp. 7-8), sottolinea l'attività di monitoraggio dell'Autorità garante circa l'istituto della tutela e la nomina dei tutori. Secondo l'Ambasciatore si tratta di un'attività utile, che consentirà di chiarire meglio i contorni del fenomeno, individuarne le criticità e dunque intervenire.

III. Obiettivi del lavoro... in progress

Il presente lavoro si pone in un'ottica dinamica. Da una parte, offre una rappresentazione concreta dei dati pervenuti, gettando le basi necessarie a realizzare un monitoraggio continuo, strumento funzionale al superamento di criticità applicative. Dall'altra esso mira all'elaborazione di proposte operative uniformi, relative all'applicazione dell'istituto della tutela.

A tal fine, si è provveduto altresì a costituire un tavolo tecnico.

IV. Premessa metodologica

Con due note del 18 ottobre 2016, una indirizzata al Ministero della giustizia e l'altra ai garanti regionali, l'Autorità garante ha avviato una collaborazione per una ricognizione in tutta Italia dell'istituto della tutela.

In particolare, al Ministero della giustizia è stato chiesto di verificare, presso gli uffici giudiziari, i tempi medi di nomina dei tutori e, laddove possibile, la tipologia di tutore nominato, specificando se sussistano elenchi di tutori volontari ovvero protocolli di intesa tra le amministrazioni competenti e, infine, la forma di monitoraggio rivolta all'attività posta in essere dal tutore e quali gli organi eventualmente preposti a tale monitoraggio.

Nella nota inviata ai garanti regionali, l'Autorità garante ha chiesto di attivare, nei rispettivi territori, una rilevazione volta a verificare l'esistenza di elenchi di tutori volontari e, in caso affermativo, le modalità di istituzione, di selezione dei





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

tutori, il numero di tutori iscritti ed altresì l'effettivo utilizzo di tali elenchi da parte degli organi giudiziari. Da ultimo, l'Autorità garante ha chiesto di essere informata circa le modalità di monitoraggio per la verifica dell'attività posta in essere dai tutori volontari e gli organi preposti a tale monitoraggio.

Grazie al lavoro di rete tra le istituzioni competenti è stato quindi possibile raccogliere dati concreti.

Il presente lavoro è suddiviso in due sezioni.

La prima riguarda il quadro ricognitivo sull'istituto della tutela, emerso a seguito del confronto con il Ministero della giustizia; la seconda riguarda il quadro ricognitivo emerso a seguito dello scambio di dati con i garanti regionali.

In particolare, con la collaborazione del Ministero della giustizia, è stato possibile verificare:

1. i tempi medi di nomina dei tutori in favore dei *minori* non accompagnati da parte degli uffici giudiziari sottoposti a monitoraggio, con particolare attenzione a quelli presenti nelle regioni maggiormente interessate all'accoglienza di *minori* non accompagnati (Sicilia, Calabria, Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Puglia e Campania);
2. la tipologia di tutore nominato:
 - a) tutore legale pubblico⁴;

4. Come già esposto, per tutela legale pubblica si intende la tutela esercitata da soggetti ricoprenti ruoli istituzionali pubblici (sindaci, assessori comunali o servizi sociali). Tra i tutori legali pubblici, dunque, non potrebbero rientrare gli avvocati, in quanto soggetti privati. L'Autorità garante non considera tutori pubblici gli avvocati, tuttavia, nelle tabelle che seguono, alla voce "tutela pubblica" sono ricompresi nella tutela pubblica anche gli avvocati. Ciò si spiega in virtù del fatto che il Ministero della giustizia, nel prospetto elaborato dalla Direzione generale della giustizia civile, ha espressamente ricompreso in siffatta voce anche gli avvocati, e non si è ritenuto quindi opportuno manomettere i dati raccolti e pervenuti.

b) tutore privato volontario – specificando in tal caso se sussistano elenchi di tutori volontari ovvero protocolli di intesa tra le amministrazioni competenti;

3. la forma di monitoraggio utilizzata per verificare l'attività posta in essere dal tutore;
4. se effettuato il monitoraggio, gli organi eventualmente preposti;

Con la collaborazione dei garanti regionali e del garante della città di Palermo è stata effettuata inoltre una ricognizione al fine di verificare:

1. l'esistenza di elenchi di tutori volontari istituiti sul territorio;
2. in caso di esistenza di tali elenchi, le modalità con le quali sono stati istituiti (es. protocolli di intesa tra le istituzioni locali competenti e i tribunali per i minorenni o gli uffici dei giudici tutelari);
3. le modalità di selezione dei tutori volontari;
4. nel caso di esistenza e di operatività di tali elenchi, il numero di tutori iscritti e l'eventualità che gli organi giudiziari se ne avvalgano per la nomina;
5. la forma di monitoraggio dell'attività del tutore e gli organi preposti a tale monitoraggio.

SEZIONE I: I dati del Ministero della giustizia

Con nota del 30 dicembre 2016, il Ministero della giustizia ha inviato un prospetto – elaborato dalla Direzione generale della giustizia civile – con la sintesi dei dati acquisiti dagli uffici giudiziari sull'andamento delle procedure di apertura delle tutele.

Al riguardo, si ritiene opportuno effettua-





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

re alcune precisazioni.

Nella tabella trasmessa all'Autorità garante dal Ministero della giustizia, non risultano i dati relativi alle seguenti regioni: Basilicata, Liguria e Veneto, che dunque, non risultano presenti in questa prima sezione, ma soltanto nella "sezione II", relativa ai dati pervenuti dai garanti regionali.

Va inoltre segnalato che, ancora con riferimento ai dati trasmessi dal Ministero della giustizia, in alcuni casi, gli uffici giudiziari non hanno comunicato alcuna informazione che consenta una rilevazione statistica del dato richiesto: nel rapporto, pertanto, è stata indicata la mancata elaborazione e rilevabilità del dato ("non pervenuto").

In secondo luogo, si sottolinea che gli uffici non hanno comunicato all'Autorità garante quale sia l'autorità giudiziaria competente all'apertura della tutela, se, in definitiva, il giudice tutelare (tribunale ordinario) ovvero il tribunale per i minorenni. Si tratta di una specificazione di non poco conto ai fini di una puntuale rilevazione del dato. A tal proposito, in taluni distretti giudiziari – in particolare in quelli di Catania e Bari – la nomina dei tutori avviene ad opera del tribunale per i minorenni e, pertanto, si presume che la rilevazione riguardi tutele aperte da tale tribunale.

Pertanto, in assenza di precise informazioni, si è deciso di indicare esclusivamente la sede territoriale dell'ufficio giudiziario di riferimento, senza specificarne la natura.

Alla luce di quanto premesso, da tale prospetto si è ricavata la media dei dati forniti da ogni singolo ufficio giudiziario monitorato dal Ministero della giustizia per ciascuna regione di riferimento⁵ ottenendo un quadro ricognitivo su base

nazionale attestante le medie – in valore assoluto e in valore percentuale – dei dati richiesti. Con riferimento a quest'ultimo aspetto di rilevazione, è stata effettuata una analisi del dato emerso a livello nazionale, realizzato per categorie di rilevazione.

I risultati finali su base nazionale

Analisi del dato emerso

Tempo medio di nomina del tutore

La prima criticità riscontrata è quella relativa al tempo impiegato dagli uffici giudiziari per la nomina del tutore, sia esso pubblico o privato volontario.

Se il nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 346 c.c., stabilisce che il giudice tutelare designato deve provvedere alla nomina del tutore del *minore* non appena abbia avuto notizia della causa da cui deriva l'apertura della tutela, al contrario, la prassi dimostra come vi sia invece una elevata difformità rispetto all'immediatezza richiesta dalla legge a tutela dell'interesse superiore del *minore*.

Dalla tabella in commento si evince che in alcune regioni - Campania, Lombardia e Puglia – i tempi di nomina dei tutori si discostano ampiamente dall'esigenza di immediatezza richiesta dalla norma. In queste regioni, infatti, il tempo medio di nomina è pari a 42-48 giorni. Anche la media nazionale dei tempi di nomina non è confortante, ossia 24 giorni circa, tempo di gran lunga distante da quanto richiesto dalla legge.

Tempi più brevi risultano invece nelle regioni del centro-Italia quali Toscana (tempo medio regionale pari a 7 giorni, sulla base del dato fornito tuttavia dalla Corte d'appello di Firenze, non già dai

5. Nelle pagine che seguono, oltre alla tabella finale attestante il quadro nazionale emerso, è stata effettuata la ricognizione per regione.





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

singoli uffici giudiziari), Umbria (tempo medio regionale pari a 14 giorni), Marche (tempo medio regionale pari a 15 giorni), Emilia Romagna (tempo medio regionale pari a 17 giorni), e su questa scia, anche Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia (entrambe con tempo medio regionale pari a 18 giorni).

Quanto ai singoli uffici giudiziari, esempi positivi risultano essere altresì i tribunali ordinari di Ferrara (2 giorni), Milano (7 giorni), Palermo (3 giorni), Rieti (1 giorno) e Terni (3 giorni).

Al riguardo, giova tuttavia evidenziare che, alla luce delle segnalazioni pervenute, nonché delle visite effettuate sul territorio dall'Autorità garante, il tempo medio di nomina del tutore da parte degli uffici giudiziari risulti di gran lunga superiore non solo alla media nazionale dei dati riportati (c.a. 24 giorni), ma anche rispetto ai tempi massimi indicati da alcuni uffici giudiziari, e cioè oltre i 90 giorni (ad esempio, i tribunali ordinari di Nocera Inferiore, Lecce, Sondrio, Ragusa)⁶.

Utilizzo della tutela pubblica e privata

Dalla tabella emerge un sensibile utilizzo della tutela pubblica, includendosi in tale nozione anche la figura degli avvocati. Difatti, l'80% degli uffici giudiziari italiani monitorati ha dichiarato di prediligere la nomina di tutori pubblici.

La tutela privata volontaria, allo stato, risulta dunque utilizzata molto meno frequentemente e si affianca quasi sempre alla tutela pubblica.

Occorre inoltre sottolineare che, con esclusivo riferimento agli uffici giudiziari

che utilizzano anche la tutela privata volontaria, essi raramente hanno dichiarato la presenza di elenchi cui attingere per la nomina dei tutori ovvero la presenza di protocolli di intesa con le amministrazioni.

Difatti, la media percentuale nazionale, in merito alla esistenza di elenchi o protocolli di intesa è molto bassa, e cioè pari al 13%.

La regione Umbria si discosta da questa tendenza: essa invero ha comunicato che esistono elenchi o protocolli di intesa in tutti gli uffici giudiziari.

Presenza, forma e organi di monitoraggio

Il 53% degli uffici giudiziari monitorati svolge un'attività di monitoraggio sull'operato del tutore. Inoltre, gli uffici giudiziari che hanno dichiarato di monitorare la tutela riferiscono che tale attività avviene direttamente ad opera del giudice tutelare, attraverso rendicontazioni, relazioni annuali o semestrali (raramente redatte anche dai servizi sociali) e, infine, tramite colloqui diretti con i tutori. Ad esempio, il Tribunale di Asti riferisce di monitorare la tutela del *minore* attraverso colloqui con quest'ultimo.

Si riporta di seguito il prospetto elaborato dall'Autorità garante.

6. V. cap. 3





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

I risultati finali su base nazionale

Il prospetto finale

Regioni monitorate	Dati richiesti (per regione di riferimento)				
	Tempo medio di nomina tutore	Utilizzo tutela pubblica ¹ (%)	Utilizzo tutela privata volontaria (%) ²³	Presenza elenchi o protocolli d'intesa tra amministrazioni (%)	Presenza monitoraggio (%)
Calabria	29,75 gg.	83,3%	16,6%	0%	33,3%
Campania	41,73 gg. ⁴	100%	66,6%	0%	100%
Emilia Romagna	16,83 gg.	55,5%	33,3%	0%	22,2%
Friuli Venezia Giulia	18,5 gg.	100%	50%	0%	100%
Lazio	24,83 gg.	100%	33,3%	0%	55,5%
Lombardia	48,4 gg.	100%	33,3%	0%	83,3%
Marche	15,37 gg. ⁵	66,6%	33,3%	16,6% (1/6 uffici giudiziari)	0%
Molise	//	//	//	//	//
Piemonte	10,6 gg.	80%	40%	0%	40%
Puglia	42,37 gg.	40%	80%	40% (2/5 uffici giudiziari)	80%
Sardegna	//	//	//	//	//
Sicilia	26,18 gg.	66,6%	33,3%	16,6% (2/12 uffici giudiziari)	25%
Toscana	7 gg.	100%	0%	// ⁶	// ⁷
Trentino Alto Adige	17,5 gg.	100%	33,3%	0%	0%
Umbria	14,5 gg.	66,6%	100%	100% (3/3 uffici giudiziari)	100%
Media nazionale dei dati rilevati ⁸	24,12 gg.	81,43%	42,54%	13, 32%	53,27%

1. Ivi compresi gli avvocati, in base ai dati pervenuti dal Ministero della giustizia.
2. La percentuale regionale è data tenendo conto della media dei dati pervenuti dagli uffici giudiziari indicati in ogni relativo prospetto regionale.
3. Si precisa inoltre che la quasi totalità degli uffici giudiziari utilizza la tutela privata non in maniera esclusiva ma insieme a quella pubblica, motivo per il quale i due valori percentuali di utilizzo (tutela pubblica e privata volontaria) non possono essere sommati e costituire l'intero.
4. I dati indicati in rosso attestano una maggiore criticità del dato, in valore assoluto o in valore percentuale.
5. I dati indicati in verde attestano una situazione positiva rispetto alle risposte pervenute dalle altre regioni in relazione al dato richiesto analizzato;
6. Dato non utilizzabile in quanto indicato in modo generico e non decifrabile.
7. Dato non inseribile sulla base delle indicazioni pervenute.
8. Si precisa che le medie in valore assoluto e quelle in valore percentuale sono ottenute non tenendo conto, nel calcolo effettuato, delle regioni monitorate che non hanno provveduto ad inviare i dati richiesti (Molise e Sardegna). Tali regioni sono state inserite in tabella in quanto monitorate; le relative celle sono tuttavia contraddistinte dal segno "//" in assenza del dato, a differenza della Basilicata, della Liguria e del Veneto, che non sono state invero neppure inserite in quanto non monitorate.





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

Individuare le problematiche: i risultati su base regionale

Alla luce dei dati forniti e del lavoro di monitoraggio complessivamente svolto, assumono importanza i dati pervenuti al Ministero della giustizia da parte di ogni singolo ufficio giudiziario per ciascuna regione di riferimento. Questi dati hanno costituito la base di partenza per l'elaborazione del prospetto su base nazionale poc'anzi illustrato.

Si ritiene quindi utile, ai fini dell'esatta collocazione delle criticità già riscontrate su scala nazionale nonché ai fini dell'individuazione di possibili soluzioni, illustrare un quadro ricognitivo anche su base regionale.



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

REGIONE CALABRIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Calabria monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un sensibile utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di sindaci, avvocati ovvero delegati della struttura di accoglienza. Inoltre, il solo Tribunale ordinario di Cosenza predilige la nomina di tutori privati volontari, i quali non vengono utilizzati dai restanti cinque uffici giudiziari considerati in questa sede. In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore da parte del giudice tutelare oscilla da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 60 giorni, con una media totale calcolata in 30 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia a disposizione un elenco dal quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa.

Quanto al monitoraggio, soltanto 2 su 6 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite rendiconti ovvero colloqui.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica ⁹	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Castrovillari	7-15 gg.	Sì (sindaci o delegato struttura di accoglienza)	No (né elenchi, né protocolli di intesa)	Rendiconti	Giudice Tutelare (G.T.)
Catanzaro	60 gg.	Sì	No	Non rilevabile	Non rilevabile (N.R.)
Cosenza	30 gg.	No	Sì, solo privati volontari	Colloqui	G.T.
Paola	10 gg. (max)	Sì (sindaci o ufficiali di stato civile)	No (né elenchi, né protocolli di intesa)	Non rilevabile	N.R.
Vibo Valentia	30 gg.	Sì (sindaci e avvocati)	No	Rendiconti	G.T.
Lamezia Terme	30-45 gg.	Sì (sindaci o delegato struttura di accoglienza)	No (né elenchi, né protocolli di intesa)	Non rilevabile	N.R.
Media dei dati rilevati ¹⁰	29,75 gg.	5/6 Sì tutela pubblica	1/6 Sì tutela privata volontaria	2/6 Colloqui o rendiconti	3/6 Sì, Giudice Tutelare

9. Ivi compresi gli esercenti la professione forense, in base ai dati forniti dal Ministero della giustizia.

10. Media dei dati ottenuta sulla base dei 6 (sei) uffici giudiziari relativi alla regione di riferimento.



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome

REGIONE CAMPANIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Campania monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un utilizzo pressoché assoluto della tutela pubblica, e in particolare la nomina - da parte del giudice tutelare - di sindaci. Inoltre, due tribunali ordinari sui tre monitorati dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla tra un minimo di 7 giorni ed un massimo di 90 giorni, con una media totale calcolata in 42 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia dichiarato la presenza di un elenco dal quale attingere per le nomine tutorie e non risulti siglato alcun protocollo di intesa.

Quanto al monitoraggio, soltanto 2 su 3 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore al minore. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite l'audizione dei sindaci nominati per lo svolgimento della funzione tutoria.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Salerno	43,2 gg.	Sì, pochi	Sì (senza elenchi e neppure protocolli d'intesa)	Sì	Giudice Tutelare (G.T.)
Nocera Inferiore	60-90 gg.	Sì	Sì	Sì	G.T.
Vallo della Lucania	7 gg.	Sempre (sindaci)	No	Periodico (audizione sindaci)	N.R.
Media dei dati rilevati	41,73 gg.	3/3 Sì tutela pubblica	2/3 Sì tutela privata volontaria	1/3 Sì con audizione sindaci	2/3 Sì, Giudice Tutelare



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione dell'Autorità 2016

REGIONE EMILIA ROMAGNA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Emilia Romagna monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un sensibile utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di responsabili dei servizi sociali ovvero assistenti sociali. Inoltre, sui nove uffici giudiziari monitorati, i soli Tribunali di Forlì, Piacenza e Ravenna dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari; si sottolinea che il Tribunale di Ravenna riferisce altresì di nominare i parenti dei minori per lo svolgimento della funzione tutoria.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 2 giorni (Tribunale di Ferrara) ad un massimo di 22 giorni (Tribunale di Modena), con una media totale per la regione Emilia Romagna calcolata in 17 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia a disposizione un elenco al quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa. Quanto al monitoraggio, soltanto 2 su 9 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite relazione annuale.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Bologna	11,28 gg.	Sì	Non rilevabile (N.R.)	N.R.	N.R.
Ferrara	1,94 gg.	Sì, responsabili dei servizi sociali	No	Impossibile monitorare tutte le tutele	Giudice Tutelare (G.T.)
Forlì	13,67 gg.	No	Sì, senza elenchi	Relazione annuale	G.T.
Modena	21,56 gg.	Non rilevabile (N.R.)	N.R.	N.R.	N.R.
Parma	16,27 gg.	No	No elenchi	N.R.	N.R.
Piacenza	19,50 gg.	Sì	Sì, senza elenchi né protocolli di intesa	Relazioni	G.T.
Ravenna	35,73 gg.	Sì, servizi sociali	Sì, parenti	N.R.	N.R.
Reggio Emilia	20,83 gg.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Rimini	10,71 gg.	Sì, assistenti sociali	N.R.	N.R.	N.R.
Media dei dati rilevati	16,83 gg.	5/9 Sì tutela pubblica	3/9 Sì tutela privata volontaria	2/9 Sì con relazioni	3/9 Sì, Giudice Tutelare