



2012

**relazione annuale
delle attività svolte**

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

2012

**relazione annuale
delle attività svolte**

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

2012

relazione annuale delle attività svolte

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Signora Presidente dell'Assemblea Legislativa,

Signor Presidente della Giunta Regionale,

è, questa, la prima relazione che il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza presenta ai sensi della legge istitutiva e al termine del primo anno di attività di questa nuovissima figura del panorama istituzionale della nostra Regione. Sembra perciò opportuno premettere alcune considerazioni, seguite dai dati di contesto relativi ai soggetti interessati dall'attività del Garante e che possono trarre beneficio dalla sua opera. Verranno quindi esposte le azioni intraprese nell'anno decorso, i progetti in cantiere, e quelli che si vorrebbero avviare nel prossimo futuro. Seguiranno infine le considerazioni generali e conclusive.

INDICE

1. Le figure di garanzia per i diritti dei minori	9
2. Le leggi istitutive del garante	10
3. La legge regionale dell'Emilia-Romagna	11
4. I dati di contesto: le persone di minore età in Emilia-Romagna	13
4.1. I minorenni stranieri	15
4.2. I minorenni e la scuola	16
4.3. I minorenni in situazioni di rischio	16
4.4. I minorenni fuori dalla famiglia	17
4.5. I minorenni dell'area penale	18
5. L'azione del garante: la promozione dei diritti e i servizi sociosanitari	20
5.1. Incontri nelle province	22
5.2. Le problematiche comuni	27
5.3. Le buone prassi	28
5.4. Gli esperti giuridici	29
5.5. Comunità di accoglienza	30
5.6. Il sisma dell'aprile 2012 e il progetto Save the children	32
6. La tutela giurisdizionale dei diritti e l'autorità giudiziaria minorile	34
6.1. La giustizia minorile	34
6.2. Il giudice tutelare	37
6.3. Il tribunale civile ordinario	38
6.4. Gli altri soggetti istituzionali coinvolti: le forze dell'ordine	39
6.5. Il centro per la giustizia minorile	39
7. La rappresentanza e la difesa dei diritti: difensore tecnico e tutore	41
7.1. Diritto di difesa	41
7.2. La rappresentanza legale	42
8. L'affidamento al servizio sociale	46

9.	Le segnalazioni	54
	9.1. Numero e tipi di segnalazioni	54
	9.2. Origine e trattamento delle segnalazioni	55
10.	L'educazione ai diritti e il diritto all'educazione	59
11.	La giornata internazionale dei diritti del fanciullo	70
12.	La conferenza nazionale dei garanti regionali	71
13.	Le attività di studio e la partecipazione a convegni e congressi	72
14.	Le attività di comunicazione e documentazione	74
15.	Considerazioni generali e conclusive	75
	Allegati	81

1 | Le figure di garanzia per i diritti dei minori

La Convenzione delle N.U. su Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991 nr. 176, proclama e sancisce il principio secondo cui le persone di minore età sono titolari di diritti civili, sociali e politici. Viene così affermato che il minore non è soltanto figlio ma è persona, non è soltanto capace di titolarità su diritti materiali ma anche immateriali. Tra questi, il diritto alla vita alla sopravvivenza e allo sviluppo, il diritto a non subire discriminazioni e a vedere considerato il suo preminente interesse, il diritto a non essere separato dai genitori se non nei casi previsti dalla legge, il diritto di partecipare alle decisioni che lo riguardano.

In quest'ambito viene riconosciuto come fondamentale il diritto del minore di essere ascoltato, e le parti firmatarie devono garantire tale diritto anche tramite rappresentanti od organi appropriati che si facciano interpreti e promotori della sua voce.

I minorenni - o meglio le persone di minore età - sono cittadini che, non avendo ancora raggiunto il diciottesimo anno di vita, non dispongono di strumenti giuridici

per far conoscere le loro opinioni sulle questioni che li riguardano direttamente, e non sono in grado di chiedere l'adempimento dei loro diritti. Per di più, non hanno diritto di voto e non possono in alcun modo influire sulle scelte politiche che li toccano da vicino. La Convenzione delle N.U., affermando il principio che anche il minore di età è pienamente soggetto di diritto, è dunque una conquista di civiltà che tutela una delle fasce sociali più deboli, l'unica rimasta ancora priva di qualsiasi forma di rappresentanza.

Come ha messo in luce una recente indagine del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, per essere efficaci quegli organi devono essere indipendenti, promuovere la partecipazione e la cittadinanza attiva di bambini e ragazzi nella società, affrontare situazioni specifiche individuali e collettive, accogliere reclami provenienti anche da persone minorenni relativi a specifiche violazioni dei loro diritti.

Da diversi anni ormai il Comitato delle N.U. per i diritti dell'infanzia, che è l'organismo internazionale competente a monitorare lo stato di attuazione della Convenzione nei Paesi membri, considera

l'istituzione di apposite e specifiche figure di garanzia dei diritti delle persone di minore età un elemento determinante per verificare l'applicazione concreta di quei diritti, e più volte ha sollecitato il nostro Paese a provvedere in tal senso.

In questa stessa linea di tendenza culturale e giuridica il Consiglio d'Europa ha approvato e aperto alla firma, il 25 gennaio 1996, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, che il nostro Paese ha ratificato con la legge 20 marzo 2003 n. 77. Si tratta di uno strumento giuridico commisurato al livello socioculturale dei Paesi europei, e quindi per certi aspetti più incisivo della Convenzione delle N.U. del 1989. Anch'esso sollecita i Paesi membri a istituire organi che possano dare voce e visibilità alle persone di minore età e ai loro interessi e diritti nella formulazione delle politiche e in ogni ambito di vita.

2 | Le leggi istitutive del garante

Con la legge 12 luglio 2011 n. 112 l'Italia, dopo un travagliato iter parlamentare e dopo che molti progetti di legge si erano arenati nelle precedenti legislature, ha finalmente accolto quelle sollecitazioni e ha istituito l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Ad essa la legge attribuisce il compito di assicurare a livello nazionale la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità di quanto disposto dalla Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo, dalla Convenzione sui Diritti dell'Uomo, dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, nonché dal diritto dell'Unione Europea e dalla normativa costituzionale e nazionale vigente.

Va notato che all'approvazione della legge nazionale si è giunti dopo che in numerose Regioni erano state emanate leggi regionali istitutive di specifiche figure di garanzia. Tra queste, vi è la nostra Regione. La figura del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, autorità indipendente avente il compito di garantire nel territorio regionale la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori, è prevista infatti dall'art. 71 dello Statuto regionale

(legge 31 marzo 2005 n. 13), che la colloca presso l'Assemblea Legislativa.

Ma prima ancora di quella data la Regione Emilia Romagna aveva già istituito il Garante con la legge 17 febbraio 2005 n. 9, dando prova, in anticipo sul legislatore nazionale e in sintonia con altre Regioni italiane, di particolare attenzione e sensibilità verso i nuovi diritti delle persone di minore età affermati dalla Convenzione delle N.U. L'inserimento della nuova figura nello Statuto regionale le ha attribuito maggiore pregnanza e valenza statutaria.

Malgrado ciò, la nomina del Garante ha dovuto attendere fino alla presente legislatura regionale e alla legge 27 settembre 2011 n. 13, che detta "Nuove norme sugli Istituti di garanzia" riordinando l'intera materia. In rapida successione, nel corso della seduta del 22 novembre 2011 l'Assemblea Legislativa ha infine eletto alla carica l'estensore di queste note.

Il considerevole intervallo tra la legge istitutiva del Garante e la sua elezione può trovare spiegazione nella lunga eclissi subita da quella figura non solo

in ambito nazionale, dopo le sperimentazioni dei primi anni 2000. D'altra parte, numerose Regioni che avevano legiferato sul Garante non hanno poi dato seguito alle loro leggi istitutive, che sono state perciò vanificate.

Il fenomeno è stato attribuito alla diffidenza delle amministrazioni pubbliche verso una figura indipendente potenzialmente critica nei loro confronti, ed anche – più di recente – a ragioni di contenimento della spesa e di semplificazione amministrativa. Queste ultime motivazioni sono state addotte da alcune Regioni italiane che, sopprimendo il Garante, ne hanno inglobato le funzioni in quelle del Difensore civico. La scelta però si è dimostrata pretestuosa e sbagliata, essendo stata poi contraddetta, come si dirà meglio più avanti, dalla legge dello Stato 12 luglio 2011 n. 112 istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Ben più fondata appare quindi la prima delle due ipotesi, vale a dire la diffidenza verso figure indipendenti potenzialmente critiche, e ciò rende particolarmente apprezzabile la decisione di questa Giunta e di questa Assemblea.

3 | La legge regionale dell'Emilia-Romagna

La l.r. nr. 9/2005, modif. dalla l.r. nr.13/2011, afferma nel suo primo articolo che il garante gode della piena indipendenza e non è soggetto ad alcun vincolo di subordinazione gerarchica. L'indipendenza è infatti il primo e fondamentale requisito delle istituzioni di garanzia, e di quelle delle persone di minore età in particolare. Queste non sono in grado di esercitare i loro diritti e, come si è detto, costituiscono l'unica fascia sociale priva di qualsiasi rappresentanza politica, sindacale o associativa e di qualsiasi gruppo di pressione organizzato, con la conseguenza che i loro diritti possono più facilmente essere ignorati o posti in coda nell'agenda politica e negli interventi delle istituzioni.

Le funzioni attribuite al Garante dalla legge regionale si possono così sintetizzare:

- **promuovere** la conoscenza e l'affermazione dei diritti individuali sociali e politici delle persone di minore età sanciti dalla Convenzione delle N.U sui Diritti del Fanciullo;
- **vigilare** sull'attuazione di quei diritti nel territorio regionale, nonché sull'applicazione delle altre Convenzioni e delle norme statali e regionali di protezione e tutela delle

- persone di minore età;
- **ricevere, ascoltare, rappresentare** nelle sedi istituzionali regionali la voce e i bisogni delle persone di minore età anche singolarmente considerate;
- **facilitare** l'interazione e il raccordo degli interventi di protezione sociale sanitaria e giudiziaria delle persone di minore età e la realizzazione dei diritti previsti dalla Convenzione delle N.U.;
- **informare** le persone di minore età dei diritti loro spettanti e delle modalità di esercizio;
- **raccogliere** dati sulla condizione minorile nel territorio regionale;
- **dare pareri, proposte e rilievi** su progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi in ordine al loro possibile impatto su bambini e ragazzi;
- **redigere** una relazione annuale sull'attività svolta.

Nell'esercizio delle funzioni predette il garante (che può agire anche d'ufficio: cfr. art. 4 comma 1) accoglie le segnalazioni provenienti anche da persone di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, da associazioni ed enti, relative a casi di violazione dei diritti individuali, sociali e politici

dell'infanzia e dell'adolescenza, ed assume "ogni iniziativa" finalizzata alla loro concreta realizzazione (art.2 lett.f in rel. all'art. 2 lett.a).

A tal fine, oltre a fornire informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di quei diritti, il garante segnala alle amministrazioni competenti le violazioni riconducibili all'attività amministrativa da loro svolta, nonché i fattori di rischio o di danno derivanti da situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico. Segnala inoltre ai servizi sociali e all'Autorità giudiziaria le situazioni che richiedono interventi di loro competenza.

Oltre al potere di segnalazione, ai fini della tutela degli interessi diffusi (art. 3) il Garante può emettere provvedimenti che sollecitino le amministrazioni competenti ad adottare specifici provvedimenti in caso di condotte omissive, informando il Presidente dell'Assemblea legislativa ed il Presidente della Giunta regionale circa la possibilità di esperire azioni in sede giudiziaria o amministrativa volte alla tutela dei diritti collettivi dell'infanzia. Può intervenire nei procedimenti amministrativi, prendere visione

degli atti, presentare domande scritte e documenti.

Ai fini della tutela degli interessi e dei diritti individuali, (art. 4), il Garante può formulare raccomandazioni alle Amministrazioni competenti; richiamare le stesse a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse del minore; promuovere la modifica o la riforma di provvedimenti ritenuti pregiudizievoli; accedere a tutti gli atti delle pubbliche amministrazioni non coperti da segreto.

E' infine compito del Garante, anche in collaborazione con gli organi regionali e territoriali ed anche tramite l'organizzazione di appositi corsi, promuovere la cultura della tutela e della curatela (art. 5).

Rilevanti difficoltà organizzative si sono dovute affrontare nella fase iniziale del nuovo ufficio.

La nomina del garante da parte dell'Assemblea Legislativa è avvenuta il 22 novembre 2011, e quindi in epoca successiva al termine del 15 settembre previsto dall'art. 13 della legge istitutiva per l'esame e l'approvazione del programma di attività per l'anno successivo.

Per questi adempimenti è stato necessario attendere il termine del 16 marzo 2012, data in cui l'Ufficio di presidenza ha esaminato ed approvato il programma. Sono stati così definiti i mezzi e le risorse da iscrivere nella previsione di spesa del bilancio dell'Assemblea e da porre a disposizione del Garante, determinando in numero

di due le unità di personale da destinare al suo ufficio.

Malgrado le sollecitazioni del Garante l'individuazione di tali unità ha richiesto ulteriore tempo, e la loro assegnazione è avvenuta soltanto nel corso dell'estate. Vi è stato quindi un considerevole tempo di latenza, durante il quale si sono poste due esigenze contrastanti: da un lato far conoscere la nuova figura, dall'altro individuare e poter disporre in concreto del personale come sopra assegnato. Si è reso perciò necessario un inizio in sordina, e solamente dall'autunno del 2012 l'ufficio del Garante ha potuto considerarsi pienamente operativo.

4 | I dati di contesto

le persone di minore età in Emilia-Romagna

Per avere una visione complessiva del contesto nel quale opera il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza dell'Emilia-Romagna può essere utile fornire alcuni dati riguardanti i minorenni residenti nella regione. In Emilia Romagna negli ultimi anni si sono manifestati fenomeni demografici di notevole rilievo: la popolazione complessiva nel decennio 2003-2012 ha infatti registrato un incremento dell'8,9% passando da 4.059.416 a 4.459.246 residenti.

L'incremento riguarda in maniera significativa anche le persone di minore età. Queste, che nel 2001 erano il 13,7% della popolazione residente, alla data del 1° gennaio 2012 erano 704.716, pari al 15,8% dei residenti. Reggio Emilia è la provincia con la percentuale maggiore di persone di minore età (17,9%), mentre Ferrara è quella con la percentuale minore (13,1%). Il più alto valore assoluto di residenti di minore età è della città capoluogo, Bologna, con 151.970 unità.

MINORENNI E MAGGIORENNI RESIDENTI PER PROVINCIA AL 1/1/2012 E PERCENTUALE MINORENNI SUL TOTALE

PROVINCE	MINORENNI	MAGGIORENNI	TOTALE	PERCENTUALE MINORI SU TOTALE
Piacenza	43.958	247.344	291.302	15,1
Parma	69.143	376.140	445.283	15,5
Reggio Emilia	95.467	438.547	534.014	17,9
Modena	118.961	586.203	705.164	16,9
Bologna	151.970	846.961	998.931	15,2
Ferrara	47.137	312.549	359.686	13,1
Ravenna	60.050	334.414	394.464	15,2
Forlì-Cesena	63.384	334.948	398.332	15,9
Rimini	54.646	277.424	332.070	16,5
TOTALE	704.716	3.754.530	4.459.246	15,8

Interessante la ripartizione per classi di età. Come si rileva dalla tabella 2, è la classe 6-10 quella più rappresentata, pari al 28% del totale dei minorenni; quella invece meno rappresentata è la classe 15-17 (15,1%).

Raggruppate, le fasce dell'adolescenza e della preadolescenza (11-17 anni) costituiscono il 36,3% del totale dei minorenni; quelle che vanno dalla nascita ai 10 anni sono invece il 63,6% e dunque largamente maggioritarie.

MINORENNI RESIDENTI PER CLASSI DI ETÀ E PROVINCIA AL 1/1/2012

CLASSE DI ETÀ/ PROVINCIA	0-2 ANNI	3-5 ANNI	6-10 ANNI	11-14 ANNI	15-17 ANNI	MINORENNI TOTALI
Piacenza	7.507	7.599	12.223	9.641	6.988	43.958
Parma	12.465	12.375	19.065	14.774	10.464	69.143
Reggio Emilia	17.158	17.285	26.908	20.088	14.028	95.467
Modena	21.196	21.328	33.187	24.149	18.101	118.961
Bologna	26.781	27.199	42.911	32.473	22.606	151.970
Ferrara	8.342	8.341	13.207	9.960	7.287	47.134
Ravenna	10.3636	11.008	16.828	12.554	9.024	60.050
Forlì-Cesena	11.182	11.395	17.827	13.293	9.684	63.384
Rimini	9.441	9.724	15.184	11.813	8.484	54.646
TOTALE	124.711	126.254	197.340	149.745	106.666	704.716
Valori %	17,7	17,9	28,0	21,2	15,1	100,0

4.1 I minorenni stranieri

Al trend di crescita ha contribuito significativamente l'aumento di minori stranieri nati in Italia. Questi nel totale sono 121.043 e rappresentano il 17,2% dei minorenni residenti, con punte del 22,5% a Piacenza e 19,6% a Modena. Rimini detiene il record negativo con il 12,6%.

RESIDENTI STRANIERI PER PROVINCIA AL 1/1/2012

PROVINCIA	MINORENNI	MAGGIORENNI	TOTALE	% MINORI STRANIERI SU TOTALE RESIDENTI STRANIERI	% MINORI STRANIERI SU TOTALE MINORI RESIDENTI
Piacenza	9.888	31.193	41.081	24,1	22,5
Parma	12.972	45.261	58.233	22,3	18,8
Reggio Emilia	18.308	54.034	72.342	25,3	19,2
Modena	23.336	71.023	94.359	24,7	19,6
Bologna	23.543	96.155	109.698	21,5	15,5
Ferrara	6.515	22.552	29.067	22,4	13,8
Ravenna	9.633	36.531	46.164	20,9	16,0
Forlì-Cesena	9.963	34.207	44.170	22,6	15,7
Rimini	6.885	28.016	34.901	19,7	12,6
TOTALE	121.043	408.972	530.015	22,8	17,2

Nella nostra regione è rilevante anche il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, cioè di quei preadolescenti e adolescenti che arrivano in Italia senza genitori o parenti stretti, per i quali gli enti locali devono adoperarsi anche per fornire una tutela legale, attivando presso il Giudice tutelare le procedure necessarie. Secondo i dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in Emilia Romagna risultavano presenti, al 31 agosto 2012, 518 minori stranieri non accompagnati, circa i due terzi dei quali (74,13%) collocati in struttura residenziale.

4.2 I minorenni e la scuola

Il totale dei posti nei nidi d'infanzia della regione nell'anno 2009/10 è di 37.993 e copre circa il 30% della popolazione minorile interessata. Da una prima analisi della distribuzione dei posti si osserva che le province che ne hanno il maggior numero di posti vi sono in ordine Bologna, Modena e Reggio Emilia con quasi il 58% del totale.

Sono 580.807 i bambini e i ragazzi che frequentano le scuole statali e non statali, dalla scuola dell'infanzia alla secondaria superiore; di questi sono 78.214 gli alunni stranieri nelle scuole statali (15,7%) e 11.869 gli alunni disabili. Il numero degli allievi è in crescita costante, con un incremento medio annuo del 2%, e una proiezione che vede l'aumento continuare almeno fino al 2015. Dall'anno scolastico 2000-2001 al 2010-2011 gli alunni sono aumentati del 26,6%. A questo non corrisponde un adeguamento delle risorse assegnate che sono rimaste le stesse del 2001.

4.3 I minorenni in situazioni di rischio

I minorenni sono naturalmente in condizioni di fragilità. Se esposti a situazioni di rischio devono essere protetti e aiutati affinché quelle situazioni non pregiudichino il loro diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6 della Convenzione dei Diritti del Fanciullo).

Per dettato costituzionale (art. 30 comma 1) è questo un compito primario dei genitori. In base alla stessa norma (art. 30 comma 2), in caso di loro difficoltà o incapacità "la legge provvede a che siano assolti i loro compiti". Può trattarsi di minori appartenenti a famiglie con forte disagio economico (in forte aumento a causa della crisi), di bambini e ragazzi che esprimono criticità nell'ambito relazionale o scolastico, di casi di trascuratezza, maltrattamento, violenza, abuso, fino ad arrivare alle gravi problematiche in cui si riscontra l'irreversibile privazione di assistenza morale e materiale e quindi lo stato di abbandono.

Nel nostro ordinamento il sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza è costruito in maniera binaria: la protezione socio assistenziale, di competenza dei servizi del territorio; la protezione giudiziaria, attribuita al giudice minorile. Spetta al sistema dei servizi aiutare i genitori a svolgere la loro funzione. Spetta al sistema della giustizia minorile garantire i diritti dei minori quando, malgrado l'intervento dei servizi, la condotta dei genitori sia pregiudizievole.

Al 31 dicembre 2010 (ultimo dato disponibile) il totale dei minori in carico ai Servizi sociali dell'Emilia-Romagna per problematiche socio-economiche, assistenziali o per necessità di protezione era di 55.814 unità, pari all'8% dei minori residenti.

Il 10% di questi casi, pari a 5.826 unità (di cui il 26.6% stranieri) era stato preso in carico a seguito di provvedimento civile di protezione dell'autorità giudiziaria, che in 1.297 casi aveva anche deferito la tutela ai servizi stessi o al comune.

MINORENNI IN CARICO AL SERVIZIO SOCIALE AL 31/12/2010

PROVINCE	MINORENNI	DI CUI CON PROVVEDIMENTO DELLI A.G.	DI CUI CON DEFERIMENTO DI TUTELA
Piacenza	5.320	443	119
Parma	6.011	440	111
Reggio Emilia	8.474	700	96
Modena	8.888	1.073	338
Bologna	11.912	1.217	278
Ferrara	3.424	401	87
Ravenna	4.951	502	60
Forlì-Cesena	3.942	516	94
Rimini	2.892	534	114
TOTALE	55.814	5.826	1.297
%	100	10,40	2,30

4.4 I minorenni fuori dalla famiglia

In base alla disposizione dell'art. 2 della l. 149/2001 sul diritto del minore ad una famiglia, quando il minore è temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo nonostante gli interventi di sostegno e di aiuto, è affidato ad una famiglia o ad una persona singola in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno. Ove non sia possibile l'affidamento familiare, è consentito l'inserimento in comunità di tipo familiare.

I minorenni in affidamento etero familiare e parentale alla data del 31.12.2010 erano 1.574. Quelli collocati in struttura residenziale o diurna a fini di protezione erano 1.721. E' da notare che il numero dei collocamenti in comunità supera largamente quello dei minori in affidamento familiare. Reggio Emilia è l'unica provincia della Regione che ha un numero di affidamenti familiari (462) significativamente superiore a quello degli inserimenti in struttura (244).

MINORENNI FUORI FAMIGLIA

PROVINCE	IN COMUNITÀ RESIDENZIALE	IN AFFIDAMENTO ETEROFAMILIARE	IN AFFIDAMENTO PARENTALE	TOTALE FUORI FAMIGLIA
Piacenza	118	104	60	282
Parma	196	83	48	327
Reggio Emilia	209	388	74	671
Modena	340	208	62	610
Bologna	390	168	39	597
Ferrara	115	43	14	172
Ravenna	154	64	15	233
Forlì-Cesena	103	85	17	205
Rimini	96	74	28	198
TOTALE	1.721	1.217	357	3.295
%	52,2	37	10,8	100

I minori in trattamento presso i servizi di Neuropsichiatria dell'età evolutiva della regione erano al 31.12.2010 complessivamente 41.175.

Di questi, gli italiani sono 35.416 e gli stranieri 5759. I minorenni con certificazione di disabilità per l'integrazione scolastica sono complessivamente 12.591; Bologna è la città con il maggior numero (2731), a seguire è Modena (2029)..

4.5 I minorenni dell'area penale

La riforma del processo penale minorile attuata dal dpr 448/88, introducendo il principio della residualità della detenzione per i minorenni, ha inteso operare una radicale innovazione nel sistema penale minorile. Essa tuttavia è rimasta incompiuta per la

mancata riforma del sistema delle pene minorili, ed è ostacolata da una cultura carceraria dell'amministrazione dura a morire, da un insufficiente numero e peso degli educatori, dalla maggiore visibilità (e ovviamente dalla più visibile sofferenza) dei

pochi minorenni ristretti rispetto a molti che, pur essendo in libertà, hanno pendenze penali in corso. Tra questi vanno particolarmente ricordati i minori con pena sospesa, quelli con misura cautelare non detentiva, quelli in regime di messa alla prova. Si tratta della

cosiddetta area penale esterna, dove l'intervento di sostegno dei servizi diviene determinante per evitare la recidiva e per completare il processo di risocializzazione.

E' fondamentale a questo scopo il coinvolgimento dei servizi del territorio. A questo proposito, l'art. 6 del d.p.r. 448/1988 stabilisce che nel procedimento penale minorile l'autorità giudiziaria si avvale dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e "si avvale altresì dei servizi di assistenza istituiti dagli enti locali". Questi pertanto vengono espressamente coinvolti nell'area penale, mentre già dal d.p.r. 616 del 1977 erano competenti in via esclusiva per le misure rieducative applicate dal tribunale ai minorenni di condotta irregolare in base all'art. 25 della legge minorile.

L'attuazione delle misure rieducative (collocamento in struttura residenziale; affidamento al servizio sociale) è perciò da più di un trentennio di esclusiva competenza dei servizi territoriali, mentre l'attuazione degli interventi penali spetta ai servizi minorili del ministero facenti capo al dipartimento per la giustizia minorile e ai suoi organi periferici: i centri per la giustizia minorile.

Il Centro per la giustizia minorile di Bologna, che è l'organo periferico del dipartimento ministeriale, è competente su tutto il territorio regionale. Dal Centro dipendono l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM),

l'Istituto penale per i minorenni (IPM) "Pietro Siciliani", il Centro di Prima Accoglienza (CPA), ed una Comunità per minori.

Gli USSM forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni grado del procedimento penale ed accompagnano il ragazzo in tutto il percorso penale predisponendo la raccolta di elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità e fornendo all'Autorità Giudiziaria Minorile, anche in collaborazione con i Servizi degli Enti locali, concrete ipotesi progettuali che concorrono alle decisioni. I soggetti segnalati all'USSM di Bologna nel 2011 sono stati in totale 929, dei quali 636 italiani (524 maschi e 112 femmine) e 293 stranieri (263 maschi e 30 femmine).

L'IPM assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena dei minorenni autori di reato. Esso ospita minorenni e ultradiciottenni fino agli anni 21, quando il reato cui è riferita la misura sia stato commesso prima del compimento della maggiore età. Nell'IPM "P. Siciliani" di Bologna nel 2011 hanno fatto ingresso 46 minori Italiani e 115 stranieri per un totale di 161 minorenni, mentre ne risultano usciti 153.

Il CPA ospita minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida, che deve aver luogo entro 96 ore, assicurando la custodia pur non essendo struttura di tipo carcerario. Nel 2011 sono avvenuti 93

ingressi, 44 italiani (43 maschi e 1 femmina) e 49 stranieri (46 maschi e 3 femmine), mentre risultano usciti 92, 43 italiani e 49 stranieri. Oltre a queste strutture e servizi, fa capo al Centro per la Giustizia minorile di Bologna una Comunità per minori, istituita dal Centro stesso a norma dell'art. 10 delle disposizioni di attuazione del procedimento penale minorile (d.lgv. 272/1989 in rel. al d.p.r. 448/1988). Essa è destinata all'attuazione delle norme processuali che prevedono la misura del collocamento in comunità come misura cautelare minorile (art. 22 d.p.r.448/1988) o come misura di sicurezza (art. 36 comma 2 d.p.r. 448/1988), oppure - in alternativa al CPA - nei casi di arresto in flagranza o di fermo (art. 18 d.p.r. 448/1988). A tale scopo viene predisposto un programma educativo individualizzato, con l'adesione del minore, tenuto conto delle risorse personali e familiari dello stesso e delle opportunità offerte dal territorio.

Gli ingressi nella comunità minorile ministeriale di Bologna sono stati 86 nel 2011 (40 italiani e 46 stranieri), le uscite 87 (43 italiani e 44 stranieri)

5 | L'azione del Garante

la promozione dei diritti e i servizi sociosanitari

Primo obiettivo del Garante è stato quello della promozione dei diritti delle persone di minore età, che nel nostro ordinamento sono spesso proclamati ma non sempre attuati.

A tale scopo si è considerata prioritaria l'apertura di un flusso comunicativo reciproco tra Servizi e Garante, migliorando tra i Servizi il senso del ruolo, la conoscenza dei diritti, la capacità di utilizzare tutti gli interventi di tutela previsti dalla legge. È parso fondamentale far emergere le connessioni, sollecitare le sinergie, favorire la qualificazione professionale specifica e la consapevolezza della necessità di azioni integrate e tempestive, specie nel campo del maltrattamento e dell'abuso, dove un intervento tardivo o mancato può avere tragiche conseguenze.

Lo scenario regionale non ha facilitato questo compito. Esso infatti risulta estremamente articolato e frammentario, con aggregazioni istituzionali costruite in funzione di scopi del tutto diversi dal voler creare e rendere efficace ed efficiente un sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. Trecentoquarantotto sono i comuni della regione, nove le

province. I servizi socio-sanitari per i minorenni fanno capo ad oltre sessantasette enti gestori, tra i quali comuni singoli, comuni associati, aziende di servizi alla persona (ASP), aziende di servizi consorziali (ASC), aziende unità sanitarie locali (AUSL), e ogni altra combinazione possibile tra gli enti predetti. Un comune, Bologna, ha invece frammentato i servizi per minori decentrandoli nei nove quartieri cittadini.

La tabella riprodotta nella pagina seguente offre una chiara immagine della situazione esistente.

Tutto ciò ha determinato in molti casi frammentazione degli interventi, disomogeneità delle metodologie, sovrapposizioni, lacune, mancato coordinamento anche all'interno di un'unica città, conflitti di competenza territoriale, difficoltà di rapida individuazione del responsabile del servizio.

Per di più, la normativa regionale non facilita l'accesso del minorenni ai servizi. La l.r. 12 marzo 2003 n. 2 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali non prevede per le persone minori di età degli accessi facilitati al sistema dei

servizi. Inoltre, tutta improntata al principio di beneficenza e di volontarietà dell'accesso, mal si raccorda con la normativa statale concernente gli interventi di urgenza (art. 403 codice civile) e l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria delle situazioni di abbandono e di grave pregiudizio (art. 9 comma 2 legge 184/1983, modif. da l. 149/2001).

Enti gestori per la tutela minori presenti nei distretti socio-sanitari

Numero e tipologia

Situazione aggiornata al 1-1-2012

Prov	Distretto	Nr. Enti gestori presenti nel distretto	Tipologie di gestione
PC	Piacenza	1	Comune
	Piacenza Levante	6	1 Asl, 5 Comuni
	Piacenza Ponente	2	1 Asl, 1 comunità montana
PR	Parma	4	1 Unione di comuni, 3 Comuni
	Parma-Sud-est	2	2 Aziende sociali
	Fidenza	1	Asl
	Valtaro e Valceno	2	1 Asp, 1 Comune
RE	Reggio E.	3	1 comune, 1 comune capofila, 1 Unione comuni
	Castelnovo ne' M.	1	Asl e comuni in accordo pr.
	Correggio	1	Unione comuni
	Guastalla	1	Unione comuni
	Montecchio - Val D'E	1	Unione comuni
	Scandiano	1	Unione comuni
MO	Modena	1	Comune
	Carpi	1	Unione comuni
	Castelfranco	2	1 Istituzione, 1 unione (sorbara)
	Mirandola	1	Unione comuni
	Pavullo nel F.	10	10 comuni (coordinamento)
	Sassuolo	1	Unione comuni
	Vignola	1	Unione comuni
BO	Bologna Città	1	Comune (quartieri)
	Casalecchio di R.	1	Asc
	Pianura Est	1	Asl e comuni in accordo pr.
	Pianura Ovest	1	Asp
	Porretta T.	1	Asl
	S. Lazzaro di S.	1	Asl
	Imola	1	Asp
FE	Ferrara Centro Nord	2	1 Asp, 1 Asc
	Ferrara Ovest	2	1 Comune, 1 assoc. Di comuni
	Ferrara Sud Est	2	2 Asl
RA	Ravenna	2	1 Asp, 1 Comune
	Faenza	1	Assoc. Di comuni
	Lugo	1	Unione comuni
FC	Forlì	1	Comune (capofila)
	Cesena-Valle Savio	1	Comune (capofila)
	Rubicone-Costa	1	Unione comuni
RN	Riccione	1	Asl
	Rimini	1	Asl
	Totale	65	

5.1 Incontri nelle province

In questo quadro si è programmata ed attuata un'intensa attività di contatto con i servizi territoriali e con i relativi responsabili allo scopo di far emergere i nodi e le criticità e di verificare le possibilità di superamento. E' stato così effettuato il 17 aprile 2012 un primo incontro centrale con i responsabili dei servizi sociosanitari locali, nel quale il garante ha illustrato il suo ruolo ed il piano delle attività e ha avviato un primo confronto sulle problematiche più stringenti. Sono stati inoltre programmati in quella sede analoghi incontri nelle singole province, iniziati il 22 giugno a Reggio Emilia e proseguiti a Forlì l'11 luglio, a Bologna l'11 settembre, a Piacenza il 13 settembre, a Ferrara il 3 ottobre, a Ravenna l'11 ottobre, a Modena il 17 ottobre, a Rimini il 24 ottobre, e a Parma il 25 ottobre.

Il programma ha subito qualche ritardo a causa degli eventi sismici. Il Servizio politiche familiari della Regione ed i servizi sociali del Ministero della giustizia sono stati coinvolti negli incontri centrali e locali. Gli incontri sono stati organizzati dalle singole amministrazioni provinciali e vi hanno partecipato amministratori provinciali e comunali, dirigenti dei servizi sociali e sanitari, dirigenti di Uffici scolastici provinciali, operatori ed insegnanti. Sono

stati invitati come osservatori i presidenti ed i giudici tutelari dei tribunali ordinari.

In ogni provincia il garante ha descritto il suo mandato istituzionale e ha illustrato le azioni già attivate, chiedendo di descrivere l'organizzazione territoriale con particolare riferimento ai servizi esistenti ed all'applicazione della l.r. 14/2008, "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni". In particolare, al fine di monitorare l'applicazione della legge regionale, si sono chieste notizie sull'attuazione dei coordinamenti in quella previsti: supporto giuridico continuativo, équipe di secondo livello, coordinamento tecnico distrettuale e provinciale, coordinamento pedagogico, ecc.).

Gli incontri hanno messo in evidenza i punti di maggiore criticità riscontrati nel lavoro quotidiano dagli operatori, e anche le esperienze positive realizzate o iniziate nei vari territori. Per quanto concerne l'organizzazione e la strutturazione dei servizi locali, si è constatato come in tutte le province da tempo è istituito il coordinamento pedagogico provinciale, mentre assai più disomogenea risulta la presenza del coordinamento tecnico previsto dall'art 21 della L.R.14/2008,

presente in 6 province su 9.

Nella provincia di **Reggio Emilia** sono otto gli enti gestori (un comune singolo, un comune capofila, cinque unioni di comuni, una AUSL). E' presente il coordinamento pedagogico provinciale, non è presente invece il coordinamento tecnico dell'art.21 della L.R. 14/2008. Esiste al suo posto un tavolo provinciale per definire la programmazione in ambito sociale, sanitario ed educativo.

Nella provincia di **Forlì-Cesena** gli enti gestori dei servizi sono tre (due comuni ed una unione di comuni); è presente il coordinamento pedagogico provinciale; non risulta istituito il coordinamento tecnico.

Nella provincia di **Bologna** sono otto gli enti gestori (due comuni di cui uno con decentramento ai quartieri; una ASC, due ASP, tre AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale; è presente sia il coordinamento tecnico provinciale previsto nella L.14/2008, sia un tavolo tecnico contro la dispersione scolastica.

Nella provincia di **Piacenza** ci sono nove enti gestori (sei comuni, una comunità montana, due AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale, è

presente il coordinamento tecnico provinciale.

Nella provincia di **Modena** sono diciassette gli enti gestori (dodici comuni, cinque unioni di comuni, una Istituzione), è presente il coordinamento pedagogico provinciale; non è presente il coordinamento tecnico provinciale, sono presenti tavoli tecnici specifici sul tema della tutela, dell'affido e dell'adozione.

Nella provincia di **Ferrara** sono sei gli enti gestori (un comune, una associazione di Comuni, una ASP, una associazione di comuni, due AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale; è presente il coordinamento tecnico provinciale.

Nella provincia di **Ravenna** gli enti gestori sono quattro (un comune, una unione di comuni, una associazione di comuni, una ASP) è presente il coordinamento pedagogico provinciale; è presente il coordinamento tecnico provinciale.

Nella provincia di **Rimini** sono due gli enti gestori, entrambe AUSL; è presente il coordinamento pedagogico provinciale, è presente il coordinamento tecnico provinciale.

Nella provincia di **Parma** sono nove gli enti gestori (quattro comuni, una unione di comuni, una ASP, due Aziende sociali, una AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale, è

presente il coordinamento tecnico provinciale.

22 giugno 2012

Incontro con la provincia di Reggio Emilia

A Reggio, fra i problemi registrati il permesso di soggiorno per bambini stranieri e il ricovero di ragazzi in strutture non pediatriche. Sono iniziati il 22 giugno a Reggio Emilia gli incontri provinciali del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, Luigi Fadiga, con i servizi socio-assistenziali del territorio, incontri previsti nel Piano di azione per l'anno in corso.

Preceduti da un primo momento di confronto con i dirigenti dei servizi tenutosi a Bologna il 17 aprile scorso e previsti secondo un calendario concordato, sono stati purtroppo ritardati e posticipati dal terremoto che ha colpito le province di Modena e Ferrara e in parte Bologna, impegnando i servizi nell'assistenza alle popolazioni.

Più di cento i presenti, ai quali Fadiga ha illustrato il ruolo e i compiti attribuitigli dalla legge regionale 13/2011, accennando anche ai problemi operativi iniziali dovuti alla lunga attesa del personale assegnatogli e alla difficoltà di molti organismi regionali e locali di cogliere tutta l'importanza della nuova figura istituzionale.

All'incontro di Reggio Emilia, tenutosi nella prestigiosa sede della Sala Gualdi di Palazzo Magnani, coordinato dall'esperto giuridico, l'avvocato Alessandro Scarduelli, hanno partecipato anche l'assessore provinciale alla Sicurezza sociale, Marco Fantini, e la dirigente del Servizio programmazione scolastica educativa e di sicurezza sociale, che hanno riferito sugli interventi in atto e fornito dati chiari e aggiornati sulle persone di minore età della provincia di Reggio Emilia.

Dai numerosi interventi programmati sono emersi, tra un panorama di iniziative molto qualificate, alcuni nodi e criticità che riguardano il permesso di soggiorno ai minori stranieri non accompagnati; l'interazione dei servizi con il settore giudiziario e con l'avvocatura; il frequente ricovero ospedaliero di bambini e ragazzi in reparti non pediatrici.

Il Garante ha invitato a segnalargli i casi di maggiori ostacoli all'attuazione e al rispetto dei diritti del minore, per poter intervenire sulle amministrazioni interessate.

Il prossimo appuntamento è fissato per l'11 luglio con i servizi socio-assistenziali della provincia di Forlì-Cesena, e a proseguire con tutte le restanti province del territorio emiliano-romagnolo.

11 luglio 2012

E' stata Forlì la seconda tappa degli incontri sul territorio del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza - Luigi Fadiga.

Dopo Reggio Emilia, è la volta di Forlì. Ieri 11 luglio il Garante ha infatti incontrato le istituzioni, i servizi socio sanitari e di tutela dei minori della provincia di Forlì-Cesena.

Nella cornice della sala consigliare di Palazzo dei Signori della Missione – sede della provincia, davanti ad una platea di più di 100 persone, il Presidente Luigi Fadiga ha illustrato il ruolo e i compiti attribuitigli dalla legge 13/2011, accennando anche ai problemi operativi iniziali dovuti alla lunga attesa del personale assegnatogli e alla difficoltà di molti organismi regionali e locali di cogliere tutta l'importanza della nuova figura istituzionale

All'incontro era presente il vicepresidente della Provincia di Forlì-Cesena Guglielmo Russo, con delega alle politiche di welfare che ha riferito circa l'impegno della Provincia a sottoscrivere un protocollo di intesa capace di mettere a sistema giustizia minorile e servizi sociali. A seguire gli interventi dell'assessore alle Politiche Educative e Formative Istruzione del comune di Forlì - Gabriella Tronconi, dell'Assessore alle Politiche per il benessere dei cittadini del Comune di Cesena – Simona Benedetti, e di diversi esponenti dei servizi socio assistenziali che hanno evidenziato come un forte aumento dei bisogni si accompagni ad una sempre maggiore fragilità sia economica

che strutturale dell'istituto famiglia. Il Garante ha confermato la sua disponibilità a supportare il percorso intrapreso dal territorio programmando anche ulteriori momenti di approfondimento sui temi emersi.

Gli incontri sul territorio proseguiranno nel prossimo mese di settembre con Bologna, Piacenza e Parma, per concludersi entro ottobre con le restanti province.

11 settembre 2012

Gli operatori socio-sanitari della provincia di Bologna incontrano il Garante

Con l'autunno ripartono gli incontri con le province: il Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha incontrato ieri, 11 settembre, i servizi socio assistenziali della provincia di Bologna. Presenti all'incontro anche i rappresentanti del coordinamento pedagogico provinciale, del Gruppo interistituzionale per il contrasto alla dispersione scolastica nonché del Coordinamento delle politiche giovanili. Alle oltre 100 persone che hanno affollato la sala consiliare di Palazzo Malvezzi, il Garante ha illustrato il proprio ruolo, i compiti attribuitigli dalla legge, ma anche quanto in questi primi "180 giorni" è stato progettato e realizzato per aumentare la consapevolezza che il "minore è portatore di diritti" e per porsi come "ponte" tra due realtà: quella socio sanitaria e quella della giustizia minorile, che pur nella costante collaborazione a volte faticano ad individuare spazi e linguaggi comuni. Molti gli interventi e i quesiti posti

al Garante. Fra questi Stefano Ramazza, Capo di Gabinetto della Provincia, che nel sottolineare l'attività di coordinamento svolta dalla Provincia nei confronti dei servizi del territorio per arrivare ad una sostanziale omogeneità di offerta, ha sottolineato come l'azione del Garante possa essere proficua e utile al raggiungimento di questo obiettivo. E' stata poi la volta di operatori del Servizio Sanitario Nazionale (AUSL di Bologna) che hanno "raccontato" al Garante importanti progetti ed attività sia in materia di prevenzione del maltrattamento (sia fisico che psicologico) che collegati alle problematiche connesse all'affido ed all'adozione. L'incontro si è concluso con un impegno reciproco di fattiva collaborazione e con la disponibilità del Garante ad intervenire, per quanto di competenza, anche in riferimento a singoli casi di disagio. Il prossimo appuntamento con le province è per giovedì 13 settembre, con i servizi territoriali di Piacenza.

13 settembre 2012

Minori, il Garante a Piacenza: "Formazione, specializzazione e integrazione fra servizi"

Giovedì 13 settembre, il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza ha incontrato il territorio di Piacenza. E' proprio il caso, questa volta, di parlare di territorio: all'incontro infatti hanno partecipato sia i servizi socio sanitari della provincia, ma anche il Tribunale, con la dottoressa Marina Marchetti, presidente della sezione civile, il Giudice tutelare, il dottor Adele Savastano, il dottor Biasucci,

direttore del dipartimento Materno infantile dell'Ospedale di Piacenza, e ancora rappresentanti della Questura, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato. Un quadro di partecipanti, ricco e complesso che da conto di un territorio in cui lo sforzo di coordinamento, seppur non ancora concluso, sta senz'altro dando risultati significativi.

Davanti ad un platea che superava le 200 persone, il Garante, Luigi Fadiga, ha incentrato il suo intervento sulle difficoltà del "giudizio prognostico" che spetta ai magistrati ogni qual volta entrano in contatto con le specificità della materia "minorile". Forti i richiami, nell'intervento, alla necessità di specializzazione di quella parte di magistratura che è chiamata a pronunciarsi per tutelare i diritti di "chi non ha voce e tutela", ma anche alla necessità di formazione dei servizi socio-sanitari territoriali il cui operato sempre più spesso è di supporto alle decisioni del giudice. Un intreccio di azioni quindi dove l'interesse superiore del minore deve essere posto al centro.

Formazione, specializzazione ed integrazione sono state le parole chiave anche dei successivi interventi. La convinzione dell'importanza della formazione e di un linguaggio comune ha spinto Marina Marchetti a farsi parte attiva del ciclo seminariale di cui l'incontro con il Garante costituisce la giornata conclusiva.

E' sulla necessità di specializzazione e di coordinamento che si è incentrato l'intervento di Adele Savastano che ha esordito raccontando il suo "faticoso approccio" con il nuovo incarico di Giudice tutelare. E poi ancora la Questura, non in un ruolo meramente repressivo, ma come primo interlocutore di quei

minori, spesso stranieri, senza punti di riferimento educativi e familiari che popolano, in numero significativo, il territorio piacentino.

E ancora sulla necessità di integrazione, ha insistito l'assessore al Welfare della Provincia di Piacenza, Pier Paolo Gallini, evidenziando gli sforzi profusi dalla Provincia in azioni di coordinamento rivolte a tutti i servizi socio-sanitari del territorio.

L'incontro ha avuto una appendice pomeridiana con due focus dedicati rispettivamente al "Coordinamento tecnico infanzia ed adolescenza" e alla "Valutazione della situazione di pregiudizio", aperti agli operatori di settore e presieduto da Maria Teresa Pedrocco Biancardi, psicologa e psicoterapeuta.

Il prossimo appuntamento nelle province è per il 3 ottobre a Ferrara.

11 ottobre 2012

Ascolto, diritto all'educazione, tutela e accoglienza familiare.

Queste i temi affrontati dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza nell'incontro con il territorio di Ravenna

"L'ascolto del minore è un dovere per l'adulto" così il Garante per l'infanzia e l'adolescenza nel suo intervento di apertura dell'incontro con i servizi socio sanitari della Provincia di Ravenna tenutosi a Ravenna l'11 ottobre. Frase accolta con soddisfazione

e con entusiasmo da una platea decisamente insolita, infatti in sala, oltre agli addetti ai lavori (assistenti sociali, educatori, medici, dipendenti dei servizi) erano presenti gli studenti della classe 5F dell'istituto Stoppa di Lugo.

La mattinata è stata aperta e condotta da Elena Proni, assessore alle politiche sociali e sanitarie della provincia di Ravenna, che, ringraziando il Garante, si è detta certa che la sua presenza sarà di stimolo e supporto all'attività dei servizi del territorio.

Il Garante ha proseguito con una illustrazione puntuale di quelli che sono i diritti previsti dalla convenzione ONU, spiegando nel dettaglio quali attività il suo ufficio sta portando avanti per tutelare e promuovere tali diritti: dal tavolo di lavoro con il Tribunale minorile e i rappresentanti dei servizi per condividere un linguaggio ed un metodo comune di lavoro, agli interventi rivolti al mondo della scuola, con il recente incontro con l'Ufficio scolastico regionale, per impostare una fattiva collaborazione che porti ad un reale esercizio del diritto all'educazione.

Proprio dal mondo della scuola sono emerse le buone pratiche del territorio ravennate: i progetti di integrazione e sostegno rivolti ai minori in difficoltà illustrati da Doris di Cristo dell'ufficio scolastico provinciale, piuttosto che il disegno pedagogico che sottende ai progetti di Educazione alla cittadinanza, rispetto ed impegno sociale attivati nella scuola media Ricci Muratori di Ravenna ed illustrati dalla dirigente Sandra Baldassarri.

Tutela e affido sono stati i successivi argomenti affrontati. Marisa Bian-

chin ha raccontato lo stato dell'arte del Progetto provinciale di tutela soffermandosi in particolar modo sugli sforzi profusi nel comporre un modo di lavoro "a rete" efficace ed ordinato e mettendo in evidenza come il tema della violenza sui minori debba intendersi sempre più come un problema di salute pubblica. Di affido ed adozione e delle esperienze messe in campo sul territorio provinciale hanno parlato Claudia Mosciatti del Centro per le famiglie dell'Asp di Ravenna Cervia e Russi e Chiara Bagnoli dell'equipe adozione dei Servizi Sociali Associati di Faenza.

L'incontro è stato concluso dal Garante, che riprendendo le sollecitazioni fornite dai diversi interventi, si è reso disponibile ad ulteriori incontri di approfondimento, con l'obiettivo tra gli altri di arrivare ad un metodo di lavoro comune e condiviso.

Il prossimo appuntamento con le province è per il 17 ottobre a Modena

17 ottobre 2012

Il Garante incontra i servizi territoriali della provincia di Modena

Giornata intensa quella del Garante che ha incontrato ieri, a Modena, i servizi socio-sanitari del territorio modenese reduci da mesi non certo facili a causa del sisma che ha colpito la zona lo scorso maggio.

Gli operatori hanno raccontato al Garante come è stata affrontata l'emergenza e come in una situazione nella quale la risposta ai bisogni primari è diventata prioritaria, il normale agire dei servizi abbia subito dei rallentamenti e, a volte, delle battute d'arresto.

Tutto ciò in un territorio, quello modenese, dove su 119 mila sono poco meno di 9000 i ragazzi affidati ai servizi, dato che si colloca al secondo posto nel panorama regionale. Forte anche la presenza di minori stranieri non accompagnati in carico ai servizi circa il 2,3% del totale.

Le azioni poste in campo dai servizi per rispondere ai bisogni si sono mosse su due binari paralleli.

Da una parte iniziative realizzate anche con l'apporto del terzo settore per dare supporto alle famiglie in difficoltà: è attivo ed operante il Centro per le famiglie con servizi di Mediazione familiare, per i casi di separazione o divorzio, il Centro di Consulenza e Psicoterapia che offre consulenza e psicoterapia a famiglie che sperimentano sofferenza psichica o affrontano difficoltà di relazione con i figli, piuttosto che servizi di mediazione linguistica e di consulenza legale per le famiglie straniere.

Dall'altro, si sono promossi interventi di prevenzione del disagio, infatti in una "società in continuo mutamento, con la famiglia molto più fragile e con minori relazioni parentali" ha precisato Francesca Maletti, assessore alle politiche sociali del Comune di Modena, ci si è attivati per costruire e consolidare i Gruppi famiglia. L'iniziativa, ha continuato l'Assessore, nasce per favorire la costituzione presso alcune scuole dell'obbligo e superiori di gruppi di mutuo aiuto tra genitori con l'obiettivo di valorizzare le capacità educative dei genitori e favorire lo scambio di esperienze tra famiglie offrendo un'occasione di riagggregazione sociale. Questo in sintesi il panorama proposto al Garante, che nel suo

intervento dopo aver illustrato il suo piano di lavoro e gli obiettivi prefissati per l'anno 2012, si è soffermato in particolar modo su due iniziative di ricerca i cui risultati potranno essere di supporto all'attività ai servizi.

La prima, in collaborazione con Save the children e IRESS, indagherà l'impatto psicologico che il terremoto ha avuto sui bambini, allo scopo di ricavarne "linee guida" per affrontare in maniera consapevole eventi tanto traumatici. L'altra, una ricerca promossa in collaborazione con i Garanti del Veneto e del Lazio, si occuperà delle modalità di affido di minori in difficoltà ai Servizi Sociali. Scopo principale dell'indagine è valutare il ricorso e l'applicazione dell'Affidamento al Servizio Sociale, misura di protezione che si presta a interpretazione e discrezionalità da parte delle Istituzioni e degli operatori preposti alla protezione, cura e tutela dei minori.

L'incontro è stato concluso dall'intervento dell'avvocato Paola Panini, che in rappresentanza del consiglio dell'ordine modenese, si è detta consapevole che il ruolo dell'avvocato, nei procedimenti di separazione e divorzio è spesso visto come "fomentatore di conflitto" ciò anche a causa della non sempre

completa preparazione degli avvocati stessi, proprio per tale ragione l'ordine ha avviato progetti di formazione sul tema della famiglia ed è disponibile ad avviare una collaborazione con il Garante per individuare modalità di azione e linguaggi comuni.

Il prossimo appuntamento con le province è per il 24 ottobre a Rimini.

5.2 Le problematiche comuni

Al termine degli incontri è stata elaborata una sintesi sulle problematiche comuni ai vari territori. In tutti si registra un aumento della fragilità e della solitudine delle famiglie; un aumento delle separazioni connotate da relazioni fortemente conflittuali con il coinvolgimento dei figli; una crescente deresponsabilizzazione dei genitori con caduta verticale della partecipazione nell'ambito scolastico; una problematicità derivante dalla concentrazione territoriale di nuclei stranieri con minori.

Gli operatori del settore sociale descrivono il loro lavoro come maggiormente improntato sull'emergenza, in situazione di solitudine e di scarso confronto professionale, con un aumento delle denunce nei loro confronti da parte della magistratura minorile, che lamenta ritardi e omissioni

degli interventi di protezione.

Difficoltosa appare l'integrazione socio-sanitaria, con disomogeneità nei vari territori rispetto all'attivazione delle Unità di Valutazione Multiprofessionali (UVM) previste dalla d.g.r. 313/2009 (Piano attuativo salute mentale 2009-2011) e con forte rischio di parcellizzazione degli interventi. Disomogeneità si riscontrano anche nelle modalità di individuazione dei fattori di rischio e nella valutazione delle risorse genitoriali e parentali. Si sottolinea inoltre la carenza di mediatori familiari.

Per quanto riguarda il rapporto tra Servizi ed Autorità Giudiziaria gli operatori segnalano tempi molto lunghi nei procedimenti che riguardano i minori, provvedimenti provvisori che restano tali per molti anni, mancanza di sufficiente correlazione tra progettualità sociale e provvedimento giudiziario. Viene inoltre rilevata l'insufficiente specializzazione dei giudici dei Tribunali ordinari e la mancanza di accordi tra Tribunali Ordinari, Procura Minorile e Procure ordinarie. Ancora da costruire in maniera strutturata il rapporto con gli avvocati che sempre più spesso intervengono nel lavoro dei servizi senza peraltro avere chiaro il ruolo i doveri e i poteri ad essi attribuiti dalla legge.

In ambito scolastico viene evidenziata una maggiore difficoltà delle famiglie a far fronte alle rette dei nidi e delle scuole, con

aumento di richieste di esenzione ai servizi sociali. La scuola lamenta di essere sempre più coinvolta nei conflitti fra i genitori, ad esempio nel momento della consegna dei bambini al termine delle lezioni; si assiste ad un aumento della dispersione scolastica particolarmente nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado, e si nota una forte prevalenza dei minori stranieri negli istituti professionali.

Problematiche specifiche riguardano i bambini e gli adolescenti stranieri e le loro famiglie per le difficoltà ad ottenere il permesso di soggiorno. Ciò alimenta la situazione di irregolarità, per la difficoltà nel recupero dell'obbligo di istruzione e formazione per i minori ricongiunti 15enni. Anche nelle situazioni di minori stranieri non accompagnati si rilevano forti difficoltà a dare continuità ad un progetto socio-assistenziale dopo il raggiungimento del 18° anno di età.

Sono state rilevate criticità anche nell'ambito dell'accoglienza in comunità di minori, per la mancanza dei coordinamenti provinciali previsti dalla l.r. 14/2008 e l'assenza di procedure strutturate. In alcuni territori sono carenti alcune tipologie di struttura quali quella terapeutica e quella di pronta accoglienza. I servizi sentono l'esigenza di linee guida sull'ascolto del minore, tema che coinvolge forze dell'ordine

5.3 Le buone prassi

Durante gli incontri sono state segnalate buone prassi già avviate o programmate, che rappresentano gli strumenti a sostegno del lavoro quotidiano di tutela e protezione. In molti territori sono attivati percorsi e laboratori di aiuto alla genitorialità e la predisposizione di spazi idonei per gli incontri genitori – bambini. In ambito scolastico vengono evidenziati i patti di responsabilità formativa firmati anche dagli studenti come esempio di promozione dei diritti, esempi di cittadinanza attiva sono le esperienze di tutoraggio che svolgono i ragazzi nei confronti di bambini piccoli per l'apprendimento della lingua italiana.

Si segnala il protocollo per l'accoglienza di minori adottati in ambito scolastico elaborato e diffuso dal MIUR; i documenti d'intesa provinciali sull'affido; le linee guida tra istituzioni scolastiche e servizi; e, a **Ferrara**, i documenti di buone prassi per l'allontanamento e il sospetto di grave pregiudizio.

Nella provincia di **Forlì-Cesena** sono stati potenziati i servizi di ascolto per i ragazzi ed i centri gestiti da educatori, luogo importante di cura, protezione e prevenzione degli allontanamenti; è attivo un protocollo operativo

con le istituzioni scolastiche per la collaborazione e le segnalazioni.

A **Modena** è stato fatto un protocollo d'intesa fra provincia, ufficio scolastico e assessorato scuola per il volontariato sociale giovanile; è attivo il progetto Itinera per adolescenti devianti o psicopatologici che si basa su un lavoro intensivo e per piccoli numeri.

A **Parma** è stata inaugurata recentemente l'apposita aula per l'ascolto del minore presso il Tribunale, dove vengono previsti percorsi di "accompagnamento all'ascolto" per il bambino che deve partecipare all'incidente probatorio. Viene inoltre segnalato un progetto con la fondazione PAIDEIA di "affidamento di una famiglia ad una famiglia", e tra i progetti di protezione e cura viene citato quello con la fondazione Zancan (progetto RISC) per la valutazione degli esiti degli interventi.

Piacenza ha attivato un protocollo di collaborazione tra NPIA e con il SS, ed è stato attivato un lungo percorso formativo tra servizi, forze dell'ordine, privato sociale, avvocatura.

Nella provincia di **Ravenna** è istituito un gruppo di professionisti dei servizi ospedalieri e territoriali che lavora sui temi della violenza ai minori, muovendosi sulle linee di indirizzo dell'OMS. E' stato formato un numero cospicuo di insegnanti su questi temi, e in ambito scolastico

sono presenti progetti di contrasto alla dispersione e al disagio.

Rimini evidenzia l'approvazione di un protocollo tra Tribunale Ordinario, avvocatura, provincia ed ASL grazie ad una rete di relazioni nata da un lavoro formativo in cui giudici, operatori e avvocati si sono messi in gioco. Si portano all'attenzione il progetto "Cerchi nell'acqua" che prevede una forte integrazione con le scuole del territorio; il progetto "gioco studio con te" che prevede la scuola per minori ospedalizzati o a domicilio e il progetto cineforum per adolescenti organizzato da un'associazione di psicologi e psicoterapeuti.

A **Reggio Emilia** il percorso "verso un patto per il welfare" dà rilevanza ai temi della partecipazione e co-progettazione nei servizi da parte di associazioni e istituzioni prossime ai cittadini, di cui fa parte il progetto "Tutori volontari".

Nella provincia di **Bologna** viene riferito che si procederà anche ad un fondo comune per la gestione delle situazioni complesse, è prevista la sistematizzazione degli interventi con le famiglie di minori allontanati tramite un progetto ministeriale denominato PIPPI (Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione) e per mezzo degli strumenti di valutazione della recuperabilità genitoriale approntati dal Faro (Centro provinciale contro l'abuso e il maltrattamento).

Il progetto Pippi, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mira a prevenire l'allontanamento dei minori con interventi finalizzati al pieno coinvolgimento delle famiglie a rischio e orientati a sperimentare forme innovative di collaborazione tra mondo del sociale e mondo della scuola. Le famiglie che prendono parte all'iniziativa sono complessivamente cento in tutta Italia, (dieci a Bologna per il primo anno, altre dieci nella seconda annualità). Si tratta di nuclei familiari fragili, in difficoltà, negligenti rispetto all'educazione e alla cura dei figli, che presentano problematiche diverse e hanno bisogno di sostegno e accompagnamento. Pippi ha previsto la costituzione di equipe multidisciplinari composte da assistenti sociali, educatori professionali e psicologi, che hanno ricevuto una formazione specifica per seguire il progetto

5.4 Gli esperti giuridici

Nell'ambito del monitoraggio dell'attuazione della legge regionale 14/2008 a livello delle singole province, sono stati invitati agli incontri provinciali gli esperti giuridici. E' questa una figura introdotta dall'art. 17 comma 7 della legge, in possesso di specifica competenza sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza,

avente lo scopo di fornire un supporto giuridico continuativo a sostegno degli operatori e delle equipe anche nell'interazione con gli uffici giudiziari. In tali occasioni molti di loro avevano esplicitamente chiesto al Garante un incontro per descrivere la complessità della loro attività. Si tratta in effetti di una figura ricca di potenzialità ancora inesprese, che può facilitare il raccordo fra protezione sociale e giudiziaria e dare all'intervento dei servizi maggiore chiarezza e competenza dal punto di vista giuridico.

Il Garante li ha così invitati ad un apposito incontro, dove ha raccolto elementi di conoscenza sulla loro attività istituzionale, che si è articolata spesso in modo diverso in riferimento alle differenti organizzazioni istituzionali di appartenenza. L'incontro, avvenuto nel mese di febbraio, ha permesso di verificare quali territori non prevedono questa figura professionale, di approfondire le funzioni di ciascuno, di raccogliere la segnalazione di alcune criticità evidenziate in connessione con l'incremento quali-quantitativo delle problematiche in capo agli operatori dei servizi e con la contestuale diminuzione delle risorse umane ed economiche.

Da una prima ricognizione è emerso che attualmente gli esperti giuridici che svolgono tale funzione sono 8, di cui una impiegata all'interno dell'assessorato regionale alle politiche sociali e 7 nell'ambito dei servizi territoriali, mentre 3 non

svolgono attualmente tale attività, perché impegnati in altre mansioni ma interessati a mantenersi in rete con i colleghi operativi. Tutti questi operatori hanno partecipato al corso di alta formazione organizzato dalla regione Emilia Romagna negli anni 2004-2005 rivolto a laureati in giurisprudenza che lavoravano nei servizi socio-sanitari territoriali e finalizzato alla loro qualificazione professionale in particolare nell'ambito della tutela delle persone di minore età.

L'obiettivo era quello di mettere a disposizione di tutti i servizi territoriali della regione trenta esperti giuridici che prendendo parte all'equipe svolgessero funzione di consulenza giuridica sui casi seguiti dai servizi e sulle problematiche di collegamento fra il mondo dei servizi e il mondo dell'autorità giudiziaria. Non dunque un avvocato dell'ente esterno al servizio, ma una persona esperta in diritto minorile inserita nel servizio.

Attualmente gli esperti giuridici operano nelle seguenti sedi comunali: Bologna, Imola, Ferrara, Modena; Reggio Emilia compresa la provincia, Cento, Ravenna, Cervia e Russi; provincia di Parma. Tenuto conto dell'appartenenza di questi operatori a servizi organizzati in maniera disomogenea e secondo i modelli diversificati sopradescritti (comuni singoli e associati, ausl, asp, asc., ecc.), appare evidente che la rete è tutta da ricostruire. In via generale tutti gli esperti

esistenti si occupano della consulenza giuridica agli operatori sui singoli casi e del collegamento con l'autorità giudiziaria, sia locale (Tribunale ordinario) sia regionale (Tribunale per i minorenni). Prezioso risulta essere anche l'impegno formativo da molti di loro svolto per contribuire all'aggiornamento degli operatori dei servizi e alla loro qualificazione professionale per quanto riguarda la normativa in materia minorile.

A conclusione dell'incontro si è convenuto sull'opportunità di definire un calendario di incontri di autoformazione e di confronto con il Garante stesso.

5.5 Comunità di accoglienza

Nel territorio regionale le comunità di accoglienza per minori fuori famiglia sono più di trecento, assai diversificate tra loro per tipologia. In considerazione di ciò, il Garante ha avviato in collaborazione col Servizio politiche familiari la raccolta dei dati e la valutazione sull'applicazione della Direttiva 1904/2011 che ne disciplina l'attività, con l'obiettivo di avere un quadro esaustivo della situazione delle comunità per minori, comprese quelle che ospitano persone di minore età dell'area penale esterna.

L'iniziativa si colloca in una più vasta indagine sul sistema di accoglienza dei minori fuori famiglia. Il punto sarà sviluppato nel piano d'azione per il 2013 integrandosi in parte con la ricerca sull'istituto dell'affidamento al servizio sociale di cui si dirà oltre. La tabella che segue offre una prima evidenza del fenomeno relativamente alla distribuzione territoriale e alle tipologie.

COMUNITÀ PER MINORI PER TIPOLOGIA E PROVINCIA AL 30 GIUGNO 2012

TIPOLOGIA STRUTTURA	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN	TOTALE	%
comunità pronta accoglienza minori	3			2	1	1	1	2	1	11	3,4
comunità di tipo familiare minori	5	6	2	4	1	6	2	2	2	30	9,4
comunità educativa	21	16	4	12	5	10	5	7	2	82	25,6
comunità educativo/psicologica		2		1		1				4	1,3
comunità socio educativa ad alta autonomia	1	5	2	4	1					13	4,1
convitto giovanile	1	1		2						4	1,3
casa famiglia multiutenza	28	17	167	7	3	7					
comunità madre-bambino	10	10	2	6	1	5		4	3	41	2,8
Totale complessivo	69	57	26	38	12	30	24	21	43	320	100
%	21,6	17,8	8,1	11,9	3,8	9,4	7,5	6,6	13,4	100	

I minorenni collocati in struttura residenziale a fini di protezione erano 1721 alla data del 31.12.2010. Quelli in affidamento etero familiare e parentale 1574.

PROVINCE	COLLOCATI IN COMUNITÀ RESIDENZIALE	COLLOCATI IN AFFIDO ETEROFAMILIARE	COLLOCATI IN AFFIDO PARENTALE	TOTALE MINORI FUORI FAMAGLIA
Piacenza	118	104	60	282
Parma	196	83	48	327
Reggio Emilia	209	388	74	671
Modena	340	208	62	610
Bologna	390	168	39	597
Ferrara	115	43	14	172
Ravenna	154	43	14	172
Forlì-Cesena	103	85	17	205
Rimini	96	74	28	198
TOTALE	1.721	1.217	357	3.295

Da notare come il numero dei collocamenti in comunità superi quello dei minori in affidamento eterofamiliare e parentale. Reggio Emilia è l'unica provincia della Regione che ha un numero di affidamenti familiari (462) significativamente superiore a quello degli inserimenti in struttura (209).

I minori in trattamento presso i servizi di Neuropsichiatria dell'età evolutiva della regione sono al 2010 complessivamente 41.175, di questi 35.416 sono italiani e 5759 stranieri. I minorenni con certificazione di disabilità per l'integrazione scolastica sono complessivamente 12.591; Bologna è la città con il maggior numero, 2731, a seguire Modena con 2029

5.6 Il sisma dell'aprile 2012 e il progetto Save the Children

Nelle zone dell'Emilia recentemente colpite dal sisma il Garante ha collaborato ad un progetto promosso da Save the Children per monitorare, tutelare e promuovere i diritti dei minori coinvolti dall'evento. Le attività sono state condotte da Save the Children in collaborazione con IRESS (Istituto di ricerca e formazione per i servizi sociali e sanitari) e con il Servizio regionale politiche sociali e familiari. Esse sono iniziate con una raccolta di dati effettuata in collaborazione con gli Assessorati regionali Scuola e Formazione professionale, Università e ricerca, Lavoro e Sicurezza territoriale, Protezione civile.

I dati raccolti dalla ricerca hanno riguardato il numero di abitanti per ciascun campo suddivisi per nazionalità e per fasce di età, ed il numero degli istituti scolastici inagibili. Il totale delle persone minorenni residenti nei 33 comuni colpiti è di 87.190 unità.

I bambini e gli adolescenti sono particolarmente vulnerabili di fronte ad un'emergenza. Oltre a doversi confrontare con lo shock e la paura dell'evento in sé, percepiscono la stessa paura negli adulti che si prendono cura di loro; si trovano inoltre a dover fare i conti con le conseguenze: abbandonare le

proprie abitazioni, rinunciare alle proprie abitudini quotidiane e alla propria privacy per condividere gli spazi con estranei e vivere al di fuori dei propri contesti abituali, avere in alcuni casi difficoltà a raggiungere gli amici e a proseguire l'attività scolastica.

Per i genitori è importante stare vicino ai figli controllando le proprie ansie, dando sicurezza dell'affetto, sapendo riconoscere i sintomi dello stress nelle diverse fasce di età. È stata pubblicata e diffusa da Save the Children una guida pratica intitolata "Come essere vicini ai vostri figli durante e dopo un'emergenza", della quale il Garante ha scritto una breve prefazione: "Bambini e terremoti" (Vedi allegato).

Per i bambini e gli adolescenti è importante avere degli spazi, fisici e mentali, dove riorganizzare la propria esistenza dopo il trauma subito e prendere parte ad attività organizzate, così da rendersi protagonisti in prima persona della ripresa all'interno della comunità. Il cuore dell'intervento di emergenza di Save the Children è stato quello di dare ai bambini e ragazzi la possibilità di usufruire di appositi spazi capaci di aiutarli a convivere con un contesto di emergenza imprevedibile e in

continuo cambiamento. Questo tipo di intervento, che costituisce l'azione fondamentale nella risposta alle emergenze dovute a disastri naturali, si è incentrato sugli Spazi a Misura di Bambino (o Child Friendly Spaces, dal nome utilizzato negli interventi internazionali).

I Child Friendly Spaces sono stati allestiti nelle tendopoli di Finale Emilia, Novi di Modena, Concordia sulla Secchia, San Possidonio, Vi hanno partecipato 405 bambini e ragazzi fino a 17 anni. Sono state organizzate attività di animazione fuori dalle tendopoli con gite giornaliere per un totale di 344 partecipanti, sono stati organizzati due campi avventura di una settimana ad Orbetello ed al Parco regionale del Lago Trasimeno per un totale di 77 bambini ed adolescenti partecipanti, sono stati attivati degli spazi di ascolto per i bambini e ragazzi, inoltre è stato distribuita una guida ai genitori con suggerimenti e consigli.

Il progetto è terminato il 28 novembre 2012 con un convegno dal titolo: "I bambini e il terremoto in Emilia: Analisi e Proposte", nel quale si sono tirate le fila delle azioni svolte e date indicazioni per emergenze future. Al convegno

hanno partecipato l'assessore alle politiche familiari, l'ufficio del garante, l'Istituto IRESS, Save the Children, il dipartimento protezione civile, la società italiana per lo studio dello stress traumatico, ed amministratori delle zone terremotate.

17 ottobre 2012

Bambini e terremoti

Prefazione del Garante alla pubblicazione

"Come essere vicini ai vostri figli durante e dopo un'emergenza"

Non ho mai provato l'esperienza di un terremoto, da bambino. Ho provato invece, e la ricordo molto bene, l'esperienza della guerra e dei bombardamenti.

Avevo circa otto anni, eravamo sfollati in campagna, a una decina di chilometri da Bologna. Passavano alte nel cielo decine di aerei angloamericani in argentee formazioni compatte. Ne ho ancora nelle orecchie il rumore. Andavano a bombardare Bologna. Le bombe facevano un rumore come di tuono lontano, la contraerea sparava, il cielo si riempiva delle nuvolette bianche dei proiettili traccianti.

Ero obbligato a letto con una gamba immobilizzata, e non potevo alzarmi. Mia madre si sedeva vicino a me, tranquilla, e leggeva un libro. Quando gli scoppi erano più vicini, mi guardava sorridendo e mi diceva: tranquillo, qui siamo al sicuro. Non era vero naturalmente, ma l'ho capito dopo e ammiro ancora il suo comportamento. Non so fino a che punto sarei capace di imitarlo.

Questa "Guida pratica per i genitori" cerca di insegnare tutto ciò non per la guerra e per le bombe, che speriamo di non vedere mai più, ma per il terremoto. Che forse è peggio, perché viene all'improvviso (non c'è la sirena dell'allarme), colpisce dove vuole, e gli scienziati non sono ancora capaci di prevederlo.

Ma se vogliamo aiutare i nostri figli, se vogliamo essere veramente genitori, dobbiamo imparare queste regole che Save the Children ha maturato con l'esperienza, e tenerle a mente. La prima: i bambini hanno paura se i genitori mostrano paura, e la paura dei bambini può essere ancora più grande e angosciata di quella degli adulti perché loro non sempre hanno il grado di maturità sufficiente per razionalizzare il fenomeno e per farsene una ragione. La seconda: i genitori cerchino di prendersi cura di se stessi, si facciano aiutare se temono di non avere risorse psicologiche sufficienti. Per aiutare gli altri, occorre essere in grado di farlo: e in aereo insegnano a mettere prima a se stessi, e poi a quelli che non sono capaci, la maschera per l'ossigeno.

Ci sono molte altre preziose regole pratiche in questa Guida, tutte utili e importanti. Ma non bastano. Occorre che anche nel nostro Paese insegniamo ai bambini ed ai ragazzi come affrontare con ordine e senza panico le situazioni di emergenza che possono capitare. Occorrono nelle scuole (e perché no negli uffici?) esercitazioni periodiche che spieghino ai bambini e ai ragazzi cosa fare subito, se c'è un incendio a scuola, se arriva la piena, se c'è il terremoto. E queste esercitazioni devono essere considerate una cosa seria, non un modo per saltare un'ora di scuola. Anche così si promuovono e si difendono i diritti dei bambini.

Spero che questa Guida sia letta da molti genitori, e sono certo che potrà per loro essere di aiuto.

6 | La tutela giurisdizionale dei diritti e l'autorità giudiziaria minorile

Nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria ed evitando qualsiasi interferenza con i procedimenti in corso, il Garante ha offerto la sua opera per facilitare l'interazione e il rapporto con i servizi socio-assistenziali e per superare le criticità che possano derivarne.

A questo scopo ha chiesto ed ottenuto dal presidente della Corte d'appello di prendere la parola in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario, illustrando sinteticamente in quella sede ruolo e funzioni del Garante regionale. L'intervento è stato accolto favorevolmente e con interesse sia dalla Magistratura che dall'Avvocatura, presenti in quella sede ai massimi livelli.

In concreto, nel settore giustizia l'azione del Garante ha inteso facilitare il rapporto tra sistema dei servizi (protezione socio amministrativa) e sistema della giustizia minorile (protezione giudiziaria), nel convincimento che i diversi ruoli abbiano entrambi il comune obiettivo di attuare i diritti delle persone di minore età e che solo una buona interazione tra loro ne faciliti il raggiungimento.

L'interazione è resa talora difficile per diversità di linguaggi, di formazione, di modalità e di

metodi operativi. Una migliore conoscenza della normativa nazionale e regionale, una consapevolezza dei rispettivi ruoli e delle rispettive competenze, una maggiore formazione specifica degli operatori sociali che si occupano di minorenni sono indispensabili a questo scopo. Anche momenti di formazione e di aggiornamento degli operatori giudiziari nelle materie psicosociali sono da coordinare e potenziare.

Occorre costruire e rinforzare la rete, "mettere insieme i pezzi", individuare e definire modi e metodi di comunicazione.

6.1 La giustizia minorile

A tal fine e come primo importante passo è stato creato il tavolo di lavoro permanente con l'autorità giudiziaria minorile e con i responsabili dei servizi sociosanitari della Regione. Lo compongono, oltre al garante che lo convoca e ne stabilisce l'ordine del giorno, il presidente del tribunale per i minorenni e il procuratore della repubblica presso il medesimo tribunale; i

dirigenti del servizio politiche familiari e del servizio salute mentale della Regione; il direttore del centro giustizia minorile del Ministero della giustizia e la dirigente dell'ufficio di servizio sociale ministeriale. Gli altri soggetti istituzionali coinvolti nella protezione dei minorenni (giudice tutelare, tribunale ordinario, forze dell'ordine, ecc.) sono invitati volta per volta a seconda degli argomenti all'ordine del giorno. A tutt'oggi non si è ancora concretizzata la partecipazione dell'avvocatura. Si è in attesa che il presidente del Consiglio dell'Ordine Forense della Corte d'appello di Bologna provveda alla designazione di un referente, che sarà inserito fra i componenti permanenti del tavolo di lavoro.

In questi mesi di attività si sono svolti quattro incontri a cadenza trimestrale, il primo è stato il 13 giugno 2012, il prossimo sarà il 17 aprile. Negli incontri si sono esaminate le principali criticità nell'interazione magistratura-servizi e si è messo allo studio un modello per le relazioni e le segnalazioni del servizio sociale all'autorità giudiziaria che è stato validato e successivamente inviato a tutti i servizi sociali della regione per una prima sperimentazione. Le tematiche trattate durante gli incontri sono state numerose. Si

ricordano:

- le difficoltà di rapporto giustizia-servizi emerse negli incontri provinciali,
- le ricadute sui servizi della l.10/12/2012 n° 219 "Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali";
- i problemi connessi al rifiuto dell'obbligo vaccinale dei figli e alle tardive o omesse dichiarazioni di nascita (in particolare per i minori non riconosciuti)
- il protocollo sulla sanità penitenziaria minorile;
- quelle relative all'omessa o tardiva dichiarazione di nascita;
- la costituzione della commissione di coordinamento prevista dall'art. 13 delle disposizioni di attuazione del procedimento penale per i minorenni e dall'art.22 della LR 14/2008.

Anche in seguito alle questioni emerse, si è avviata una collaborazione con il direttore generale della sanità regionale per verificare le possibilità di migliore integrazione tra interventi dei servizi sanitari e dei servizi sociali, in ordine alla quale sono pervenute al Garante osservazioni critiche da parte della magistratura.

Per l'integrazione con la neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza sono stati segnalati problemi, e a tal fine sono stati presi contatti con i dirigenti del settore e si è fatto un

incontro con tutti i dirigenti dei servizi di NPIA della regione.

E' stata promossa una verifica delle procedure dei centri di nascita regionali e del rispetto dei diritti del neonato, con particolare riferimento alla dichiarazione di nascita dei minori non riconosciuti, alla loro dimissione prima del riconoscimento, e al diritto di avere subito un nome e una cittadinanza (art. 7 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo). L'obiettivo è una campagna di sensibilizzazione e la definizione di apposite linee guida. In questa prospettiva il Garante è intervenuto a un Seminario organizzato dall'ANCI e dall'Accademia degli Ufficiali di stato civile che si è tenuto nell'ottobre scorso a Castel San Pietro Terme, nella Scuola degli ufficiali di stato civile e di anagrafe.

La Giustizia minorile

dicembre 2012

Descrivere oggi la giustizia minorile è difficile, perché sono in corso modificazioni significative, e altre ancora più profonde sono in arrivo.

Fino ad oggi, il tribunale per i minorenni è stato il pilastro del sistema giudiziario di protezione dei diritti dei minori. Si tratta di un organo specializzato a composizione mista e paritetica di giudici professionali e di esperti dell'età evolutiva detti giudici onorari. Questi ultimi vengono nominati per un triennio dal Consiglio Superiore della Magistratura. Presso il tribunale per i minorenni ha sede

un ufficio autonomo del pubblico ministero, la procura della repubblica per i minorenni. Le decisioni del tribunale per i minorenni possono essere impugnate davanti a un organo ugualmente specializzato: la sezione per i minorenni della corte di appello.

La competenza per territorio dei tribunali per i minorenni è particolarmente vasta. Essa infatti coincide col territorio di competenza della corte di appello, vale a dire in linea di massima col territorio regionale. Quella per materia comprende tutti i reati commessi dai minori degli anni diciotto; le irregolarità della condotta o del carattere di adolescenti e preadolescenti; le situazioni di abbandono e di maltrattamento; il controllo e la regolazione della potestà dei genitori; il riconoscimento del figlio naturale minore; il suo affidamento al genitore naturale, e altre fattispecie minori. Il tribunale per i minorenni non è competente invece per i procedimenti di separazione e divorzio, dei quali si occupa il tribunale civile ordinario.

Storicamente, la giustizia minorile italiana è nata nel lontano 1934 riprendendo un'idea risalente all'inizio del secolo e già attuata negli Stati Uniti e nei principali Paesi europei: quella di creare una magistratura apposita e specializzata per i soggetti in età evolutiva autori di reato o vittime di maltrattamenti, emarginazione ed esclusione. Dal 1934 la struttura del tribunale per i minorenni è rimasta sostanzialmente immutata, cosicché esso è ormai il più antico organo giudiziario italiano.

Le profonde trasformazioni sociali e politiche avvenute nel corso degli anni si sono ripercosse sulla giusti-

zia minorile, ma il legislatore si è limitato a tamponare l'emergenza senza alcun disegno organico. Di conseguenza, le prassi dei tribunali per i minorenni hanno avuto un'evoluzione spontaneistica e disordinata, che è passata per diverse fasi. Da una fase iniziale dove si faceva prevalente attenzione alla delinquenza minorile si è passati negli anni Cinquanta a privilegiare un approccio pedagogico-rieducativo, che tuttavia si rivelò incapace di risposte risocializzanti e responsabilizzanti e andò in profonda crisi col sopraggiungere della contestazione giovanile e della critica alle istituzioni totali dei primissimi anni settanta.

Anche per l'influenza di quei fattori ma soprattutto per la prima riforma dell'adozione del 1967, l'attenzione dei tribunali minorili si andò rapidamente spostando e concentrando sul fenomeno del maltrattamento, dell'abbandono, della mancanza di assistenza morale e materiale. Sull'approccio del controllo sociale prevalse così quello di protezione e di prevenzione. C'erano all'epoca più di duecentomila bambini e ragazzi fuori famiglia, collocati dalla pubblica assistenza presso istituti di medie o grandi dimensioni, e la legge del 1967 e più ancora quella successiva del 1983 permise di dar loro una nuova famiglia.

Col migliorare del quadro socioeconomico e del tenore di vita delle famiglie e sotto l'influsso della normativa europea ed internazionale, andarono tuttavia emergendo verso la fine degli anni Novanta critiche sempre più forti all'ingerenza dei giudici minorili nella vita familiare e sempre maggiori richieste di garanzie processuali. Si giunse così alla riforma del 2001, enfaticamente intitolata diritto del minore alla famiglia. Essa ampliò i diritti processuali delle parti dando maggiore spazio all'attività dei difensori e introducendo la figura del difensore d'ufficio anche nei procedimenti sulla potestà e l'abbandono. Sopprese inoltre, in attuazione del principio della terzietà del giudice, il potere dei tribunali di iniziare d'ufficio i procedimenti medesimi.

Tutto questo determinò la brusca interruzione del consolidato rapporto fra giudici minorili e servizi sociali territoriali, concentrando il potere d'iniziativa nelle mani del pubblico ministero minorile e creando così una brusca frattura tra giudici e servizi. Anche a causa della mancanza di specifici organismi di protezione del minore a livello nazionale e regionale, la legge del 2001 finiva così per dare la prevalenza (e questo era certo uno dei suoi scopi inespliciti) ai diritti dei genitori e di quanti volessero divenirlo attraverso l'adozione nazionale o internazionale. La giurisprudenza dei tribunali minorili e della stessa Corte suprema ebbe il merito di evitare questo sbilanciamento attraverso interpretazioni della norma che riportavano in primo piano i diritti del figlio.

Prima ancora che quegli aspetti della riforma potessero essere sufficientemente elaborati dalla giurisprudenza, la rapida diffusione delle convivenze non matrimoniali e la legge 2006 n. 54 sull'affidamento condiviso portarono ai tribunali per i minorenni il carico aggiuntivo della competenza sugli aspetti patrimoniali dell'affidamento dei figli naturali nella separazione dei genitori non coniugati, in precedenza appartenente al tribunale civile ordinario. Si crearono così problemi interpretativi di difficile soluzione, affrontati nei tribunali minorili con approccio empirico e molto legato al contesto. Ne è derivata una forte disomogeneità di prassi, qua e là concordate con i rappresentanti dell'avvocatura locale, che contrasta con quella che dovrebbe essere l'unitarietà della procedura.

Mentre faticosamente si cercavano nuovi equilibri, facilitati dalle grandi possibilità di confronto ormai offerte dai sistemi di telecomunicazione (ad es., le mailing list e la posta elettronica), è sopraggiunta la legge sull'equiparazione dei figli naturali ai figli legittimi, approvata dal Parlamento il 27 novembre 2012 e in corso di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. Essa nell'art. 2 contiene una delega al governo per la specificazione in senso restrittivo della nozione di abbandono morale e materiale del figlio; e con l'art. 4 toglie ai tribunali per i minorenni gran parte delle competenze attribuitegli dalla legge del 1983, fra cui il riconoscimento dei figli naturali e la decisione sul loro affidamento ai genitori non coniugati. Queste competenze vengono attribuite al tribunale civile ordinario, arricchito della competenza sulla potestà genitoriale in corso di separazione coniugale o di fatto e di divorzio. Rimarranno alla giustizia minorile i procedimenti penali per reati commessi da minori degli anni diciotto; i procedimenti cosiddetti rieducativi; i procedimenti civili sull'adozione e sulla potestà, questi ultimi però limitati ai casi in cui non penda giudizio di separazione o divorzio davanti al tribunale civile ordinario.

Il vetusto sistema della giustizia minorile italiana, più volte puntellato ma sostanzialmente lasciato a sé stesso per

più di mezzo secolo, è ora a rischio di crollo. E' un rischio particolarmente elevato, perché sono molti coloro che ne invocano la soppressione, con argomenti o pretesti che vanno dalla ricerca di una riduzione della spesa a quella di una maggiore efficienza o di maggiori garanzie, ma trascurando del tutto esigenze fondamentali come la specializzazione del giudice. Tutto ciò ancora una volta ignorando – volutamente o colpevolmente – i numerosi e recenti documenti internazionali come le “Linee guida per una giustizia a misura di minore” approvato il 17 novembre 2010 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa o come la Guida dell’ HWO sulla prevenzione del maltrattamento del 2006. Ma, prima ancora, ignorando la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo approvata il 20 novembre 1989, di cui si è appena svolta a livello nazionale e regionale, nel completo disinteresse dei media, la Giornata celebrativa

6.2 Il giudice tutelare

Una figura che ha avuto in passato una lunga eclissi e che in tempi recenti sta riacquistando sempre maggiore rilievo nella tutela giurisdizionale dei diritti è quella del giudice tutelare. Al giudice tutelare, organo monocratico e diffuso sul territorio, il codice civile attribuiva in origine una funzione di cerniera fra interventi giudiziari e interventi socio assistenziali (cfr. art. 344 c.c.), oltre al potere di emettere, in caso di urgente necessità, provvedimenti temporanei di protezione del minore riferendone poi al pubblico ministero, cui spettava proporre ricorso al tribunale minorile per l’eventuale provvedimento definitivo. Questo potere è stato soppresso dalla riforma del diritto di famiglia del 1975, che lo ha attribuito al tribunale per i minorenni. Le modifiche processuali introdotte dalla legge 149/2001, l’emergere del problema dei minori stranieri non accompagnati, le competenze in materia di amministrazione di sostegno hanno dato nuova rilevanza al ruolo del giudice tutelare, che è tornato ad essere una figura di primo piano nella protezione delle persone di minore età. Per effetto della sua collocazione nel tribunale ordinario è anche divenuta più agevole l’interazione con i servizi territoriali.

Nella nostra Regione l’ufficio

del giudice tutelare è presente in ogni tribunale civile ordinario, e dunque in nove tribunali. Il garante si è attivato per facilitarne la messa in rete, per affrontare i problemi connessi con le nomine a tutore dei servizi sociali o dei comuni per i minori stranieri non accompagnati e per quelli in affidamento ai servizi, ed anche per quanto riguarda la attività di presa in carico di singoli casi. Tale lavoro di confronto è finalizzato alla definizione di protocolli di intesa e linee guida, e a tal fine è stato organizzato un apposito incontro, al quale ne seguiranno altri secondo un programma in via di definizione.

Particolare rilevanza è costituita inoltre dal coinvolgimento dei Giudici Tutelari nell’attività di promozione della figura del tutore volontario, a seguito del seminario su questo tema organizzato dall’ufficio del Garante di cui si dirà tra breve.

18 marzo 2013

Primo incontro tra Giudici tutelari e Garante

Diversità i ruoli ma un intento comune: dare supporto e riferimenti certi al minore in difficoltà.

I Giudici tutelari dell'Emilia-Romagna hanno incontrato per la prima volta, lunedì 18 marzo, il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza Luigi Fadiga.

Molti gli argomenti all'ordine del giorno, ma tutti con un medesimo filo conduttore "il tutore".

Il confronto con il Garante e tra i Giudici ha riguardato nello specifico chi viene investito della tutela: comune, azienda asl, servizi sociali o persone singole. Pur nella diversità delle prassi amministrative/giuridiche quello che è emerso è una "preferenza" ad affidare la tutela da parte dei singoli Giudici, là dove non vi siano familiari idonei, alle istituzioni. Questo sia per superare a priori problemi di ordine burocratico ed economico (tempi più celeri, costi di cancelleria non facilmente imputabili al singolo, eliminazione della necessità di nominare un protutore), sia perché l'affidamento ad una istituzione parrebbe rendere più agevoli tutti gli adempimenti successivi quali la collocazione in una comunità piuttosto che la redazione della periodica relazione sull'andamento della tutela che obbligatoriamente il tutore deve presentare al giudice.

Nell'occasione il garante ha anche meglio chiarito le motivazioni del percorso di formazione per tutori volontari da lui promosso e di imminente avvio.

Affidare la tutela ad un singolo, ha precisato Fadiga, vuol dire soprattutto individuare per la persona di minore età un riferimento, qualcuno che si curi oltre che degli aspetti patrimoniali della sua esistenza anche degli aspetti più strettamente connessi ad un percorso di crescita psicologica, qualcuno con cui confrontarsi e da cui trarre sostegno per un disegno di vita che all'indomani della maggiore età dia la possibilità a questo giovane di condurre una esistenza piena e consapevole.

Concorde l'apprezzamento dei giudici all'imminente iniziativa, che come ha tenuto a precisare il Garante, nell'immediato si configura come sperimentazione e solo successivamente e dopo una accurata valutazione dell'esperienza, potrà diventare "prassi" consolidata per la preparazione dei tutori volontari.

L'incontro è terminato con l'impegno di tutti i presenti a condividere dati, esperienze, problemi e soluzioni attraverso la nascita di una "embrionale comunità" di pratica virtuale.

6.3 Il tribunale civile ordinario

Con sempre maggiore frequenza il tribunale civile ordinario chiede il coinvolgimento dei servizi sociali del territorio nei procedimenti di separazione e divorzio dove sorgano questioni sull'affidamento della prole e sulla capacità educativa dei genitori. Il fenomeno è in aumento anche per effetto della modifica dell'art. 38 delle Disposizioni di attuazione del Codice civile introdotta dalla legge 10/12/2012 n° 219, che ha attribuito al tribunale ordinario la competenza per i provvedimenti di limitazione della potestà genitoriale (art. 333 cod. civ.) nel caso di pendenza di giudizio di separazione o divorzio o di affidamento della prole fra genitori non coniugati.

L'esigenza di individuare modalità di interazione corrette ed efficaci è intensificata per il maggior numero delle sedi giudiziarie coinvolte (nove tribunali ordinari invece di un tribunale per i minorenni), per le norme processuali più complesse, per la mancanza di prassi consolidate al riguardo. Si sono perciò avviati i primi contatti con alcuni presidenti di quegli uffici (Bologna, Rimini, Reggio Emilia), in vista di una riunione apposita sull'argomento che preluda alla stesura di linee guida per i servizi. Analoga esigenza di omogeneità è stata segnalata dagli operatori dei servizi sociali per i rapporti con le Procure della repubblica

del territorio regionale. Il tema è connesso ai casi di maltrattamenti e di abuso sessuale, e ai problemi che ne conseguono sul piano dell'obbligo di segnalazione e del parallelo procedimento civile di protezione. Esso verrà messo all'ordine del giorno di una delle prossime riunioni del tavolo di lavoro.

6.4 Altri soggetti istituzionali coinvolti: le forze dell'ordine

Contatti sono stati presi con il Comando provinciale dell'Arma di Bologna e con la Questura della stessa città, per individuare più precise linee di azione e di collaborazione con i servizi sociali negli interventi che danno esecuzione a provvedimenti di allontanamento disposti dal tribunale per i minorenni o da altre autorità giudiziarie.

A tal fine il Garante ha incontrato il Comandante provinciale dell'Arma ed il Questore di Bologna, ai quali ha rappresentato il problema. Poiché in proposito l'Autorità garante nazionale ha avviato una collaborazione col Ministero dell'interno e sottoscritto un apposito protocollo d'intesa, si è soprasseduto per ora a ulteriori interventi locali in vista di determinazioni a livello ministeriale.

6.5 Il centro per la giustizia minorile

La legge regionale 19 febbraio 2008 n°3 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli Istituti Penitenziari della Regione Emilia Romagna", anch'essa modificata dalla l.r. 27 settembre 2011 n° 13, attribuisce al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà (in breve: Garante dei detenuti) anche la competenza sui minorenni privati della libertà. Si è quindi stabilita una proficua collaborazione tra Garante dei detenuti e Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, che hanno incontrato il dirigente del Centro giustizia minorile, visitato l'Istituto penale minorile "Pietro Siciliani", incontrato il direttore e il comandante della polizia penitenziaria nonché la dirigente dell'Ufficio di Servizio sociale minorile. Recenti e gravi fatti di violenza ad alcuni minorenni detenuti e interventi molto incisivi del Ministro della giustizia anche nei confronti del personale di Polizia penitenziaria hanno determinato un'attenzione particolare dei Garanti per questo comparto.

Le condizioni strutturali dell'edificio dove ha sede l'Istituto penale – un grande antico complesso in pieno centro storico, ormai assolutamente inadatto allo scopo per dimensioni e ubicazione - condizionano pesantemente e negativamente la vita e i diritti dei pochi ragazzi

ivi ristretti e le possibilità degli operatori di dare un contenuto educativo alla loro azione.

E' radicato convincimento di questo Garante, manifestato anche sulla stampa (vedi allegato ...) che solo un coraggioso e radicale cambiamento di sede e di tipologia strutturale possa mettere fine ai gravi problemi ripetutamente emersi, dei quali si è occupato e si sta ancora occupando non solo il ministero ma anche il giudice penale.

14 febbraio 2012

Vertice sul Pratello. I Garanti: "Nessun sovrappollamento, si lavori per i ragazzi"

"Il nostro auspicio è che si torni a lavorare nell'interesse dei minori. Che i ragazzi tornino al centro di un vero percorso di recupero e reinserimento, nel quale si riduca sempre di più l'area legata alla detenzione, anche con l'impegno degli enti locali. E non nascondiamo la nostra speranza che ciò avvenga: abbiamo infatti riscontrato concretezza, una buona visione delle problematiche esistenti e la giusta volontà di operare". Desi Bruno e Luigi Fadiga, rispettivamente Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e Garante regionale per l'infanzia, hanno incontrato pochi giorni fa i vertici del carcere minorile di Bologna, il Pratello: Paolo Attardo, direttore del Centro di giustizia minorile; Francesco Pellegrino, direttore dell'Istituto penale minorile;

Teresa Sirimarco, assistente sociale e dirigente del Servizio sociale minorile del ministero della Giustizia; Immacolata Pisano, direttrice del Centro di pronta accoglienza minori arrestati e della comunità ministeriale; Alfio Bosco, comandante degli agenti di polizia penitenziaria.

L'incontro, richiesto da Bruno e Fadiga e da loro sollecitato in seguito al recente tentativo di suicidio da parte di un ragazzo detenuto, arriva dopo le notizie sugli episodi di violenza e maltrattamento a danno dei minori all'interno del Pratello. "Ci siamo presentati, essendo stati nominati di recente - spiegano i due Garanti - e abbiamo offerto loro la nostra collaborazione, ascoltando quali sono i loro piani di lavoro". Al momento al Pratello ci sono 19 ragazzi, cui aggiungere i 9 ospitati nella comunità ministeriale. Nessuno all'interno del centro di prima accoglienza: "Ci hanno dunque assicurato che non c'è sovraffollamento, e questa è una buona notizia. Il personale attuale è sufficiente", sottolineano Bruno e Fadiga. Le carenze, viceversa, sono altre: "Quella di assistenza psicologica ai ragazzi - spiegano i due Garanti -, in particolar modo per ciò che riguarda l'accoglienza e il primo colloquio. Insufficienti anche gli assistenti sociali, che al momento si ritrovano con circa 70 casi a testa da dover gestire. Secondo i vertici della struttura, occorre poi una migliore definizione del rapporto con il Servizio sanitario regionale, così come servono mediatori culturali preparati e seri che operino all'interno della struttura, e non interpreti che arrivano quando chiamati. Inoltre, ci hanno chiesto di poter arrivare alla definizione di un protocollo con la Regione su linee guida che considerino il percorso complessivo di sostegno e recupero del ragazzo, di cui l'aspetto penale deve essere solo una parte. Aiuto che va garantito anche dopo il 18^o anno d'età, quando si ricorre a un sotterfugio, l'inizio di un procedimento amministrativo, per la presa in carico del giovane".

Quanto al ventilato trasferimento di 27 agenti di polizia penitenziaria, sui 36 complessivi, dopo i casi di maltrattamento denunciati e il conseguente cambio dei vertici del Pratello, al momento è stato sospeso. "Bisogna dire - chiariscono Desi Bruno e Luigi Fadiga - che da più di un anno il ministero non organizza i corsi di formazione per gli agenti penitenziari che lavorano con i minori, mentre è fondamentale che venga appunto inviato personale specializzato".

"Più in generale - afferma Fadiga - la mia impressione è che all'interno della struttura regnasse un clima, sedimentatosi nel corso degli anni, caratterizzato dalla carenza di aspetti educativi, per cui alla fine vigeva sempre la legge del farsi giustizia da sé. E comunque quello dei 'ragazzi del Pratello' è ormai un marchio non certo positivo, bisognerà lavorare per cancellarlo". "L'importante - aggiunge Desi Bruno - è che ora si mettano al centro le condizioni del minore, non altro. Che si lavori per ridurre ulteriormente l'area della detenzione minorile e per una complessiva presa in carico dei minori portatori di disagio".

Nei prossimi giorni i due Garanti riceveranno dati e schede sulla situazione dei ragazzi che sono all'interno del Pratello, dopodiché torneranno nella struttura bolognese.

7 | La rappresentanza e la difesa dei diritti

difensore tecnico e tutore

La titolarità di un diritto rimane sterile se il soggetto che ne è titolare non può esercitarlo o chiederne l'adempimento. Sotto questo profilo la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti da parte dei minori di età citata all'inizio rappresenta un passo ulteriore rispetto alla Convenzione delle N.U., e la sua concreta attuazione e applicazione deve costituire un obiettivo primario del Garante regionale in base all'art. 2 della legge istitutiva.

Determinante a questo scopo è la possibilità di difesa in giudizio e la nomina di rappresentanti legali là dove questi manchino o siano stati privati di tale rappresentanza. Queste norme vanno lette in vista dell'attuazione piena del diritto all'ascolto nei procedimenti giudiziari che interessano una persona di minore età, e dunque non solo nei procedimenti penali ma anche nei procedimenti civili.

Se nel nostro ordinamento il diritto all'ascolto e alla difesa tecnica sono da tempo riconosciuti agli imputati minorenni nei procedimenti penali, non si può dire altrettanto per i procedimenti civili che li riguardano, ed in particolare per i procedimenti di adottabilità, di limitazioni e decadenza della potestà e di affidamento. Ciò è

conseguente a norme processuali inadeguate, sulle quali è intervenuta anche la Corte costituzionale. Analogamente, la disciplina della rappresentanza sostanziale della persona di minore età non è sempre rispettosa dei nuovi diritti sanciti dalle Convenzioni richiamate sopra.

L'azione del Garante si è sviluppata in entrambe le direzioni, allo scopo di favorire e implementare tanto il diritto alla difesa tecnica quanto una rappresentanza sostanziale efficace.

7.1 Diritto di difesa

Si è rilevata la diffusa presenza sul territorio regionale di numerose associazioni private di avvocati di diritto minorile e di famiglia, e ciò ha posto un problema di individuazione dei possibili referenti. Sono stati perciò avviati sin dall'inizio contatti con il presidente del Consiglio dell'ordine forense della Corte d'appello, finalizzati a far conoscere la nuova figura del Garante e il suo ruolo e a individuare momenti di collaborazione strutturata, sia

sul piano dell'operatività che su quello della formazione. Era infatti evidente l'esigenza di integrare con un rappresentante dell'avvocatura designato ufficialmente dal Consiglio dell'ordine il tavolo di lavoro autorità giudiziaria-servizi, ma questo obiettivo è stato ritardato a causa della scadenza della consiliatura e del rinnovo delle cariche sociali.

E' stata infine convocata e realizzata il 15 gennaio scorso dal presidente del Consiglio dell'ordine forense, su richiesta del Garante e nella sede del Consiglio stesso, una riunione di tutte le associazioni forensi interessate alla materia minorile e familiare. Ad essa hanno partecipato nove associazioni (Camera Minorile; AMI; AIAF; CaMino; AGI; AIGA; ANFI; Associazione donne giuriste; Sindacato avvocati), nonché la Camera penale. In esito all'incontro, il Garante ha ricevuto assicurazione che in tempi brevi sarà comunicato il nominativo del o degli avvocati designati come referenti.

Il Garante ha inoltre preso contatti con il presidente dell'Associazione onlus "Avvocato di strada" Antonio Mumolo, per verificare le possibilità di collaborazione nel campo della difesa dei "grandi minori", vale a dire i ragazzi e le

ragazze più prossimi alla maggiore età compresi i minori stranieri non accompagnati in situazione di tutela. "Avvocato di strada" è un'associazione di avvocati, nata nel 2007 a Bologna, che oggi comprende circa 700 membri in 31 città d'Italia e si occupa in maniera gratuita della tutela dei diritti delle persone senza fissa dimora e delle persone vittime della tratta.

Si è svolto a tal fine un incontro nello scorso mese di febbraio nel quale si sono reciprocamente illustrate le funzioni e le attività in corso. E' stato individuato di comune interesse l'ambito di attività relativo alla tutela dei diritti e alla difesa dei "grandi minori". In questa prospettiva si è esaminata la fattibilità e sostenibilità di un sistema di sportelli di prossimità rivolti a questa tipologia di ragazzi, con accesso spontaneo e gratuito nella prospettiva di una consulenza giuridica esercitata a loro favore sul modello di altri Paesi europei. A conclusione dell'incontro si è concordato di programmarne un secondo dopo le necessarie verifiche da parte dell'avv. Mumolo circa la compatibilità del progetto con gli scopi sociali e con le norme che disciplinano la nomina dei difensori d'ufficio e il patrocinio a carico dello Stato.

7.2 La rappresentanza legale

E' stata in precedenza sottolineata la rinnovata importanza dell'istituto della tutela e della figura del tutore. La complessità dei nuovi modelli familiari, la crescente fragilità delle famiglie, la progressiva perdita di capacità genitoriali producono l'effetto di attenuare sensibilmente la funzione di protezione e difesa del figlio minore spettante alla famiglia; di ridurre sul piano fattuale la presunzione di coincidenza tra volontà dei genitori e interesse del figlio; di lasciare più solo e meno difeso il soggetto in età minore, spesso vittima di una aduttizzazione precoce.

Questi fenomeni sociali si verificano anche nel territorio regionale, dove per di più esiste un numero rilevante di minori stranieri non accompagnati i cui diritti sono messi in forse dalla mancanza di un soggetto adulto che ne abbia la rappresentanza e la cura. E' per questo che la figura del tutore va riacquistando peso, e la legge regionale si mostra attenta al fenomeno.

L'art. 5 della legge regionale istitutiva attribuisce al Garante il compito di "promuovere la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione". In questo quadro e in adempimento al compito attribuitogli dalla legge, il Garante ha dato avvio a un programma rivolto a sensibilizzare

la comunità locale e a formare persone adulte disponibili, se richieste dal giudice tutelare, ad assumere la tutela di minorenni italiani o stranieri nei cui confronti i genitori non esercitano più o non possano anche temporaneamente esercitare la potestà e la connessa funzione di rappresentanza. Il tutore acquista così – o se si preferisce riacquista – un ruolo di micro-garante dei diritti del rappresentato, con la precisazione che l'aggettivo "micro" non vuole avere qui alcun significato riduttivo ma semplicemente sottolineare la stretta relazione del tutore col soggetto in tutela e con la promozione dei suoi diritti.

Allo scopo di avviare il coinvolgimento e la sensibilizzazione della comunità locale, si è ritenuto di coinvolgere nel progetto il volontariato organizzato. Si è così convenuta una collaborazione col Centro Servizi per il Volontariato della provincia di Bologna (VolaBo), col quale si è già realizzato un primo seminario dal titolo " Facciamo crescere il tutore volontario", svoltosi nella Sala Guido Fanti dell'Assemblea Legislativa regionale il 7 marzo scorso. Vi hanno preso parte i magistrati Matilde Betti del Tribunale di Bologna e Giancristoforo Turri già procuratore per i minorenni di Trento; l'esperta Paola Atzei per il Centro VolaBo; l'assistente sociale Antonella Tosarelli dell'ufficio del Garante, e il Garante stesso.

Nel corso del Seminario si è data

notizia dell'apposito "Percorso di formazione per tutori volontari" di prossimo avvio, strutturato su dieci incontri sui temi giuridici, psicologici, educativi e sociali che possono presentarsi durante l'esercizio della tutela.

7 marzo 2013

Facciamo crescere il tutore volontario

Relazione introduttiva

Tutela e protezione

La parola "tutela" è molto ricca di significati, e ha una storia molto lunga che affonda le sue radici nel diritto romano. In generale nella lingua italiana tutela equivale a protezione, difesa. Per i suoi collegamenti con i mutamenti delle strutture e dei comportamenti sociali e familiari, il termine tutela ha subito una evoluzione di significati. Nel linguaggio corrente può trattarsi di protezione di qualunque tipo: privata, pubblica, sociale, della salute, dell'ordine pubblico, dell'ambiente, e così via. In questo senso, la parola tutela non ha un significato giuridico preciso e univoco.

Ma può trattarsi anche di protezione più direttamente giuridica, e allora la parola tutela diventa un termine tecnico, che designa una precisa figura giuridica: quella del tutore. E' di questa tutela e di questo tutore che oggi ci occupiamo. Allo scopo di evitare equivoci si parla anche di tutela civile o di tutela legale, ma la legge usa soltanto il sostantivo senza aggettivi. Per capire di cosa si tratta occorre ricordare che i minori di età non possono autonomamente prendere decisioni o fare scelte che abbiano conseguenze giuridiche. Possono

essere proprietari di un appartamento ricevuto in eredità, ma non possono da soli decidere di affittarlo o di venderlo; possono aver subito delle lesioni in un incidente stradale, ma non possono da soli fare causa per chiedere il risarcimento a chi li ha investiti; possono aver diritto a dei sussidi o a delle terapie gratuite, ma non possono chiederli direttamente in proprio nome. Fino a che non abbiano compiuto diciotto anni sono "incapaci di agire", e hanno bisogno di un "rappresentante legale": vale a dire di una persona o di un organismo che parli e agisca in nome e per conto loro. Sono infatti persone titolari di diritti senza essere in grado di farli valere.

Occorre qui anticipare che le norme sulla tutela risalgono al 1940, quando si riteneva che i diritti del minore meritevoli di protezione fossero quelli patrimoniali, quando si avvertiva cioè il bisogno di proteggere l'eventuale patrimonio del minore dalla cattiva amministrazione o dalle malversazioni fatte dai genitori a suo danno. Non era maturata a quell'epoca l'idea che i minori fossero soggetti anche di diritti civili e sociali come il diritto all'educazione e all'istruzione, il diritto ad esprimere un'opinione, il diritto a crescere in una famiglia, e così via. Anche per questo il significato e i contenuti della tutela sono andati cambiando nel tempo.

La rappresentanza legale

E' ovvio che il compito di rappresentante legale del minore spetta in primissimo luogo al genitore o ai genitori. Sono loro infatti che hanno il dovere/diritto di mantenere educare e istruire il figlio, e perché possano adempiere a tale funzione la legge attribuisce loro la potestà genitoriale (art. 316 cod. civ.) e la rappresentanza dei

figli (art. 320 cod. civ.). In base a tali doveri e poteri il genitore o i genitori provvedono al mantenimento all'istruzione e all'educazione dei figli, li rappresentano in tutti gli atti civili, e sotto il controllo del giudice ne amministrano i beni.

Può accadere però che i genitori non ci siano: o perché sono morti, o perché non hanno riconosciuto il minore alla nascita, o perché sono irreperibili, o perché ci sono ma sono stati privati della potestà genitoriale a causa del loro disinteresse e della loro incapacità a prendersi cura del figlio (art. 343 cod. civ. in rel. all'art. 30 Costituzione). In tutti questi casi deve essere nominato un altro rappresentante, perché il soggetto minore di età è un soggetto debole e dalla nascita fino ai diciotto anni deve sempre avere qualcuno (persona od ente) che lo rappresenti giuridicamente e lo "difenda", facendo valere in suo nome e per suo conto quei diritti patrimoniali e non patrimoniali che il minore non saprebbe o non potrebbe esigere. Quest'altro rappresentante, che in qualche modo potremmo definire un "supplente" dei genitori, si chiama tutore ed esercita la tutela del minore.

Il giudice tutelare e il tutore

Quando i genitori sono morti "o per altre cause" non possono esercitare la potestà, deve essere avvertito il giudice tutelare e da allora si apre la tutela: e qui il termine tutela è usato in senso strettamente tecnico-giuridico, disciplinato dal Capo I del Titolo X del codice civile con quarantasei articoli (da 343 a 389), e dunque in maniera molto dettagliata.

Il Giudice tutelare è un magistrato appartenente al tribunale civile ordinario, specificamente incarica-

to di questa funzione. Nei tribunali di maggiori dimensioni vengono designati più magistrati a questo scopo.

Il Giudice tutelare può chiedere l'assistenza degli organi della pubblica amministrazione e di tutti gli enti i cui scopi corrispondono alle sue funzioni. Ha quindi il potere di chiedere l'intervento della forza pubblica e dei servizi socio-assistenziali di protezione dei minori. La prima decisione che egli deve prendere è la nomina del tutore. Normalmente, il giudice tutelare decide di nominare una persona della famiglia: un nonno, una zia, un fratello maggiore o altro parente affettivamente legato al minore. Ma può accadere che la famiglia non ci sia, o che la nomina di un familiare sia gravemente inopportuna. In tal caso il giudice tutelare è libero di scegliere il tutore anche al di fuori della parentela. Dovrà tuttavia sempre trattarsi di "persona idonea all'ufficio, di ineccepibile condotta, che dia affidamento di educare e istruire il minore" tenendo conto delle sue capacità, dell'inclinazione naturale e delle sue aspirazioni (art. 348 in rel. all'art. 147).

La persona prescelta non può rifiutare la nomina se non per gravi ragioni indicate dalla legge. Dopo la nomina, per gravi ragioni sopraggiunte il giudice tutelare può esonerare il tutore dall'ufficio. "Fare il tutore" è dunque un dovere civico di solidarietà, ed è completamente gratuito. Non è prevista alcuna ricompensa per il tutore, fatta eccezione per il caso in cui il minore tutelato abbia un grande patrimonio che presenti difficoltà di amministrazione. In tal caso, il tutore può chiedere un'equa indennità. Prima di assumere l'incarico il tutore deve giurare davanti al giudice di esercitarlo "con fedeltà e diligenza", e subito dopo deve fare l'inventario dei beni del minore.

Funzioni del tutore, controlli del giudice tutelare

Il tutore "ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili, e ne amministra i beni" (art. 357 cod. civ.). L'espressione "avere cura di una persona" è densa di significato. Non vuol dire che il tutore debba prendere in casa sua il tutelato, e neppure vuol dire che debba mantenerlo. Vuol dire però che il tutore deve interessarsi attivamente di lui e dei suoi problemi, della sua salute, della sua crescita, del suo andamento scolastico e della sua formazione professionale. Nel fare ciò deve tener conto delle capacità del minore, dell'inclinazione naturale e delle sue aspirazioni, così come deve fare un buon genitore. Deve insomma sentirsi responsabile di una persona di minore età, e aiutarla a crescere e a rendersi autonoma. Reciprocamente, come precisa l'art. 358, il minore "deve rispetto e obbedienza al tutore". Secondo il codice civile, il minore ultrasedicenne deve essere sentito prima che si proceda alla nomina del suo tutore. Ma ormai, dopo l'entrata in vigore della Convenzione delle N.U sui Diritti del Fanciullo, sempre ed in ogni caso il minore ha diritto di essere ascoltato. La dimensione dell'ascolto diventa così uno dei momenti essenziali della tutela.

Le decisioni di fondo relative all'educazione e al luogo dove il minore deve vivere sono deliberate dal Giudice tutelare su proposta del tutore, sentito il minore che abbia compiuto dieci anni (art. 371). Il Giudice tutelare può convocare in qualunque momento il tutore, allo scopo di chiedere informazioni chiarimenti e notizie sulla gestione della tutela e di dare istruzioni inerenti agli interessi morali e patrimoniali del minore.

Va sottolineato che l'esercizio della tutela non comporta solo diritti e doveri, ma anche e soprattutto

una relazione umana che non si limita alla sfera educativa ma tocca necessariamente quella affettiva. Il tutore non è un estraneo e arcigno controllore. Deve essere un punto di riferimento anche affettivo, un punto di appoggio di aiuto e di guida, e deve egli stesso sentirsi tale. Esiste quindi una forte dimensione personalistica nella tutela, messa forse in ombra dall'attenzione che il codice riserva agli aspetti patrimoniali. Questi tuttavia rappresentano statisticamente l'eccezione e non la regola, pochi essendo i minori in tutela con grandi patrimoni.

La tutela agli enti di assistenza All'opposto, moltissimi erano un tempo i minori abbandonati o senza famiglia, e di loro si prendeva cura la pubblica assistenza col ricovero in istituto. Non sarà male ricordare a questo proposito che all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso, prima che fosse approvata la legge sull'adozione dei minori in abbandono, circa 200.000 bambini, bambine e adolescenti erano ricoverati negli istituti assistenziali. In questi casi la legge stabilisce che sin dal momento del ricovero o della presa in carico l'istituto di pubblica assistenza assume gli obblighi e i poteri del tutore, fatta salva però la facoltà del giudice tutelare di nominare tutore una persona singola (ad es., un parente) o di deferire la tutela allo stesso ente assistenziale se meritevole di fiducia. Quella disposizione, contenuta negli artt. 354 e 402 del codice civile, è sopravvissuta a tutti i mutamenti normativi e di costume ed è ancora in vigore. Essa però viene interpretata in senso ampio, intendendosi per "istituto di pubblica assistenza" l'ente locale erogatore dei servizi socio-assistenziali, e quindi il Comune o il servizio sociale territoriale che a quello fa capo.

Questa forma di tutela viene utilizzata molto di frequente nei procedimenti civili dei tribunali per i minorenni quando in via provvisoria affidano il minore al servizio sociale e deferiscono la tutela al sindaco del comune in cui il minore è domiciliato. A sua volta il sindaco può delegare un operatore anche amministrativo - o nei comuni maggiori un apposito ufficio - a esercitare le funzioni di tutela. In tal modo, com'è facile immaginare, tutta la dimensione interpersonale della tutela si perde, e può diventare prevalente l'aspetto amministrativo e burocratico.

Tutela e volontariato

Come si è detto, allo scopo di conservare la dimensione interpersonale della tutela anche là dove non è possibile scegliere un familiare o un parente, la legge consente al Giudice tutelare di nominare una persona estranea che sia però idonea all'ufficio di tutore, sia di condotta ineccepibile, e dia affidamento di educare e istruire il minore. Su questa base giuridica si fonda la figura del tutore volontario, già positivamente sperimentata da diversi anni in molte realtà locali. Il tutore volontario è una persona che si mette gratuitamente a disposizione del giudice tutelare per la nomina a tutore, ferma restando la facoltà dello stesso giudice di non utilizzare quella disponibilità e di preferirne altre considerate più adeguate in relazione al caso concreto. Il collegamento del tutore con i servizi socio-assistenziali è indispensabile tenuto conto dei compiti di protezione che spettano a questi ultimi, ai quali non di rado il minore viene affidato dal giudice. La legge

non è precisa a questo riguardo, e permette interpretazioni e prassi differenti: il che aumenta la necessità di collegamenti e di buone interazioni tutore-servizi. Per più, i procedimenti civili di protezione (decadenza della potestà; adottabilità; adozione) sono di competenza del tribunale per i minorenni e sono piuttosto complessi dal punto di vista processuale, anche perché richiedono la presenza necessaria dei difensori legali. Vi sono inoltre questioni di competenza fra tribunale minorile e tribunale ordinario, non risolte chiaramente dalla legge.

Tutore volontario, formazione, comunità

La buona volontà non basta per svolgere l'ufficio di tutore. Tenuto conto dei compiti e delle responsabilità che egli si assume, è opportuna la conoscenza delle disposizioni che regolano la materia. Ciò si rivela particolarmente utile nei casi di minori stranieri non accompagnati, considerata la complessità della normativa sull'immigrazione. Ma anche nei casi di tutela di minorenni italiani occorre conoscere almeno i fondamenti della legislazione minorile, per potersi muovere tra i vari organi amministrativi e giudiziari, e sapersi orientare fra le varie procedure di protezione previste dalla legge. Non si tratta però soltanto di preparazione tecnica o giuridica. Occorrono anche delle doti personali. Occorrono capacità di ascolto, capacità di mettersi in relazione con un bambino o un adolescente, capacità di svolgere un ruolo educativo, e anche talvolta capacità di essere autorevoli. E occorre sapere che la tutela dura fino alla maggiore età,

ma che non per questo, appena compiuto il 18° anno, il ragazzo o la ragazza sono autosufficienti. Anzi, è proprio allora che sono più deboli, perché cessa la protezione della legge che li presume ormai pienamente capaci.

Ecco allora l'esigenza di offrire una sede formativa che prepari a quel compito, che è un vero e proprio servizio civile diretto a promuovere e a realizzare i diritti di quei soggetti di minore età rimasti momentaneamente privi per qualsiasi causa della protezione e della rappresentanza dei genitori. Il tutore volontario diventa dunque una figura che garantisce anch'essa l'adempimento dei diritti del minore: si potrebbe dire che, quasi in parallelo col garante regionale, diventa il micro-garante di quei diritti nel caso specifico.

Non è un compito da affrontare impreparati né un compito che si possa svolgere da soli, quello di tutore volontario. E proprio per questo il volontariato organizzato può essere non solo un sostegno e un riferimento, ma anche il terreno più adatto a sviluppare a far crescere la disponibilità a proporsi per un simile servizio civile.

La legge regionale istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza (l.r. n. 9/2005 come modificata dalla l.r. n. 13/2011), all'art. 5, incarica il Garante di promuovere la cultura della tutela e della curatela anche in collaborazione con i competenti organi regionali e territoriali, ed anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione. In partenariato col Centro Servizi per il volontariato della Provincia di Bologna (VolaBo) si è perciò dato avvio al progetto che vede l'inizio con questo seminario e che si svilupperà poi in un programma del quale oggi verrà dato conto in uno dei successivi interventi.

8 | L'affidamento al servizio sociale

L'intervento di aiuto e sostegno dei servizi socio assistenziali per i minorenni in situazione di rischio avviene in maniera sempre più diffusa con la formula dell'affidamento al servizio sociale. E' questo un provvedimento pronunciato dall'autorità giudiziaria minorile nell'ambito di un procedimento civile di limitazione della potestà dei genitori o di accertamento dello stato di abbandono, elaborato in via interpretativa sulla base degli artt. 333 cod. civ. e 25 rdl 1934 n. 1404. Si tratta di una misura protettiva originariamente prevista nella legge istitutiva del tribunale per i minorenni come misura rieducativa di trattamento in esternalità per i minori di condotta irregolare.

Al provvedimento consegue per il servizio sociale affidatario l'obbligo giuridico di prendere in

carico la situazione del minore, con poteri che dovrebbero essere di volta in volta precisati nel provvedimento stesso e nel suo dispositivo. Nella prassi sono invece frequenti i casi in cui l'autorità giudiziaria non specifica i compiti attribuiti al servizio, cosicché sorgono difficoltà applicative e impossibilità a definire i poteri-doveri del servizio stesso. Ciò dà luogo a numerosi problemi in particolare con l'avvocatura, che nelle separazioni fortemente conflittuali dei genitori trova modo di contestare la legittimità dell'intervento dei servizi, benché disposta dal giudice.

Al fine di indagare l'estensione sovra-regionale del fenomeno e di individuarne i punti critici e le possibili soluzioni, il 21 luglio 2012 è stata firmata dal Garante, con i Garanti del Veneto e del Lazio, una convenzione con

l'Università di Padova per una ricerca su "Percezione, diffusione, ed interpretazione dell' istituto giuridico dell'affidamento al servizio Sociale"(vedi allegato). Scopo principale dell'indagine è valutare l'utilizzazione e l'applicazione della misura, il cui uso si va allargando ai tribunali ordinari nelle separazioni conflittuali dei genitori.

Nel territorio regionale sono ormai poco meno di seimila i minori di età affidati con provvedimento giudiziario al servizio sociale, che ne diventa perciò stesso responsabile senza una chiara definizione dei poteri di intervento, in situazioni dove l'emergenza e la conflittualità familiare sono la regola. La distribuzione a livello provinciale risulta dalla seguente tabella.

PROVINCE	ANNO 2009	ANNO 2010
	CON PROVVEDIMENTO DI AFFIDO INDIPENDENTEMENTE DALL'ANNO DI EMISSIONE	
Piacenza	420	443
Parma	446	440
Reggio Emilia	650	700
Modena	1033	1073
Bologna	1136	1217
Ferrara	421	401
Ravenna	501	502
Forlì-Cesena	513	516
Rimini	497	534
TOTALE	5.617	5.826

In ragione di ciò e della possibilità di raffrontare dati e prassi di tre grandi ambiti regionali quali Veneto Emilia Romagna e Lazio e di tre grandi distretti giudiziari quali le Corti di appello di Venezia Bologna e Roma, la ricerca ha forte rilevanza per i servizi sul piano operativo, grande interesse scientifico, e tocca uno dei momenti più delicati dell'intervento di protezione e promozione dei diritti del minore e delle interazioni tra servizi e autorità giudiziaria.

Le sue principali finalità sono infatti la valutazione della dimensione quantitativa del fenomeno; la rilevazione delle attuali pratiche interpretative e attuative; la costruzione su base regionale di un documento interpretativo comune sulla natura, i significati e le implicazioni operative per il lavoro sociale di tale misura; la promozione di linee di indirizzo

su base regionale con azioni di comunicazione e diffusione; la formulazione di proposte di maggiore definizione della misura in ambito normativo

Le modalità della ricerca prevedono che ciascuno dei garanti regionali coinvolti debba indicare un coordinatore scientifico e curare la raccolta dei dati nella rispettiva regione, realizzare interviste in profondità nel numero determinato dalla direzione scientifica centrale, organizzare come gruppi di supporto dei focus group dove siano rappresentati i soggetti istituzionali e le figure professionali coinvolti nell'applicazione della misura. Il garante dell'Emilia Romagna è stato inoltre incaricato di redigere il saggio introduttivo della ricerca

In tale quadro l'ufficio del garante ha già preso parte insieme

ai colleghi del Veneto e del Lazio a tre riunioni organizzative (una a Bologna e due all'Università di Padova) nel corso delle quali è stata definita la metodologia e la tempistica, confrontata e monitorata sulla base della collaborazione con l'Università di Bologna.

E' stata sottoscritta a tal fine una convenzione con il Dipartimento di scienze dell'educazione, e nominata la coordinatrice scientifica.

Si è avuta la disponibilità della presidenza del Tribunale per i minorenni di Bologna per la rilevazione dei dati e l'analisi dei fascicoli-campione, attività che hanno preso avvio sulla base di una scheda preparata dalla direzione scientifica e che sono in corso. Questa fase terminerà presumibilmente nelle prossime settimane. Ad essa seguiranno

trentasei interviste in profondità a testimoni privilegiati, effettuate da due intervistatori selezionati e formati da un'apposita commissione tramite procedura comparativa per titoli e colloquio. Si è già tenuta la prima riunione del focus group e un'altra seguirà prima dell'estate. Seguiranno poi delle interviste telefoniche standardizzate, secondo una griglia elaborata dalla Regione Veneto.

La redazione del rapporto di ricerca comprensivo delle tre Regioni coinvolte è prevista entro il corrente anno

28 ottobre 2012

L'affidamento al servizio sociale

Relazione introduttiva

Affidamento e affidamenti

Il termine "affidamento" è utilizzato molto spesso dalle leggi che riguardano le persone minorenni e bisognose di interventi di aiuto e sostegno. Vi sono infatti diversi tipi di affidamento, sia in materia civile che penale, con altri presupposti ed altre finalità di quello che è oggetto del presente lavoro. Occorre perciò fare subito le necessarie distinzioni.

Abbiamo anzitutto l'affidamento familiare, disciplinato dalla legge 1983 n. 184 modificata dalla legge 2001 n. 149, col quale un minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo è affidato a una famiglia o a una persona singola per un periodo massimo di ventiquattro mesi.

Quando vi è consenso dei genitori esso viene organizzato e disposto dal servizio sociale territoriale e omologato dal giudice tutelare; quando il consenso manca, vi può supplire un provvedimento del tribunale per i minorenni che lo dispone in via autoritativa. L'esito fisiologico dell'affidamento familiare è il rientro nella famiglia d'origine, recuperata al suo ruolo genitoriale una volta cessate le difficoltà – soggettive od oggettive - che avevano determinato l'intervento di aiuto (artt. 2-5 della l. 1983 n. 184, modif. dalla l. 2001 n. 149).

Simile all'affidamento familiare (ma la categoria è contestata da alcuni autori) c'è l'affidamento giudiziale o giudiziario, che può essere ordinato dal tribunale non sulla base della legge 2001 n. 149 ma in base alla vecchia normativa sulla potestà dei genitori contenuta nel codice civile. In particolare, l'art. 333 prevede che in caso di comportamento dei genitori pregiudizievole al figlio il tribunale per i minorenni possa disporre l'allontanamento dalla residenza familiare e prendere "i provvedimenti convenienti": vale a dire anche affidarlo ad un'altra famiglia per un tempo che il codice non precisa.

Vi è poi l'affidamento preadottivo, che viene disposto dal tribunale al termine del procedimento di adottabilità. Con l'affidamento preadottivo un minore dichiarato adottabile con sentenza definitiva viene affidato a scopo adottivo alla famiglia per lui prescelta dal tribunale per i minorenni tra quelle che desiderano adottare. Esso è un prodromico alla sentenza di adozione legittimante, ha la durata di un anno, è supportato dai servizi locali ed è revocabile se sorgono difficoltà di inserimento (art. 22

della l. citata).

Sempre in materia di adottabilità va ricordato il cosiddetto affidamento a rischio giuridico, che il tribunale può disporre in pendenza del procedimento nel caso di urgente esigenza del minore di inserimento in ambiente familiare. In tal caso, il minore è temporaneamente collocato presso una famiglia disposta ad accoglierlo malgrado l'incertezza dell'esito processuale, e ad adottarlo in caso di passaggio in giudicato della sentenza di adottabilità. E' questo un provvedimento revocabile, previsto dall'art. 10 comma 3 della l. 149/2001.

Infine, vi è l'affidamento al servizio sociale propriamente detto, non di rado detto anche affidamento al servizio sociale territoriale o affidamento al Comune. Di questo tratta la presente ricerca, ed occorre perciò esaminare l'argomento più da vicino.

L'affidamento al servizio sociale: storia

Per comprenderne natura e finalità dell'affidamento al servizio sociale è necessario ripercorrerne sia pure sommariamente la storia.

Esso nasce come misura coercitiva di intervento non penale nei confronti di minorenni dalla condotta socialmente inaccettabile. A differenza degli interventi penali, possibili solo a partire dal quattordicesimo anno e solo in caso che il fatto costituisca reato, non è prevista un'età minima, e non sono tipicizzate le condotte devianti che possono darvi luogo. Esse pertanto possono essere anche irrilevanti dal punto di vista penale, ma devono poter essere considerate irregolari dal punto di vista sociale.

E' un provvedimento introdotto

negli anni cinquanta sulla falsariga di esperienze francesi che privilegiavano il trattamento in ambiente aperto ("en milieu ouvert") con la legge 25 luglio 1956 n. 888, modificatrice del r.d.l. 20/7/1934 n. 1404 istitutivo del Tribunale per i minorenni (di seguito legge minorile). In precedenza, il testo originario della norma stabiliva che i minori "traviati e bisognevoli di correzione morale" potessero essere internati in appositi istituti rieducativi denominati case di rieducazione, gestiti dal Ministero della giustizia o con quello convenzionati.

La riforma attuata dalla legge 25 luglio 1956 n. 888, dopo aver mutato la definizione di minore traviato in quella di "minore irregolare per condotta o carattere", e pur conservando la casa di rieducazione, ha introdotto e ha messo al primo posto la misura dell'affidamento del minore al servizio sociale. In estrema sintesi esso consiste in un'attività di sostegno e controllo della condotta del minore, ordinata dal tribunale per i minorenni e messa in opera dal servizio sociale, che lascia il minore nel suo contesto di vita facendolo però seguire ed aiutare dal servizio stesso.

E' dunque una misura nata e pensata per i casi di disadattamento minorile, nell'ambito della caratteristica competenza amministrativa chiamata nella prassi "rieducativa" del tribunale per i minorenni, che si colloca fra le due tradizionali competenze di ogni organi giudiziario: quella civile (volta a dirimere le controversie tra privati) e quella penale (diretta a individuare e punire gli autori di reato). L'attuazione della misura rieducativa, attribuita in origine agli uffici di servizio sociale del Ministero della giustizia, è stata trasferita

alla competenza degli enti locali territoriali (Comuni o consorzi di Comuni) col d.p.r. 1977 nr. 616 unitamente a quella del collocamento in casa di rieducazione. Quest'ultima però è stata attuata dagli enti locali con il collocamento in comunità o in piccole strutture.

Per completezza, va aggiunto che la legge 1956 n. 888 aveva introdotto, accanto alla misura della casa di rieducazione, e per i casi di "irregolarità del carattere", anche il collocamento in istituto medico psicopedagogico, che però dopo il dpr 616/1977 non ha avuto applicazione da parte degli enti locali. L'argomento sarà ripreso oltre, anche con riferimento ai casi di minori con problemi psicologici o psichiatrici.

Il procedimento.

Il procedimento per l'applicazione della misura dell'affidamento al servizio sociale (art. 25 legge minorile) inizia a seguito di segnalazione non obbligatoria del minore al tribunale per i minorenni da parte del pubblico ministero minorile, oppure da parte dei genitori, o dell'ufficio di servizio sociale, o degli organismi di educazione (es., la scuola), o di protezione e di assistenza all'infanzia (servizi sociosanitari). Ciascuno di questi soggetti può, se lo ritiene opportuno, "riferire i fatti" di irregolarità della condotta o del carattere (es. rifiuto scolastico o lavorativo, oziosità, vagabondaggio, consumo di sostanze, bullismo, ecc.) al tribunale per i minorenni. Non si tratta dunque di un obbligo di segnalazione né della denuncia di un reato, come per i casi di abbandono o per i casi penali, ma di una facoltà. E' da sottolineare

l'attribuzione di tale facoltà anche al servizio sociale, privo invece di legittimazione processuale attiva nei procedimenti civili.

Il tribunale, per mezzo di uno dei suoi componenti (e quindi anche mediante un giudice onorario) esplica approfondite indagini sulla personalità del minore, all'esito delle quali dispone con decreto motivato l'applicazione della misura che ritiene più consona al caso, scegliendo fra affidamento al servizio sociale e collocamento in comunità. Chiara la distinzione fra le due misure. La prima tende a lasciare il minore nel suo ambiente di vita sfruttandone le risorse positive; la seconda è residenziale e – in origine – istituzionalizzante e nettamente custodialistica.

Nell'ipotesi che sia disposto l'affidamento al servizio sociale il giudice in una apposita udienza convoca il minore e il rappresentante del servizio sociale, e indica in un verbale le prescrizioni che il minore dovrà seguire in ordine alla sua istruzione o formazione professionale e all'utilizzazione del tempo libero, nonché le linee direttive dell'assistenza alle quali egli deve essere sottoposto (art. 27 legge minorile). Nella stessa circostanza il giudice può disporre, dandone atto a verbale, l'allontanamento del minore dalla famiglia, con indicazione del luogo in cui dovrà vivere e della persona o dell'ente che si prenderà cura della sua educazione.

Il servizio sociale "controlla la condotta del minore e lo aiuta a superare le difficoltà in ordine a una normale vita sociale". Riferisce periodicamente al giudice del tribunale per i minorenni sul suo comportamento, proponendo a seconda dei casi la modifica delle prescrizioni in senso più restrittivo o chiedendone la cessazione per

avvenuto riadattamento (artt. 27 e 29 legge minorile).

Effetti sulla potestà

Per effetto dell'affidamento al servizio sociale la potestà dei genitori non viene meno, ma resta compressa e condizionata, nel senso che essi dovranno accettare le prescrizioni impartite al figlio e il sostegno/controllo del servizio sociale affidatario, e dovranno perciò improntare la loro linea educativa in parallelo e non in contrasto con il lavoro dei servizi. Ovviamente, tanto più rigorose saranno le prescrizioni imposte al minore, tanto più verrà limitato il potere genitoriale.

Continuano ovviamente a gravare sui genitori i doveri compatibili col regime di affidamento, e quindi in primo luogo il dovere di mantenimento della prole. A questo proposito va subito segnalato che l'ultimo comma dell'art. 25 legge minorile stabilisce espressamente che "le spese di affidamento o di ricovero, anticipate dall'Erario, sono a carico dei genitori". È questo un chiaro sintomo dell'ambiguità della misura, concetto sul quale si tornerà più avanti. Per ora basti dire che questa norma non è mai stata abrogata espressamente, e che si conoscono casi in cui l'ente locale ha agito in rivalsa sui genitori richiedendo dopo alcuni anni il rimborso di somme considerevoli. La tendenza è in aumento in relazione a casi problematici di adozione internazionale, nei quali a volte si provvede al collocamento del minore in comunità anche a richiesta degli stessi genitori.

Voci critiche

Da una parte della dottrina il sistema delle misure rieducative (e

specialmente la misura del collocamento in casa di rieducazione) è stato da tempo oggetto di forti critiche. Esso infatti, pur comportando limitazioni della libertà personale, a) non tipicizza la condotta che può dar luogo all'applicazione delle misure; b) non ne determina la durata nel minimo e nel massimo; c) non indica l'età minima per esservi assoggettati; d) non prevede l'obbligo del difensore e tanto meno la sua nomina di ufficio in caso di sua mancanza; e) non impone l'obbligo dell'ascolto del minore da parte del giudice ma solo il suo intervento nella procedura.

La Corte costituzionale ha più volte affermato la legittimità delle misure di prevenzione, nel cui schema le misure rieducative vengono solitamente incluse. Tuttavia, è innegabile la loro originaria contiguità con le misure penali e la funzione di controllo sociale rafforzato che erano destinate a svolgere sul disadattamento minorile. Sul piano dell'attuazione ne sia prova il rifiuto degli enti locali di gestire una così molesta eredità, apertasi per di più quando i movimenti di contestazione giovanile erano particolarmente vivaci e difficilmente gestibili dal punto di vista politico. Malgrado l'introduzione del nuovo processo penale minorile (d.p.r. 1988 n. 448), che ha tra i suoi obiettivi la rapida uscita del minore dal circuito giudiziario, favorita da appositi meccanismi, la competenza rieducativa del tribunale per i minorenni è tutt'ora vigente, ed anzi viene talora utilizzata molto impropriamente per trattenere il minore più a lungo nel circuito giudiziario, in aperto contrasto con le predette finalità del legislatore.

Essa è stata notevolmente rivitalizzata dalla legge 3.8.1998 n.

269, la quale ha introdotto un art. 25 bis per contrastare la prostituzione minorile e per tutelare i minori stranieri privi di assistenza in Italia, vittime dei reati di tratta a scopo di prostituzione o di pedopornografia.

Qualche dato

L'applicazione delle misure amministrative registra forti differenze nei ventinove tribunali per i minorenni italiani. Tra il 1999 e il 2007 la sopravvenienza annua a livello nazionale è stata attorno ai 1.600-1.800 casi all'anno, con tendenza alla diminuzione (1848 nel 2005, 1621 nel 2007), ma è sorprendente e dovrebbe fare riflettere la diversità di applicazione da parte dei tribunali. Nel 2007, Torino ha emesso 5 provvedimenti; Genova 6; Milano 486; Roma 45; Napoli 211; Trento, Bolzano, Trieste, Perugia, L'Aquila, Bari, Lecce, Taranto e Potenza nessuno. D'altra parte, le statistiche in materia si distinguono per la loro scarsa attendibilità. Non registrano infatti le fasce di età dei soggetti coinvolti, né la durata né il tipo della misura, e molte volte questa è registrata soltanto come misura civile. Di questa tipologia dovremo occuparci

Procedimenti di potestà e affidamento al servizio sociale.

L'affidamento al servizio sociale, nato come provvedimento rieducativo e quindi di controllo sociale delle devianze giovanili, ha trovato ampio spazio in campo civile. Per misure civili devono intendersi quei provvedimenti del tribunale per i minorenni che, nell'ambito dei procedimenti civili di controllo della potestà dei genitori (cosiddetti procedimenti di potestà), hanno lo scopo di proteggere il figlio da

trascuratezza, maltrattamenti fisici o psichici, violenze anche sessuali poste in essere dai genitori nei suoi confronti.

Si tratta di provvedimenti dati con decreto motivato reclamabile in corte d'appello (ma non ricorribile in Cassazione), previsti e disciplinati dagli artt. 330, 333 e 336 del codice civile. Sono anch'essi di competenza del tribunale per i minorenni, il quale può privare il genitore dalla potestà, oppure limitarla in misura maggiore o minore prendendo "secondo le circostanze ... i provvedimenti convenienti" (art. 333).

Una così ampia formulazione ha reso possibile includere, tra i "provvedimenti convenienti" la misura dell'affidamento del minore al servizio sociale. Essa quindi è stata ed è utilizzata largamente nei procedimenti di potestà relativi a minori in tenera età nei casi di maltrattamento trascuratezza negligenza o abusi posti in essere dai genitori. Ma viene anche utilizzata, nel medesimo contesto processuale civile ed in luogo della misura amministrativa, in casi di irregolarità della condotta del minore determinata in tutto o in parte da una concorrente condotta pregiudizievole dei genitori, come previsto espressamente dall'art. 26 lett. a) della legge minorile.

Questa preferenza per il procedimento di potestà rispetto a quello rieducativo è dovuta al fatto che il primo evita al minore l'etichettamento conseguente alla misura rieducativa dell'art. 25 l.m., conservando di quella solo gli aspetti protettivi. Il procedimento rieducativo conserva infatti una forte impronta di controllo sociale, mentre l'altro può essere considerato un contenitore neutro e non etichettante per il minore.

Tuttavia, può accadere che anche

genitori del tutto incolpevoli della cattiva condotta del figlio vengano assoggettati a limitazioni della potestà percepite come ingiustamente punitive: e questo riproduce in senso inverso e a loro danno il problema sopra prospettato. Malgrado ciò, la tendenza nettamente prevalente è stata a lungo quella di trattare i casi di disadattamento nell'ambito della competenza civile, evitando di ricorrere alle norme sulla competenza rieducativa.

Come già accennato, dopo lunghi anni di mancata o sporadica applicazione le norme sulla rieducazione dei minorenni e le misure dell'art. 25 legge minorile hanno trovato nuova linfa e nuova utilizzazione a seguito della legge 3 agosto 1998 n. 269, che ha introdotto nella legge minorile l'art. 25 bis per le ipotesi di prostituzione minorile e per i minori stranieri vittime di tratta a scopo di prostituzione o di pedopornografia. Si tratta di una norma dove lo scopo di protezione del minore vittima acquista valore del tutto predominante, ponendo in ombra gli aspetti originari di controllo sociale dei procedimenti rieducativi.

La competenza rieducativa è tornata dunque di attualità in molte sedi giudiziarie minorile, e viene considerata come cerniera fra la competenza penale da un lato e la competenza civile dall'altro, permettendo al giudice approcci diversi alla stessa situazione. Ma più che di cerniera, si tratta di un elastico a tensione variabile: cosicché il confine tra competenza civile e competenza rieducativa è variabile a seconda delle prassi e dei giudicanti. L'ambiguità del sistema diventa massima e molti diritti primari del minore e dei genitori vengono calpestati. Il caso di un bambino piccolissimo

trascurato dai genitori; quello di un adolescente dedito al consumo di sostanze, quello di un dodicenne non imputabile che commette ripetuti furti, quello di un sedicenne che ha ottenuto il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena, e quello infine di un preadolescente con bravi genitori ma dedito al bullismo, possono tutti comportare l'applicazione della medesima misura, che diviene così un contenitore delle fattispecie più disparate, rendendole indistinguibili tra loro anche dal punto di vista statistico. Malgrado le critiche della scarsa dottrina e di una parte minoritaria della giurisprudenza, l'ampia discrezionalità che la legge lascia al giudice costituisce un potente incentivo alla diffusione della misura, insieme al sovraccarico di lavoro rovesciatosi sui tribunali minorili a seguito delle nuove competenze in materia patrimoniale nella separazione delle coppie di fatto.

Prassi giudiziarie e criticità

La gestione tecnica della misura da parte dei servizi sociali – che, si ripete, dal 1977 sono quelli dell'ente locale – trova in tale situazione difficoltà rilevanti e a volte insormontabili.

E' una difficoltà che va aumentando con la scoperta della misura da parte dei tribunali ordinari nei procedimenti di separazione e divorzio. Fino a non molti anni or sono, sulla base di un'interpretazione restrittiva dell'art. 23 lettera c) del d.p.r. nr. 616 del 1977, i tribunali civili ritenevano infatti che l'intervento dei servizi potesse essere chiesto solo dai tribunali per i minorenni. In pochi anni invece, superata ogni remora interpretativa, l'applicazione della misura si è

ormai diffusa anche nelle separazioni giudiziali e nei divorzi. In questi casi le difficoltà per i servizi sono maggiori, poiché è impossibile un rapido contatto col giudice a causa della struttura rigidamente contenziosa del procedimento civile ordinario.

Per tutti, vi è in primo luogo la difficoltà di decrittare un provvedimento dal cui testo non sono sempre chiari i poteri attribuiti dal giudice ai servizi. Molte volte si tratta di un mandato del tutto generico, che non permette di capire quali sono i poteri attribuiti al servizio sociale. se e in che misura il servizio affidatario può contrastare le decisioni dei genitori. Altre volte questo è detto in modo più chiaro ma con facoltà di opzione tra varie scelte: e ciò rende difficili al servizio le scelte più incisive, non sorrette da un imperativo del giudice.

Il mandato ai servizi diviene in quei casi totale, nel senso che il provvedimento esplicitamente dice che il servizio può decidere se allontanare o meno il minore dalla famiglia; se collocarlo in affidamento familiare o in comunità (e quindi scegliere gli affidatari o la comunità); se devono esserci visite di uno solo o di entrambi i genitori; quante e come devono essere le visite (e quindi anche decidere se consentire uscite pomeridiane o disporre un regime di visite protette); se le visite devono essere sospese rarefatte o rese più frequenti. Insomma, una delega in bianco dove il giudice sostanzialmente nulla decide, ma sfugge alle proprie responsabilità trasferendo di fatto ad altri il suo ruolo istituzionale.

I decreti provvisori di affidamento al servizio sociale

L'art. 336 cod. civ. consente al tribunale per i minorenni, in caso di urgente necessità, di prendere provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio, che possono essere tutti quelli elencati finora compreso l'affidamento al servizio sociale, l'allontanamento dalla residenza familiare e il collocamento presso una famiglia. Non fissa però la durata di tali provvedimenti, che tuttavia hanno natura temporanea per espressa disposizione di legge.

Da ciò derivano conseguenze nefaste. La natura provvisoria del provvedimento preclude infatti ai genitori, secondo la giurisprudenza prevalente, il reclamo alla corte di appello, e la mancanza di termini predeterminati dalla legge fa sì che la situazione di provvisorietà si protragga anche per molti anni. Questa situazione di denegata giustizia e di incertezza produce danni gravi al minore, che col provvedimento definitivo talvolta viene sradicato da affetti ormai consolidatisi nel tempo. Una situazione di questo tipo ha portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Va poi notato che molti tribunali dispongono non già l'affidamento al servizio sociale, ma l'affidamento del minore al Comune. Questa formula, spesso usata indifferenzialmente dall'altra, si traduce in pratica in un affidamento ai servizi sociali comunali, ma è impropria e crea ulteriori equivoci. Se l'affidamento al servizio sociale è misura tecnica prevista e – come si è visto – disciplinata dalla legge, l'affidamento al comune appare piuttosto come l'imposizione di un obbligo di assistenza che già compete al comune stesso e che può esercitarsi anche con forme diverse di intervento accettate dalla famiglia

e dal minore (comunità di accoglienza, assistenza domiciliare, centri diurni, contributi economici alla famiglia, ecc.) e senza mandato dell'autorità giudiziaria.

Ad essa tuttavia si ricorre con frequenza là dove l'iniziativa dei servizi locali manca, o ha bisogno dell'avallo del magistrato per vincere resistenze ed inerzie delle amministrazioni comunali.

I provvedimenti di affidamento al s.s. e il procedimento di adottabilità

L'affidamento al servizio sociale si incontra anche nel procedimento di adottabilità, che è stato introdotto dalla l. 431/1967, modificato con la l. 184/1983 e ulteriormente modificato con la più recente l. 129/2001. Infatti l'art. 10 comma 3 ricalca la formula dell'art. 333, ed i "servizi locali" sono menzionati più volte (cfr. art. 11 co. 6; art. 12 co. 4; art. 13 co. 2; art. 22 co. 3 e 8), e gli artt. 16 e 23 co.3 stabiliscono che "si applicano gli artt. 330 e seguenti del codice civile".

Ciò rende possibile disporre anche in tali casi e con provvedimento provvisorio l'affidamento al servizio sociale, e rende ancora più ambigua la misura. Per il resto, si rimanda a quanto detto sopra in tema di procedimenti sulla potestà. Va tuttavia precisato che, essendo possibile nel procedimento di adottabilità sospendere la potestà dei genitori e nominare un tutore, ed essendo altresì necessario garantire anche al minore la difesa tecnica di un avvocato, l'intervento dei servizi diviene ancora più complesso per l'esigenza di rispettare le garanzie del contraddittorio.

Le "irregolarità del carattere"

Come si è accennato sopra, la l. 888/1956 aveva introdotto anche la misura del collocamento in istituto medico-psicopedagogico, destinata ai minori irregolari non per condotta (o non solo per condotta), ma "per carattere". Negli anni cinquanta del secolo scorso la misura trovava applicazione, ma dopo il trasferimento ai servizi dell'ente locale operato dal d.p.r. n. 616/1977 è caduta del tutto in desuetudine, sostituita dal collocamento in comunità o in piccole strutture idonee.

E' oggetto di discussione la possibilità di utilizzare l'art. 25 legge minorile nei casi di minorenni con problemi psichiatrici, invece di ricorrere alle disposizioni sul trattamento sanitario obbligatorio. Si è osservato però che queste ultime non sono di competenza del tribunale per i minorenni ma del sindaco, e che la legge non prevede eccezioni nel caso di minore età. Per di più, la misura rieducativa non è coercibile, e cessa con la maggiore età o al massimo col compimento del ventunesimo anno. Queste considerazioni hanno indotto il Tribunale per i minorenni di Milano a dichiararsi incompetente di fronte alla richiesta di inserimento coatto in comunità psichiatrica, trattandosi sostanzialmente della richiesta di un TSO e non della misura prevista dall'art. 25 legge minorile.

L'affidamento degli ultradiciottenni

L'anticipazione della maggiore età dai ventuno ai diciotto anni effettuata dalla legge 8 marzo 1975 ha posto rilevanti problemi nella materia di cui si occupa la presente ricerca. L'art. 25 legge minorile, un tempo applicabile fino al ventunesimo anno, non

dovrebbe più essere possibile in quanto i soggetti maggiori di età che tengono condotta irregolare non rientrano nella competenza del tribunale per i minorenni. Senonché, a riprova dell'ambiguità della misura, una corrente interpretativa rapidamente affermata si ha ritenuto che, col consenso dell'interessato, le misure dell'art. 25 legge minorile possano essere protratte anche dopo il compimento del diciottesimo anni di età. Questo al fine di non interrompere bruscamente il sostegno dato al soggetto, ancora fragile e non autonomo malgrado il raggiungimento della maggiore età. In tal senso ha deciso il Tribunale per i minorenni di Bologna con un decreto del 9 luglio 2004 in un caso di ragazza straniera condotta minorenni in Italia dal compagno rivelatosi poi uno sfruttatore, e affidata al servizio sociale. Di tale misura il Tribunale ordinò la prosecuzione anche dopo la maggiore età e fino al ventunesimo anno, in considerazione del consenso dell'interessata e del suo diritto a non veder cessata ogni assistenza quando ancora non autosufficiente benché maggiorenne.

Il rimborso delle spese.

L'ultimo comma dell'art. 25 legge minorile dispone: "Le spese di affidamento o di ricovero, da anticiparsi dall'Erario, sono a carico dei genitori."

La norma trova spiegazione storica nella natura dei provvedimenti rieducativi, la cui radice affonda nel codice civile del 1865 dove il padre "che non riusciva a frenare la cattiva condotta del figlio" poteva chiedere al presidente del tribunale un ordine di collocamento in una struttura educativa (collegio privato). La stessa logica è alla

base dell'art. 25 u.c. legge min.

Ma fin dall'inizio le misure dell'art. 25 assunsero una forte valenza assistenziale, consentendo a famiglie poverissime di dare al figlio in tenera età un alloggio e cibo sicuro: cosicché la possibilità di recuperare dai genitori "le spese anticipate dall'Erario" risultò meramente teorica e la norma cadde in desuetudine pressoché ovunque. Questa conclusione venne rafforzata con l'entrata in vigore delle norme sul processo penale minorile, dove l'art. 28 del Regolamento di attuazione (d. lgv n. 272 1989) pongono a carico dello Stato le spese necessarie per l'applicazione delle misure penali che comportano il collocamento del minore in luogo diverso dall'abitazione familiare "e per ogni altra attività di osservazione trattamento e sostegno". Tuttavia l'argomento era molto debole, perché le misure rieducative non sono misure penali. Si tratta dunque di spese che dopo il trasferimento di al d.p.r. 616/1977 fanno carico all'Ente locale (Comune o consorzio di Comuni), che è tenuto ad anticiparle e che fino ad un recente passato non provvedeva a rivalersi sui genitori, seguendo in questo la stessa prassi precedentemente seguita dal Ministero.

Ben raramente il Comune decide di rivalersi, e solamente in caso di ricovero in struttura con conseguente anticipazione di spesa. Tuttavia, tenuto conto che l'art. 25 legge minorile (e, per quel che si è detto, l'art. 333 cod. civ.) vengono utilizzati anche per le irregolarità del carattere e per problemi psicologici-psichiatrici, in tali casi le spese dovrebbero essere sostenute dal Servizio Sanitario Nazionale, senza possibilità di recupero o di rivalsa sui genitori.

Considerazioni conclusive

Dovrebbe essere chiaro a questo punto quale complessità di problemi giuridici, tecnici ed amministrativi si sia accumulata e si celi sotto la formuletta “affida il minore al servizio sociale”: quasi di una clausola di stile, che tuttavia se si scopre il contenitore può ritorcersi a volte contro i genitori, spesso contro il minore, talora anche contro gli operatori dei servizi sociali che titolari dell'affidamento. E' questo un effetto della lunga atonia del legislatore nella materia del diritto minorile, retto ancora

da una struttura risalente agli anni Trenta del secolo scorso, con qualche disordinato ritocco che non l'ha semplificata né riorganizzata. Come conseguenza di tutto ciò, si sono andate affermando e consolidando prassi locali diverse, che rendono difficile la verifica dell'esito della misura e la comparazione tra le varie esperienze, nonché la raccolta dei dati necessari per capire il fenomeno. L'entrata in vigore della parte processuale della l. 149/2001, accentrando nel pubblico ministero minorile il potere di chiedere al tribunale un provvedimento

di protezione, ha bruscamente spezzato il flusso comunicativo che si era venuto creando negli anni fra servizi e giudice, senza tuttavia crearne un altro. Infine, la modifica dell'art. 117 della Costituzione e l'attribuzione alle Regioni della competenza esclusiva in materia di organizzazione dei servizi sociali, senza la contemporanea definizione dei livelli essenziali dei diritti dei minore rischia di svuotare di contenuto la misura dell'affidamento ai servizi sociali, malgrado la frequenza con cui vi si ricorre.

9 | Le segnalazioni

Tra i compiti originari di tutte le figure di garanzia vi è quello di ricevere le segnalazioni dei cittadini che ritengono di aver subito un torto da parte delle autorità. Per i garanti dell'infanzia e dell'adolescenza questo compito è ancor più rilevante. Esso infatti ha come scopo fondamentale quello di dar voce a soggetti che non sono in grado di esercitare i loro diritti, e di metterli in grado di chiederne l'adempimento non solo nei confronti delle istituzioni e delle organizzazioni sociali ma in tutti i loro ambiti di vita, ivi compreso l'ambito scolastico e quello familiare.

L'art. 2 lettera f) della legge regionale istitutiva così stabilisce in proposito:

(Il garante) “accoglie le segnalazioni provenienti da persone anche di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, da associazioni ed enti, in ordine a casi di violazione dei diritti di cui alla lettera a) (cioè diritti individuali, sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza) e fornisce informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti.

E' dunque una formula singolarmente ampia, che prevede espressamente il diritto di accesso

al garante, senza intermediari adulti, da parte di bambini e ragazzi

9.1 Numero e tipi di segnalazioni

Sono state 118 le segnalazioni pervenute all'ufficio del Garante nel periodo marzo 2012 - febbraio 2013. Di queste, 19 riguardano la tutela di interessi diffusi e 99 le situazioni singole.

Nell'ambito delle 19 segnalazioni di problematiche inerenti la tutela di interessi diffusi troviamo:

- segnalazioni di :
 - fattori di rischio per la salute dei bambini,
 - ritardo nelle dichiarazioni di nascita di minori non riconosciuti,
 - applicazione disomogenea sul territorio regionale delle agevolazioni previste dall'art 33 della legge 5 febbraio 1992 n°104,
 - sgomberi di famiglie con bambini di etnia rom,
 - problematiche all'interno di comunità per minori,
 - violazioni di diritti di minori stranieri non accompagnati,
 - problematiche di accattonaggio di o con minorenni, a
 - atti di amministrazioni pubbliche non corretti,
 - pratiche commerciali scorrette che hanno coinvolto persone di minore età;
- richieste di pareri e di informazioni per:
 - la tutela della privacy di minori,
 - l'accesso agli atti,
 - la competenza della presa in carico da parte di servizi sociali,
 - l'esecuzione di provvedimenti di allontanamento.

Le 99 segnalazioni di casi singoli riguardano nel complesso 143 persone di minore età, di cui 76 maschi e 67 femmine. Di questi, 93 sono bambini ed adolescenti italiani e 50 di nazionalità straniera.

Le problematiche su casi singoli che sono state sottoposte al garante riguardano:

- conflitti tra cittadini e Servizi sociali, sanitari o amministrazioni pubbliche (22 segnalazioni)
- criticità di rapporto tra Autorità Giudiziaria e Servizi Sociali e viceversa (18 segnalazioni)
- reclami di cittadini per provvedimenti dell'Autorità giudiziaria aventi ad oggetto l'affidamento dei figli (17 segnalazioni)
- conflitti tra genitori inerenti il diritto di visita (12 segnalazioni)
- criticità in ambito scolastico segnalate da genitori (10 segnalazioni)
- criticità nell'ambito del sistema di accoglienza e delle comunità per minori (7 segnalazioni).
- problematiche varie: richiesta di aiuto per ottenere un risarcimento con sentenza della magistratura già esecutiva, parere rispetto all'attivazione di un affido omoculturale, ecc. (14 segnalazioni).

9.2 Origine e trattamento delle segnalazioni

La maggior parte delle segnalazioni, e cioè 40, provengono dai genitori o parenti del soggetto di minore età. Numerose sono anche quelle dei servizi sociali o di altri soggetti pubblici (28) e quasi altrettanto numerose (23) sono quelle di provenienza dell'Autorità giudiziaria, nella quasi totalità dei casi dalla Procura presso il Tribunale per i Minorenni. Gli avvocati hanno inviato 12 segnalazioni, 7 sono quelle del privato sociale, 7 provengono da singoli cittadini e in 1 caso si è trattato di notizia appresa dalla stampa,

In linea generale una segnalazione attiva un procedimento che comporta un flusso di corrispondenza tra garante e segnalante e tra garante e autorità giudiziaria, servizi socio-sanitari ed istituzioni competenti coinvolte nel caso. Tale fase si protrae per una durata media di circa 4 mesi, durante i quali avvengono di norma almeno una decina tra richieste e risposte ufficiali.

In particolare, al momento della ricezione della segnalazione, che deve essere in forma scritta e non anonima, si apre una cartella e si attivano tutte le procedure per la raccolta di informazioni

il più possibile esaustive in relazione all'evento o alla situazione segnalata. La raccolta di informazioni può prevedere un colloquio con il segnalante e/o gli operatori dei servizi e delle istituzioni interessate, la richiesta di informazioni, relazioni, atti, provvedimenti a servizi sociali, autorità giudiziarie, forze dell'ordine, istituzioni scolastiche ed altre organizzazioni.

Una volta esaurita l'istruttoria, il garante decide, in base al caso specifico, quali altre azioni intraprendere al fine di tutelare gli interessi ed i diritti dei bambini e dei ragazzi coinvolti. Tali azioni possono consistere nell'emanazione di provvedimenti di segnalazione ai servizi sociali o all'autorità giudiziaria di situazione che richiedono interventi immediati, di raccomandazione alle amministrazioni competenti di adozione di interventi nonché di specifici provvedimenti in caso di condotte omissive o pregiudizievoli per i bambini e ragazzi.

Alla data del 28 febbraio 2013 sono 46 le segnalazioni in fase istruttoria, mentre sono 72 quelle definite. La maggior parte delle segnalazioni è stata definita, dopo la fase istruttoria, con azioni informative o di consulenza al segnalante. Sono stati emessi 13 provvedimenti di segnalazione o raccomandazione di interventi da attivarsi a protezione dell'interesse di persone di minore età.

Provvedimento tipo

Il Garante

- Vista la segnalazione del omissis dell'avvocato omissis relativa al minore omissis nato a omissis il omissis;

- Assunte informazioni e acquisito documenti:

- Ritenuto che in data omissis il Tribunale per i Minorenni di omissis, a seguito del ricorso del P.M.M. ha aperto un procedimento di adottabilità;

- Ritenuto pertanto che occorre attendere le decisioni dell'autorità giudiziaria in merito all'esistenza dello stato di abbandono;

- Rappresentando, nel superiore interesse del minore, l'urgenza di una definizione del caso che risulta pendente davanti all'autorità giudiziaria minorile dal omissis

P.Q.M.

Visti gli art 2 e 4 della legge regionale n° 13/2011 segnala al tribunale per i Minorenni di omissis l'esigenza di una sollecita definizione del procedimento di adottabilità, nel supremo interesse del minore

Luigi Fadiga
Garante per l'Infanzia e
l'Adolescenza

Provvedimento tipo

Il Garante

Ritenuto che si sono rivolti a questo Garante i coniugi omissis, riferendo che il Comune di omissis con lettera del omissis aveva chiesto in base all'art. 25 u.c. del rdl 1934 n. 1404 il rimborso delle spese pregresse (pari a € 80.000) e di quelle in corso dal omissis (pari a € 168,70 giornaliera) relative al ricovero in struttura del loro figlio omissis, nato a omissis il omissis;

Assunte informazioni e ritenuto che il ricovero fu disposto dai Servizi sociali del Comune di omissis per effetto del decreto omissis del Tribunale per minorenni, che ai sensi dell'art. 25 nr. 1 del r.d.l. 1934 n. 1404 aveva applicato al minore la misura rieducativa dell'affidamento al servizio sociale in considerazione di irregolarità della condotta e del carattere (bullismo e vessazioni nei confronti dei compagni) e della diagnosi di disturbo misto della condotta e delle emozioni;

Che tale irregolarità si era manifestata in ambito familiare e scolastico, per cui sin dal omissis i genitori avevano chiesto aiuto alla Neuropsichiatria infantile dell'Azienda USL di omissis che aveva diagnosticato disturbi della condotta aggravati da depressione e aggressività;

Che a seguito del decreto predetto il minore ha subito una lunga serie di ricoveri nelle più diverse strutture psichiatriche in omissis, ivi comprese quelle per adulti ove ancora si trova, con conferma della diagnosi di "disturbo grave della condotta con ridotta socializzazione, di tipo aggressivo";

Che il Tribunale per i minorenni di omissis con decreto omissis ha revocato il precedente decreto omissis essendo "emerso palesemente che i comportamenti irregolari che il minore assumeva erano solo l'espressione di una grave patologia psichiatrica cosicché appaiono nettamente preminenti gli aspetti strettamente sanitari su quelli educativi";

Che tuttavia il Tribunale ha mantenuto la misura dell'affidamento del ragazzo al servizio sociale in applicazione dell'art. 333 cod. civile (e pertanto sul presupposto di una condotta genitoriale anche incolpevole ma comunque pregiudizievole per il figlio) disponendo che il servizio stesso "ne disponga la collocazione protetta a valenza terapeutica più adeguata"

Che non è competenza di questo Garante stabilire se trattasi di caso psichiatrico o sociale o misto, né decidere quale ente possa o debba rivalersi sui genitori delle spese di ricovero;

Che peraltro a norma della l.r. 27.9.2011 fa parte delle sue funzioni vigilare sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione diritti del Fanciullo e delle disposizioni normative statali e regionali di tutela dei soggetti in età evolutiva (art. 2 lett. a) legge reg. citata);

Che è ugualmente sua attribuzione segnalare alle Amministrazioni i casi di violazione dei diritti indicati nella lettera a) conseguenti a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati od omessi, di cui abbia avuto conoscenza da parte di soggetti pubblici e privati, raccomandare l'adozione di spe-

cifici provvedimenti, e richiamare le Amministrazioni competenti a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse del fanciullo (artt. 3 e 4 legge reg. citata);

Che il caso di cui si tratta evidenzia nel territorio del Comune di omissis incompleta o carente applicazione degli artt. 3, 4, 20, della Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo (CRC) ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991 n 176; incompleta applicazione della legge regionale 28 luglio 2008 nr. 14; mancanza di integrazione tra interventi sociali e sanitari; mancanza di un luogo istituzionale di comune valutazione delle competenze socio-assistenziali miste; separatezza degli interventi; interpretazioni normative non omogenee tra quartiere e quartiere in materia di assistenza e protezione dei minori e di recupero di spese di collocamento ; carenza di luoghi idonei dove accogliere e ospitare minori con disturbi comportamentali gravi;

P. Q. M.

Segnala ai responsabili delle Amministrazioni e dei Servizi del Comune e dell'Azienda USL di omissis le carenze sopra rilevate, che qui si ripetono:

- incompleta o carente applicazione degli artt. 3, 4, 20, della Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991 n 176;
- incompleta applicazione della legge regionale 28 luglio 2008 nr. 14;
- mancanza di integrazione tra interventi sociali e sanitari;
- mancanza di un luogo istituzionale di valutazione delle compe-

tenze socio-assistenziali comuni;

- separatezza e mancata integrazione degli interventi sociali e sanitari;
- interpretazioni normative non omogenee tra quartiere e quartiere in materia di assistenza e protezione dei minori e di recupero di spese di collocamento ;
- carenza di luoghi idonei dove accogliere e ospitare minori con disturbi comportamentali gravi;

Raccomanda

ai predetti di porre rimedio alle carenze e violazioni predette,

Richiama

gli stessi al pieno rispetto dell'art. 3 Convenzione citata che qui si riporta:
"in tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".

Si comunichi a:

Genitori
Direttore Quartiere omissis
Dirigente Dipartimento benessere sociale del Comune di omissis
Direttore generale Sanità e Politiche Sociali della Regione Emilia Romagna
Responsabile salute mentale, dipendenze patologiche, salute nelle carceri della Regione Emilia Romagna
Direttore del Dipartimento di salute mentale dell'AUSL di omissis
Tribunale per i Minorenni
Procura della Repubblica presso il tribunale per i Minorenni

ed inoltre, omesse le generalità del minore, a
 Sindaco Comune omissis
 Assessore servizi sociali del Comune di omissis
 Assessore salute Comune di omissis
 Direttore generale Azienda USL omissis

Luigi Fadiga
 Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

Provvedimento tipo

Il Garante

- Vista la nota urgente omissis del Centro giustizia minorile di omissis, indirizzata all'Azienda USL di omissis e ad altri destinatari tra i quali questo Garante, relativa al minore indicato come omissis. poi identificato in omissis;
- Ritenuto che nella nota stessa si reiterava la richiesta urgente alla Azienda USL di designazione di una comunità dove avviare il minore, in previsione della sua imminente scarcerazione per attenuazione della misura di custodia cautelare in quella di collocamento in comunità;
- Assunte informazioni e ritenuto che la Sezione per i minorenni della Corte d'Appello di omissis in data omissis aveva provveduto a modificare la misura nel senso predetto; che la comunità indicata dalla AUSL solamente il omissis si era rivelata inadeguata; che la designazione di una nuova e più idonea comunità veniva effettuata il omissis con l'indicazione di una comunità situata a omissis;
- Ritenuto che nelle procedure

di cui sopra si riscontrano inadeguatezze e reiterati ritardi da parte della Azienda usl di omissis conseguenti alla mancanza di idonee strutture nel territorio regionale per questo o per eventuali casi analoghi, con violazione del principio del preminente interesse del minore;

P.Q.M.

visti gli art. 2 lettera g) e 3 lettera b) della l.r. 17 febbraio 2005 n° 9 come modificata dalla l.r.27 settembre 2011 n.13;

segnala

alla direzione generale della AUSL di omissis le inadeguatezze e i ritardi precisati in motivazione;

raccomanda

la definizione di procedure concordate col centro per la giustizia minorile che consentano in caso di urgenza la pronta designazione della comunità di cui all'art.22 del d.p.r.448/1988

segnala

l'esigenza di dotare il territorio regionale di strutture idonee ai fini predetti, che evitino il trasferimento dei minori fuori regione.

Si comunichi a CGM, PMM, Al direttore generale AUSL omissis, al Direttore del Dipartimento di salute Mentale di omissis, al Direttore della UOCNPIA di omissis, al direttore Area NPIA di omissis, al Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Luigi Fadiga
 Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

Provvedimento tipo

Il Garante

- letta la nota del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minori di omissis in data omissis relativa alla minore omissis;

- visti gli atti allegati e ritenuto che i servizi locali ASP di omissis hanno emesso un provvedimento ai sensi dell'art. 403 c.c. disponendo che, all'arrivo in Italia, la minore fosse collocata presso la madre già inserita in una casa rifugio

-considerato che, come rilevato dal P.M.M. la minore non era presente in Italia, non erano documentati comportamenti pregiudizievoli del padre ed era stato predisposto un servizio di protezione da parte dei carabinieri, cosicché mancavano i presupposti per l'applicazione dell'art.403 c.c.

P.Q.M.

visti gli art. 2 e 4 della legge regionale 17 febbraio 2005 n° 9 e successive modifiche;

- segnala ai servizi dell'ASP Di omissis la necessità di una corretta applicazione delle norme civili di protezione dell'infanzia

- raccomanda alla Direzione dell'ASP di curare il coordinamento con le forze dell'ordine nei casi analoghi

Si comunichi a PMM, CC, ASP

Luigi Fadiga
 Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

10 | L'educazione ai diritti e il diritto all'educazione

Nella prospettiva del Piano d'azione per il 2013, per il quale era stata programmata una particolare attenzione al diritto all'educazione e all'educazione ai diritti, sono state gettate le basi per la formalizzazione della collaborazione con le istituzioni formalmente preposte all'istruzione e alla formazione dei giovani cittadini, a partire dal mondo della scuola e della formazione professionale. In quest'ottica, nel mese di ottobre è stato organizzato un incontro di presentazione con il dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale Ing. Stefano Versari per definire possibili piste di lavoro comuni. La collaborazione, che sarà formalizzata entro la metà del 2013, riguarderà in particolare la diffusione di un nuovo prodotto di promozione dei diritti per le scuole medie inferiori, attualmente in corso di approntamento.

Contemporaneamente l'Ufficio ha dato il via ad alcune iniziative di coinvolgimento diretto dei minori d'età (in particolare, degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado) attraverso momenti di incontro e dialogo con gli adulti di riferimento (insegnanti, educatori, formatori ecc.) e con il Garante e i suoi collaboratori. Rientra in questo quadro il progetto "Laboratorio sui diritti con i minori"

che coinvolge, in via sperimentale, dodici scuole superiori e quattro centri di formazione professionale del territorio nella realizzazione di altrettante forme laboratoriali sui diritti dei minori. Promosso in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna e la Provincia di Bologna e con il supporto dell'Assessorato Pari Opportunità, il progetto si propone di far conoscere ai ragazzi i diritti loro riconosciuti dalla Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo e di contribuire alla costruzione di un ambiente aperto alla conoscenza e alla diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza anche presso gli adulti.

Il progetto, avviato nel mese di dicembre, si presenta come un'esperienza partecipativa peculiare nel suo genere: non "impone" ai partecipanti un format predefinito, ma "lascia" scuole e centri liberi di scegliere temi e tipologia di attività da proporre ai ragazzi. Sono coinvolti nella realizzazione dei laboratori: IIS di Argenta, ISII Marconi di Piacenza, CEFAL di Bologna, IIS Galvani-lodi di Reggio Emilia, Liceo Classico Romagnosi di Parma, Liceo Scientifico Wiligelmo di Modena, ITC Rosa Luxemburg di Bologna, ISIS "Leonardo da

Vinci" di Cesenatico (FC), Liceo delle Scienze Umane "G.Cesare - M.Valgimigli" di Rimini, IIS Stoppa-Compagnoni di Lugo, CIOFS/FP di Bologna, Liceo Fermi di Bologna, Liceo Artistico ISA Chierici di Reggio Emilia, Liceo Scientifico Marconi di Parma, Oficina Impresa Sociale di Bologna.

Nell'arco di sei mesi (la conclusione del progetto è prevista per giugno 2013), attività ludico-creative (laboratori teatrali, di scrittura, di grafica, etc) si alterneranno a passeggiate di quartiere e all'uso di nuove e vecchie tecnologie con uno scopo: coinvolgere e far riflettere i ragazzi, veri protagonisti dell'intervento, sui loro diritti, sui loro doveri e sulle responsabilità verso se stessi, gli altri e l'ambiente.

Nell'ambito dei laboratori si farà anche uso del documentario-web Lucilla, il prodotto multimediale di formazione ai diritti che l'Assemblea legislativa e l'Ufficio del Garante mettono a disposizione gratuita di scuole, associazioni, enti e di semplici cittadini interessati a promuovere e diffondere la cultura dei diritti attraverso le nuove tecnologie e linguaggi adatti ai più giovani. Per il futuro l'auspicio è che il "Laboratorio sui diritti con i minori" diventi una buona pratica per tutte

le scuole di ogni ordine e grado e per tutti i centri di formazione professionale della regione. Un modo stabile e condiviso per rendere i ragazzi più consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità. Uno strumento per sostenerli nel loro percorso di auto-tutela e promozione.

A titolo di esempio, si riportano tre dei progetti presentati.

- Progetto dell'ISS di Argenta che invita gli allievi e le allieve a "farsi educatori".
- Progetto dei Centri di formazione Ciofs-fp e Futura di Bologna
- Progetto del Liceo Fermi

Sempre al mondo della scuola, ma con un'attenzione per le fasce più giovani, è dedicato un nuovo strumento di educazione ai diritti che, a partire dall'autunno, potrà essere usato all'interno di percorsi di formazione e approfondimento nelle scuole medie inferiori e in contesti extra-scolastici. Il prodotto, dopo la validazione da parte del gruppo di esperti dell'Ufficio Scolastico Regionale, metterà a disposizione di insegnanti e studenti attività interattive sui diritti e materiali didattici sulla Convenzione ONU con indicazioni utili per l'utilizzo dello strumento nel curriculum scolastico e in diversi contesti (lezione frontale, verifica, laboratori). L'attività interattiva, sviluppata attraverso un software messo a disposizione gratuita da parte dell'Ente, servirà per affrontare in maniera dinamica 5

storie sui diritti messe a disposizione dei ragazzi, creare o modificarne i contenuti e coinvolgere gli studenti nella costruzione delle proprie storie. Attualmente è in corso di valutazione da parte dell'Ufficio l'opportunità di coinvolgere, per la sperimentazione dello strumento, i servizi socio-educativi extra-scolastici della Provincia di Bologna, in modo da intercettare anche minori stranieri, rom e ragazzi che a volte non sarebbero coinvolti a causa dell'abbandono scolastico.

Riguardo al tema dell'educazione ai diritti, interventi del Garante sono stati ospitati nell'ambito del progetto di giornalismo civico-partecipativo "Percorsi di cittadinanza. 24 associazioni per i diritti", che l'Assemblea legislativa rivolge al mondo del Terzo settore regionale con una riserva di posti per le realtà attive sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Rispetto alle collaborazioni sui temi, a livello regionale è stata avviata e formalizzata una collaborazione con l'Assessorato alle Pari opportunità, con particolare riguardo al tema delle pari opportunità di genere nei soggetti minori di età. Saranno presto avviati contatti regolari con l'Assessorato alla Scuola e Formazione, che il Garante ha già provveduto ad incontrare nel mese di dicembre, e con l'Assessorato alle Politiche per la Salute.

In primavera e a inizio settembre, sono stati incontrati la Dirigente del Servizio CORECOM

e la componente del Comitato Regionale per le Comunicazioni Arianna Alberici per uno scambio di informazioni e conoscenze sulle modalità di esercizio del controllo sul sistema delle reti locali e sulle attività di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di tutela dei minori nel settore radiotelevisivo. Già attiva la collaborazione col CORECOM nell'ambito della promozione dell'educazione ai diritti e all'uso critico e consapevole dei media da parte dei minori di età. Per l'anno 2013, è interesse del Garante valutare possibili ambiti di collaborazione rispetto alla gestione di segnalazioni di comune interesse (in merito, ad esempio, a casi di pubblicità ingannevole o contenuti negativi per i minori), alla vigilanza sull'operato dei mezzi di comunicazione e segnalazioni agli organi competenti e alla realizzazione di forme congiunte di informazione e sensibilizzazione nei confronti dei gestori dei servizi di informazione destinati all'infanzia all'adolescenza.

A livello locale e provinciale, è già attiva una collaborazione con l'Amministrazione provinciale di Bologna per l'organizzazione di momenti formativi/informativi con il Comitato territoriale della Istruzione e Formazione professionale del quale fanno parte i dirigenti scolastici e i direttori della formazione professionale di Bologna e Provincia. Fra le attività in essere, la preparazione di una newsletter monografica sul Garante che uscirà a fine marzo 2013.

Forte anche l'attenzione del Garante per il mondo dell'università e della ricerca. Nel mese di agosto, è stata sottoscritta una Convenzione con la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Bologna per lo sviluppo di un sistema di lavoro integrato e a rete finalizzato a diffondere la conoscenza dei diritti dei minori e a far conoscere la figura e il ruolo del Garante attraverso l'organizzazione di momenti di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolti agli educatori, agli insegnanti, agli operatori e ai cittadini interessati. La Convenzione prevede l'attivazione di percorsi didattici ad hoc per le scuole che ne facciano richiesta anche attraverso l'uso di strumenti innovativi e la raccolta di materiali utili alla elaborazione di buone prassi educative che siano funzionali alla diffusione della cultura e della promozione dei diritti dell'infanzia in una logica di raccordo scuola-territorio.


Progetto presentato da
Liceo Scientifico Statale Fermi
Bologna



IL PROGETTO "LABORATORI SUI DIRITTI DEI MINORI"

Scheda di progetto

Titolo	"ciò che non siamo, ciò che non vogliamo"
Sintesi	<p>Il progetto prenderà l'avvio da un coinvolgimento attivo di singoli alunni, coordinati dai referenti, attraverso la proposta di filmati, letture, immagini, documenti "stimolo", al fine di individuare le tematiche chiave a partire dalle quali si articolerà il progetto.</p> <p>In tale fase si coinvolgeranno, in relazione alla disponibilità offerta, gli esperti che affiancheranno lo sviluppo del percorso.</p> <p>I dati raccolti saranno oggetto di riflessione attraverso la visione di film, preceduta e seguita da un'analisi tematica (a cura di alunni con adeguate competenze).</p> <p>A conclusione del progetto, si prevede la creazione di un documento che testimoni sinteticamente l'attività svolta.</p>
Destinatari	Alunni, docenti, genitori (il progetto è prevalentemente rivolto alle componenti del biennio)

 Regione Emilia-Romagna Assemlen Legislativa	
Finalità e obiettivi	<p>Il progetto è finalizzato a :</p> <ul style="list-style-type: none"> -favorire la diffusione della conoscenza dei diritti dei minori,diritti esclusivi e specifici dell'infanzia e dell'adolescenza -promuovere il coinvolgimento dei ragazzi nell'assunzione delle proprie responsabilità e delle proprie scelte -sviluppare la consapevolezza del diritto come responsabilità verso se stessi e verso gli altri, rendendosi veicoli di tale assunzione di responsabilità - promuovere e diffondere la conoscenza di tali diritti trasversalmente(alunni/educatori/genitori),attraverso un percorso di interazione minore/adulto -declinare il linguaggio dei diritti per calarlo nella realtà del vissuto -costruire un linguaggio comune,sul quale possa nascere un confronto tra ambiti diversi (diritto, scuola, famiglia, cittadinanza,...) -coinvolgere attivamente i ragazzi in percorsi DA e PER i pari
Parte della convenzione analizzata	Non ancora definibile
Metodologia, attività previste e tempistiche	<p>La realizzazione del progetto prevede 4 incontri pomeridiani, così articolati:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Incontro di presentazione del progetto , con introduzione a cura dei docenti coordinatori e sviluppo delle tematiche ad esso inerenti a cura del Dott. Rosetti Francesco e Dott.ssa Pellegrino Vincenza 2) Proiezione del film (<i>titolo da definire</i>) , preceduta e seguita da una lettura critica condotta da un alunno 3) Proiezione del film (<i>titolo da definire</i>) , preceduta e seguita da una lettura critica condotta da un alunno 4) Conclusione del progetto con riflessione critica degli studenti coinvolti,coordinata dai docenti referenti, presiduta/condotta dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, Dott. Fadiga Luigi e dal Dott. ROSETTI Francesco, aperta ai genitori. <p>Le ore previste sono complessivamente 12 (4 incontri di 3 ore ciascuno) , nei mesi di aprile e maggio.</p>

Regione Emilia-Romagna
Assemblea Legislativa

Strumentazione e spazi	E' previsto l'utilizzo di strumenti audiovisivi (videoproiettore, computer per la visione di documenti filmati/film). Gli incontri relativi al progetto avranno luogo nell'Aula Magna del Liceo E. Fermi (Bologna)
Risorse interne coinvolte	I docenti coordinatori del progetto, alcuni alunni del liceo.
Risorse esterne coinvolte	Dott. ROSETTI Francesco (Magistrato della Corte di Appello di Bologna) Dott.FADIGA Luigi (Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) Dott.ssa PELLEGRINO Vincenza (sociologa dell'Università di Parma)
Coordinamento	Proff. DI BERNARDO Gianluca, GOVERNATORI Silvia

Parole chiave	DIRITTO VISSUTO/NEGATO LINGUAGGIO COMUNE di CITTADINANZA
----------------------	---



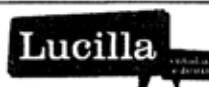
Progetto presentato da
Istituto di Istruzione Superiore Stoppa Compagnoni
 Lugo (RA)



IL PROGETTO "LABORATORI SUI DIRITTI DEI MINORI"

Scheda di progetto

Titolo	"attenti ragazzi a non cadere in rete!" <i>le regole per il futuro navigatore fra sicurezza e privacy</i>
Sintesi	Il progetto verte sull'idea di approfondire un argomento di comprovato interesse per i ragazzi, l'uso dei social network, mostrando loro elementi di complessità in apparenza non evidenti: la libertà di consumare informazioni è davvero legata al diritto di essere informati? la libertà di contribuire mandando immagini lede spesso la privacy altrui? Quali sono i confini tra libertà e tutela della sicurezza? Quali sono i problemi sottostanti all'uso delle reti e i diritti ad esse legati?
Destinatari	Classe seconda G indirizzo Socio-Sanitario
Finalità e obiettivi	L'obbiettivo è quello di approfondire la questione dei social network mostrando nel contempo come il diritto sia una costruzione sociale (gli equilibri tra gli interessi cambiano ogni volta a seconda di come vengano 'normati' e definiti). In tal senso, si vuole stimolare i ragazzi a sentirsi 'cittadini' e come tali pensare in che modo e come loro gestirebbero i conflitti legati al diritto di privacy e nel contempo al diritto di informazione.



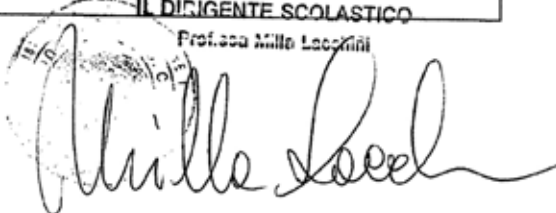
Regione Emilia-Romagna
Assemblea Legislativa

Parte della convenzione analizzata	Convenzione ONU, 20 novembre 1989 sui diritti dei bambini. Art. 12, 13, 14, 16, 17.
Metodologia, attività previste e tempistiche	<p><i>Prima fase: esplorativa.</i> I ragazzi parlano di come loro temano le reti (questione della privacy e del bullismo) e di come le vedano un loro diritto (a esprimersi, informarsi ecc.). I ragazzi pongono le prime domande in termini di loro diritti e doveri quando sono in rete.</p> <p><i>Seconda fase: informativa.</i> I ragazzi incontrano esperti in materia di diritto nelle reti web e/o incontrano il CORECOM ponendo le domande elaborate nella prima fase e ereditando diversi materiali didattici da esso preparati come materiale di studio.</p> <p><i>Terza fase: elaborativa</i> I ragazzi giocano (scegliendo nelle forme del gioco di ruolo o di simulazione) ad essere il Corecom del futuro: alla luce di quanto visto, come regolerebbero i conflitti insiti nella navigazione in rete tra diritti e doveri, e tra diverse famiglie del diritto? Quali regole darebbero ai ragazzi del futuro che volessero navigare nella rete?</p> <p>Il prodotto finale consisterà in un "manuale di istruzioni" per i ragazzi del futuro nel quale verranno indicate le regole base per l'uso dei social network per tutelare la loro privacy, la loro sicurezza e al tempo stesso garantirne la libertà di informazione/espressione</p>
Strumentazione e spazi	Laboratorio di informatica, atelier attività artistiche, materiale video fotografico
Risorse interne coinvolte	Docenti di psicologia, diritto, insegnante di sostegno alla classe
Risorse esterne coinvolte	CORECOM, Consulente regionale Dott.ssa Vincenza Pellegrino
Coordinamento	Prof.sse Bacchini-Cicognani

Lucilla

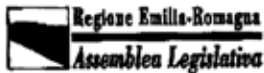
Regione Emilia-Romagna
Assemblea Legislativa

Parole chiave	Riservatezza, informazione, sicurezza
---------------	---------------------------------------

IL DIRIGENTE SCOLASTICO
Prof.ssa Milla Lucilla


Lucilla

Progetto presentato da
**Centri di formazione professionale Futura Soc. cons. r. l.
 e CIOFS/fp**
 Bologna



IL PROGETTO "LABORATORI SUI DIRITTI DEI MINORI"

Scheda di progetto

Titolo	
Sintesi	<p>Il laboratorio vuole analizzare ed approfondire il concetto di diritto attraverso l'analisi e l'elaborazione dei diritti civili, lavorando sulla percezione che hanno di questi gli adolescenti, di come li esercitano e del valore che gli attribuiscono.</p> <p>Vorremo realizzare un laboratorio come luogo di confronto in cui il tema "nuovi diritti" sia raccontato "dai ragazzi ai ragazzi", attraverso cronache di vita quotidiana, confronto con professionisti, interviste tra allievi di età e scuole diverse.</p> <p>Nello specifico si cercherà di analizzare in maniera approfondita l'uso, le potenzialità e i rischi del mondo virtuale; importante sarà mettere in luce la consapevolezza che in questo contesto gli adolescenti hanno dei propri e altrui diritti, quali sono i limiti e le possibilità di espressione .</p> <p>L'idea è quella di partire dal fatto accaduto poco tempo fa nella città di Bologna, la storia di Flora¹, e da lì costruire un dialogo attivo che aiuti i ragazzi a confrontarsi sulle tematiche legate all'uso della rete, in particolare dei social network, prendendo in esame sia le opportunità del web che le trappole che possono condurre a comportamenti ad alto rischio.</p> <p>¹<i>"Diciassette anni, liceale, a dicembre ha vinto un concorso a premi e ha visto la sua band preferita, gli One Direction, a New York. Da allora i suoi follower sono passati da 200 a 12.500: insulti, minacce di morte, falsità. "Adesso ho paura anche a camminare per strada". Ma poi dallo stesso social network arrivano centinaia di messaggi di solidarietà: #IoStoConFlora e #StayStrongFlora che entra fra le dieci parole più digitate al mondo" [Repubblica Bologna 09 Gennaio 2013]</i></p>
Destinatari	Allievi delle classi della IeFP del Ciofs-fp/Er sedi di Bologna e di Futura sedi di san Giovanni in Persiceto e di San Pietro in casale





Finalità e obiettivi	<p>L'obiettivo principale del progetto è quello di stimolare, negli allievi, una riflessione critica sulle tematiche sopra descritte, di guidarli verso una maggior consapevolezza ed autonomia nell'uso e nella fruizione di quel potente strumento che è la rete internet.</p> <p>Diventa fondamentale scardinare l'idea che il web sia un luogo in cui diventare "soggetti anonimi", un luogo in cui tutto è possibile; al contrario la rete dovrebbe essere intesa come una proiezione della nostra società all'interno della quale ogni azione viene amplificata; per questo è importante, allora, che gli allievi attribuiscono un valore al concetto di diritto, individuando ed indagando quali sfere della vita quotidiana, e pertanto quali diritti a loro connessi, siano esposte all'occhio del web.</p>
Parte della convenzione analizzata	



Regione Emilia-Romagna
Assemblea Legislativa

<p>Metodologia, attività previste e tempistiche</p>	<p>Per raggiungere gli obiettivi previsti, si è deciso di dividere la realizzazione del progetto nelle seguenti fasi:</p> <p>1° FASE: Intervento in aula di un esperto del diritto del web Questa fase prevede il mettere a confronto le idee/convincioni dei ragazzi con un esperto in "Diritto delle Nuove Tecnologie – Informatica Giuridica e Diritto dell'Informatica".</p> <p>2° FASE: Videointerviste tra gli allievi In questa fase i ragazzi verranno coinvolti in un laboratorio video in cui dovranno realizzare delle interviste tra di loro avendo come tema centrale il diritto nel we e la loro visione del cyberspazio.</p> <p>3°FASE: Interviste nelle scuole In questa fase, utilizzando il metodo dell'intervista, gli allievi del CFP andranno a riportare la loro esperienza di laboratorio in alcune classi di scuola media. L'idea è quella di presentare il lavoro svolto, le conclusioni raggiunte e di intervistare i compagni più giovani per mettere in luce differenze ed analogie nell'uso dei social network.</p> <p>PRODOTTO FINALE A conclusione del laboratorio verrà realizzato un video che racconterà la realizzazione di tutte le fasi sopra descritte. Sarà interessante osservare e confrontare le testimonianze dirette dei ragazzi e le dichiarazioni che andranno a raccogliere in luoghi di cittadinanza molto diversi tra loro come il centro di Bologna, un suo quartiere periferico (zona corticella) e due paesi della provincia, come San Giovanni in Persiceto e San Pietro in casale .</p> <p>Il laboratorio si svilupperà durante le ore scolastiche e avrà termine con la fine dell'anno formativo 2012-2013</p>
<p>Strumentazione e spazi</p>	<p>Strumenti: Videocamera, CELLULARE, TABLET, PC, Carta e Penna.</p> <p>Spazi: aule e pese di riferimento (San Pietro in Casale e San Giovanni in Persiceto)</p>
<p>Risorse interne coinvolte</p>	<p>Tutor, docenti esperti di contenuto</p>
<p>Risorse esterne coinvolte</p>	<p>Esperti del diritto del web e i cittadini del territorio.</p>
<p>Coordinamento</p>	
<p>Parole chiave</p>	<p>Diritti – Minori – Cittadinanza Attiva – Partecipazione – Consapevolezza - Rete civica - Web</p>

Lucilla

11 | La giornata internazionale dei diritti del Fanciullo

In occasione della Giornata nazionale dei diritti del Fanciullo, fissata il 20 novembre di ogni anno, si è organizzato il convegno dal titolo "Minori e Garanzie. I garanti regionali per un nuovo sistema di giustizia minorile.

La giornata è stata pensata come momento di riflessione sul ruolo dei Garanti regionali, su come queste figure possano, anche alla luce delle recenti modifiche all'art. 117 della Costituzione, diventare parte integrante di un nuovo sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, se sia auspicabile la loro legittimazione ad agire nei procedimenti di protezione e abbandono quali pubblici tutori per non lasciare tale prerogativa unicamente al pubblico ministero, riflettendo anche sui possibili conflitti istituzionali che tale legittimazione potrebbe generare.

Il cuore della giornata di studio, a cui hanno partecipato circa 250 persone, è stato una tavola rotonda a cui hanno partecipato Paolo Morozzo della Rocca, ordinario di diritto civile nella facoltà di giurisprudenza della libera università di Urbino ed esperto in materia di diritti dei minori, Stefano Ricci esperto di

politiche sociali della Regione Marche, Luciano Spina, magistrato e presidente dell'associazione italiana magistrati minorenni e per la famiglia, Maria Giovanna Ruo, avvocato del foro di Roma e presidente della Camera minorile in Cammino, e Giuseppe Milanese già garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Friuli e docente presso l'università di Udine.

Molte le sollecitazioni emerse anche in considerazione del "popolo" potenzialmente interessato all'attività del Garante. Come si è detto all'inizio di questa relazione, sono infatti circa 704 mila i minorenni che risiedono in Emilia-Romagna, il 15,8% della popolazione, e fra questi 121 mila (oltre il 17% del totale) quelli stranieri. Si è sottolineato che nel nostro ordinamento il sistema della protezione dei diritti dei minori è a doppio binario: uno socio assistenziale che fa capo alle regioni e ai comuni e uno giudiziario che compete in gran parte all'autorità giudiziaria minorile ma anche ad altri organi giudiziari: tribunale civile ordinario, giudice tutelare. Vi è dunque una dispersione di competenze e di organi, e una grave disomogeneità tra le diverse zone del paese anche perché

manca ancora la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i soggetti di minore età. E infine la vetusta legislazione sui tribunali per i minorenni, che risale al 1934, presenta ormai troppi punti critici.

12 | La conferenza nazionale dei garanti regionali

La legge 12 luglio 2011 n. 112, istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito, Garante nazionale), prevede che il garante nazionale, nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome, assicuri idonee forme di collaborazione con i garanti regionali o con le figure analoghe. A tal fine, è istituita la "Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", convocata per iniziativa dell'Autorità garante o su richiesta della maggioranza dei suoi membri.

Spetta alla Conferenza, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle Regioni, a) promuovere l'adozione di linee comuni dei garanti regionali in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; b) individuare forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età a livello nazionale e regionale.

La rete dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza non è ancora completata. Mancano all'appello anche importanti Regioni come il Piemonte e la Lombardia, che pertanto non sono rappresentate nella Conferenza.

Malgrado ciò, non può sfuggire la rilevanza del nuovo organo. Infatti, tenuto conto delle riforma del Titolo quinto della Costituzione e delle competenze esclusive della Regione in materia socio assistenziale, anche le Regioni sono da considerare come destinatarie delle sollecitazioni internazionali rivolte all'Italia per una piena applicazione della Convenzione delle N.U. sui diritti del fanciullo. Anzi, per molti aspetti i Garanti Regionali sono ormai chiamati a svolgere un ruolo più pregnante e più incisivo di quello del Garante Nazionale. Essi infatti, quale espressione del territorio, sono a più stretto contatto col mondo giovanile e con le istituzioni locali, in particolare con l'autorità giudiziaria minorile e con i Consigli regionali, ai quali spetta legiferare in via esclusiva sull'organizzazione dei servizi socio-assistenziali.

In questo quadro si è avviata la collaborazione con l'Autorità garante nazionale, prendendo parte alla presentazione ufficiale avvenuta il 18 aprile scorso a Montecitorio (Sala della Lupa) alla presenza del Presidente della Camera dei Deputati. Successivamente, si è preso parte a tre riunioni

informali dei Garanti regionali preliminarmente convocate, nell'attesa dell'approvazione del regolamento previsto dalla legge 112/2011. In quella sede si sono avuti positivi contatti con i Garanti della Regione Veneto, della Provincia autonoma di Trento; delle Marche, della Toscana, del Lazio e della Puglia, con scambio di esperienze e proposte. Risultato principale e assai positivo di tali contatti è stata la convenzione con l'Università di Padova e con i Garanti del Veneto e del Lazio sopra menzionata, che interesserà il sistema di protezione dei minori e l'istituto dell'affidamento al servizio sociale nelle tre Regioni interessate e fornirà dati utili anche sul piano nazionale.

Successivamente all'approvazione del regolamento, la Conferenza si è riunita il 28 gennaio scorso. In quella sede si è valutata l'opportunità di predisporre procedure uniformi di segnalazione comprendenti anche la modulistica, che pur mantenendo del tutto agevole l'accesso dei cittadini anche minorenni ai rispettivi garanti regionali, consentano la raccolta e la comparabilità dei dati emergenti dalle segnalazioni stesse. Si sono inoltre esaminate le modalità di relazione tra Autorità garante e Garanti regionali per

interventi sui casi specifici, per evitare le sovrapposizioni dove questi sono stati istituiti.

Il sito web dell'autorità garante,

in via di sviluppo, conterrà le indicazioni relative ai garanti regionali e i relativi link.

Sarà possibile ai garanti regionali

disporre di una propria area nel sito dell'autorità garante.

13 | Le attività di studio

e la partecipazione a convegni e congressi

Il Garante ha preso parte su invito e come relatore a numerosi Convegni, Seminari e incontri di studio sui Diritti dei minori e sulla formazione degli operatori, svolgendo numerose relazioni anche scritte.

In particolare meritano di essere segnalati (in ordine cronologico):

- l'incontro di studio sul tema "La giurisdizionalizzazione del processo minorile", organizzato a Roma il 13-14 febbraio 2012 dal Consiglio Superiore della Magistratura per la formazione dei magistrati minorili anche in relazione alle nuove Linee guida per una giustizia a misura di minore formulate dal Consiglio d'Europa;
- il National Workshop of the project "Minor Rights on access to justice for children at risk of social exclusion" organizzato da Save the Children con la collaborazione della Commissione Europea a Roma il 27 febbraio 2012
- Il Convegno organizzato dall'ANFAA (Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie) e dal Comune di Reggio Emilia il 10 marzo 2012 sulla scuola;
- Il seminario "La carcerazione minorile" il 24 marzo 2012 a Bologna (v. All.)
- Il Convegno organizzato dal Comune di Montecatini e dal Gruppo Nazionale Nidi Infanzia sui Servizi per l'infanzia in tempo di crisi il 30 marzo 2012;
- Il Seminario internazionale di ChildONEurope su "Complementarietà e sinergie tra la giustizia minorile e il settore dei servizi sociali" tenutosi a Firenze il 19 aprile 2012;
- Il Seminario regionale su "Crisi adottive: gli interventi di sostegno ai bambini, agli adolescenti e alle famiglie", organizzato dal CISMAL (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento
- e l'abuso all'infanzia) presso la Regione Emilia Romagna il 13 aprile 2012;
- la presentazione del 5° Rapporto sulla Convenzione dei diritti del fanciullo redatto dall'apposito gruppo di lavoro, da UNICEF e da Save the children il 5 maggio 2010 a Roma, Sala delle Colonne della Camera dei Deputati;
- 4° Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia tenutasi a Roma il 9 maggio 2012
- Il Convegno di presentazione del libro "Crescere assieme", frutto di una ricerca svolta dal Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università di Bologna e diretta dal prof. Piergiorgio Corbetta, tenutosi il 10 maggio 2012 a Roma, nella Sala del refettorio della Biblioteca della Camera dei deputati.
- il Convegno organizzato dalla Camera Minorile dell'Emilia Romagna che si è tenuto a

Bologna il 31 maggio 2012 sul tema degli allontanamenti familiari;

- L'incontro di formazione per giudici onorari minorili organizzato a Catania il 9 giugno 2012 dalla Corte d'appello e dal C.S.M.
- Seminario "Sostenere con cura la genitorialità in difficoltà" il 15 giugno a Bologna
- Convegno "Prassi (buone) di integrazione socio-sanitaria-giuridica in tema di tutela minori: l'esperienza del distretto di Fidenza" il 19 giugno 2012
- Convegno ufficiali di stato civile a CasteS.Pietro il 24 settembre a Castel S: Pietro (Bo)
- Convegno "Sostenere con cura la genitorialità in difficoltà" 26 settembre 2012 a Bologna
- Convegno "Benessere dei figli e continuità delle responsabilità genitoriali" il 28 settembre a Savignano sul Rubicone
- Festival del Diritto di Piacenza il 29 settembre 2012
- Partecipazione al Consiglio comunale di Casalecchio (Bo) in occasione dell'apertura dell'anno scolastico il 2 ottobre 2012
- Convegno a Sassuolo "violenza e abuso dei bambini in famiglia " a Sassuolo il 4 ottobre 2013
- Seminario "Adozione,affido, accoglienza" il 6 ottobre 2012 a Casalecchio di R.(Bo)
- Convegno AMI (associazione matrimonialisti italiani)"Il disagio prevenzione,diagnosi,cure"
- Convegno 20 novembre 2012, giornata internazionale dei diritti del Fanciullo organizzato dal Garante
- Seminario su Lucilla 20 novembre 2012 a Imola
- Convegno nazionale A.I.M.M.F(Associazione Italiana Magistrati Minori Famiglia) a Roma il 22- 23 -24 novembre
- Convegno "I bambini e il terremoto in Emilia: Analisi e Proposte" organizzato da Save the Children a Bologna il 28 novembre
- Seminario su il 14 dicembre a Bologna "Come amare il bambino.
- Janusz Korczak, educatore, letterato,filosofo"
- Seminario Camera Minorile di Ferrara 18 gennaio 2013
- Convegno a Parma " L'avvocato del minore tra etica e deontologia" il 25 gennaio 2013
- Convegno del Coordinamento nazionale comunità per minori sul tema " Affidato,adozione e accompagnamento" il 16 febbraio 2013 a Roma

Va inoltre segnalato che:

- insieme agli altri Garanti regionali, il Garante ha preso parte alla presentazione del primo Rapporto del Garante nazionale per l'infanzia e dell'adolescenza, tenutosi a Montecitorio, Sala della Lupa, alla presenza del Presidente della Camera dei Deputati il 18 aprile 2012, ed inoltre

- l'8 maggio 2012 è stato audito a Roma dalla Commissione parlamentare per l'infanzia in un'indagine conoscitiva sull'adozione e sull'affidamento familiare. In quella sede ha riferito sui dati regionali in materia e sulle criticità del settore.

Tra le attività di studio e di collaborazione scientifica, vanno segnalate le seguenti :

- Considerazioni sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati
- La pedofilia dal punto di vista del diritto
- I diritti del minore fra mancata attuazione e privatizzazione strisciante (editor.le Pace)
- L'uso e l'abuso dell'allontanamento nell'ottica giuridica, contributo al volume di MT Pedrocco ed altri, in corso di pubblicazione;
- Giornali, bambini e cassonetti (articolo per Repubblica)

14 | Le attività di comunicazione e documentazione

Lo scorso dicembre è stato pubblicato il sito internet degli Istituti di garanzia all'interno del quale trova spazio un'ampia sottosezione dedicata al Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Le pagine dedicate oltre a fornire una prima informazione relativa alla figura di garanzia e alle normative regionali, nazionali ed internazionali che legittimano la sua esistenza, ha l'ambizione di porsi come luogo di incontro, scambio e condivisione di tutti coloro che intorno ai diritti delle persone di minore età operano, a qualsiasi livello, per vedere gli stessi pienamente riconosciuti.

Lo spazio web è strutturato sostanzialmente in 3 parti distinte.

La prima da conto dell'attività quotidiana del garante fornendo informazioni relative ai suoi incontri, appuntamenti ed interventi sui fatti di maggiore attualità che riguardano i minori e che avvengono sia nel territorio regionale che a livello nazionale. Questa sezione viene aggiornata con cadenza settimanale

La seconda si contraddistingue per dare contezza del contesto in cui il garante opera: vi si trovano informazioni circa lo stato dei servizi sociali del territorio, delle iniziative di promozione e

difesa dei diritti, e ancora dati e statistiche relative alla popolazione di minore età, sia italiana che straniera, suddivisi per classi di età, eventuale sottoposizione a provvedimenti di allontanamento e/o affidamento. E' questo il luogo in cui gli operatori possono trovare materiale di supporto alla propria attività, normativa, schede e facsimili operativi, nonché una corposa serie di documenti, relazioni, valutazioni, approfondimenti sia prodotti direttamente dal garante che provenienti da tutte quelle istituzioni ed associazioni che si interessano della materia. Sempre in questo spazio vengono fornite informazioni, seppure opportunamente filtrate a tutela della riservatezza, relative alle segnalazioni singole, al fine di individuare a livello statistico quali sono le problematiche maggiormente diffuse e rilevanti.

La terza ed ultima parte si configura come spazio a disposizione della "rete del garante". Vi si trovano informazioni aggiornate relative all'andamento delle diverse collaborazioni in atto (tavolo con l'autorità giudiziaria, ricerca relativa all'affidamento al servizio sociale, percorso di formazione per tutori volontari, rete virtuale con i giudici tutelari, resoconti degli incontri con i rappresentanti dei servizi territoriali ecc.), ma

anche tutti i contributi che da questi soggetti provengono, e ciò nell'ambizione di strutturare una comunicazione realmente bidirezionale che arricchisca da un lato le pagine web e dall'altro si ponga come reale supporto e punto di riferimento e di scambio tra tutti gli attori coinvolti. Queste ultime 2 sezioni vengono aggiornate quindicinalmente.

Seppur con consapevole ritardo, dovuto in massima parte alle difficoltà organizzative incontrate dal neonato istituto di garanzia, si sta operando per mantenere traccia di tutte le attività, attraverso la produzione di documentazione sia grigia che diffondibile, relativa sia ad attività prettamente istituzionali che a tutte quelle attività di promozione e diffusione della cultura dei diritti.

A tal fine vengono documentati sia i progetti che le attività propedeutiche a convegni e seminari. Tale documentazione avviene anche attraverso la produzione di filmati, servizi multimediali e fotografici che allo stato hanno dato vita ad un archivio piuttosto corposo e utilizzabile anche per la diffusione via web.

In tale ottica si è anche sviluppato, seppure in maniera embrionale, un sistema di valutazione quantitativa e qualitativa dei diversi interventi.

15 | Considerazioni generali e conclusive

1. Il panorama dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nella nostra Regione presenta luci e ombre. Se infatti la lunga tradizione di avanzate politiche sociali ha creato una forte cultura dei servizi, una diffusa partecipazione e una radicata consapevolezza di cittadinanza attiva, il raggiungimento di questi traguardi non esaurisce l'arco dei diritti riconosciuti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo, che anche a livello regionale necessita di ulteriore implementazione.

Un quadro normativo statale che non riesce a tenere il passo con i profondi mutamenti sociali e culturali delle strutture familiari, la crisi economica che colpisce le fasce più deboli e quindi più degli altri le persone di minore età; i problemi connessi con la consistente presenza di minorenni stranieri; la molteplicità di modelli organizzativi nel territorio regionale e la diminuita tensione verso il lavoro di rete, sono fattori che hanno inciso negativamente sulla realizzazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dato luogo talora al rischio di passi indietro.

Un impulso a quella realizzazione potrebbe essere dato, a parere

del Garante, aggregando maggiormente le competenze dell'amministrazione regionale che riguardano i minorenni, ora distribuite fra diversi servizi ed assessorati. E la stessa cosa può dirsi per l'Assemblea legislativa, dove la costituzione di una commissione consiliare ad hoc per l'infanzia e l'adolescenza come da tempo è stato fatto a livello parlamentare potrebbe rendere molto più visibili le esigenze di implementazione della Convenzione delle N.U. e della legge regionale nr. 14/2008 che ha dettato le Norme in materia di politiche per le giovani generazioni.

Malgrado ciò, dall'osservatorio del Garante il panorama generale dei diritti del fanciullo nella nostra Regione si presenta con una prevalenza di luci, o quanto meno con zone d'ombra limitate che potrebbero con uno sforzo comune essere eliminate. Valga per tutti quanto si è detto a proposito della carente integrazione sociosanitaria, e quanto si è rilevato circa il numero degli enti gestori dei servizi. E soprattutto si consideri lo stato d'animo degli operatori come è emerso negli incontri provinciali effettuati da questo Garante, e le criticità da loro

riferite, che non mettono in primo piano mancanza di risorse bensì il senso di isolamento, il bisogno di formazione e di rispetto del ruolo, l'insufficiente coordinamento tra i vari soggetti istituzionali deputati alla protezione del minore e dei suoi diritti.

2. Una zona che presenta criticità è quella del raccordo tra protezione socio-assistenziale e protezione giudiziaria, di cui si è detto in un apposito paragrafo della relazione ma che qui merita di essere richiamato.

Occorre un franco confronto fra risorse disponibili e obiettivi da perseguire. Certamente questi consistono nell'attuazione dei diritti delle persone in età evolutiva, ma una graduatoria delle priorità è doverosa senza che ciò debba necessariamente essere considerato una violazione di legge. Il criterio guida esiste, ed è indicato dalla Convenzione dei diritti del fanciullo nel suo art. 3, secondo cui "in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente."

E dunque occorre in quest'ottica individuare lealmente le cose urgenti, quelle possibili subito, quelle possibili medio tempore, e quelle per ora impossibili: rinunciando da parte del sistema giudiziario ad impegnare le scarse risorse del sistema dei servizi territoriali su obiettivi che le distolgono da priorità condivisibili e condivise. Nel nostro ordinamento, come si è ripetuto più volte, la protezione dell'infanzia è un sistema binario composto dal sistema dei servizi socio-assistenziali e dal sistema giudiziario minorile. Tra i due sistemi occorre un clima di fiducia reciproca, nella consapevolezza che il comune obiettivo può essere raggiunto solo in una corretta interazione e nel reciproco rispetto. Nessuno dei due sistemi può, da solo, realizzare in concreto i diritti del minore.

Il tavolo permanente di lavoro costituito da questo Garante sta dando sia pur gradualmente buoni frutti. Questi matureranno più rapidamente se si avvierà anche una decisa azione dell'amministrazione volta a semplificare e rendere chiara e riconoscibile la struttura organizzativa dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ora diversificata, disomogenea, pletrica e rimessa a scelte locali che nulla hanno a che vedere con la protezione del minore: con la conseguenza che riesce incomprensibile agli altri soggetti istituzionali che con lei debbano entrare in contatto.

3. Si rinvia al testo della

relazione per un esame dettagliato della condizione minorile e delle principali criticità riscontrate. Qui va tuttavia segnalato tra le zone d'ombra l'elevato numero di minori fuori famiglia, ed in particolare l'elevato ricorso al ricovero in comunità residenziale. Il diritto del minore ad una famiglia è stato fortemente sottolineato dall'art.1 della legge n. 149/2001, che fa carico allo Stato alle Regioni ed agli enti locali di sostenere con idonei interventi i nuclei familiari a rischio al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. La stessa norma però non prevede fondi a tale scopo, ma rinvia alle risorse disponibili.

Queste forse potrebbero essere almeno in parte recuperate verificando quanti e quali collocamenti in comunità siano realmente necessari, quanti siano convertibili in aiuti alla famiglia di origine, quanti avrebbero potuto essere fin dall'inizio affidamenti familiari anziché collocamenti.

A questo scopo, un deciso rilancio dell'affidamento familiare in tutte le sue possibili modulazioni (affidamenti brevi, affidamenti part time, diurni, omoculturali, ecc.) è da considerare opportuno, e la direttiva regionale 1904/2011 offre precise indicazioni al riguardo, che le amministrazioni locali dovrebbero applicare con maggior convinzione ed attenzione.

I minorenni nomadi e di etnia Rom

sono di fatto gravemente discriminati e i loro diritti sono oggetto di continue e gravi violazioni. Il diritto all'educazione è fortemente compromesso, elevata è tra loro l'evasione scolastica. Molti di loro sono cittadini di Paesi comunitari, e dunque hanno diritto di libera circolazione nei Paesi membri. Ma per loro e per le loro famiglie è impossibile prendere una stabile residenza, e dunque è impossibile ottenere la certificazione ISEE, e dunque essi sono esclusi da ogni agevolazione per la refezione scolastica. Ne consegue di fatto, tenuto conto delle loro condizioni di povertà, l'impossibilità di fruire della scuola per l'infanzia. L'inserimento scolastico dei minori nomadi non può riuscire, se non è preparato e accompagnato da progettualità specifiche che si rivelano insufficienti.

Altra fascia debole in sofferenza è quella dei minorenni stranieri non accompagnati, penalizzati da una normativa statale che ha chiari intenti discriminatori e ne favorisce l'espulsione una volta raggiunta la maggiore età.

Il diritto dei minori alla protezione da ogni forma di maltrattamento sancito dall'art. 19 della Convenzione delle N.U. non è adeguatamente garantito. Manca ancora, a livello sociale, culturale, normativo e talvolta anche operativo e decisionale, la consapevolezza che ogni tipo di violenza fisica, psicologica, sessuale e ogni tipo di negligenza e trascuratezza

nella cura del bambino, costituisce maltrattamento e richiede misure di protezione. Il diritto della persona di minore età a non essere maltrattata preesiste al diritto alla famiglia, che troppo spesso viene invece accampato come schermo per giustificare ritardi e lacune negli interventi e nelle decisioni.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, non molti anni or sono, ha pubblicato a questo proposito un documento di fondamentale importanza ("Prevenire il maltrattamento sui minori", 2006, tradotto in lingua italiana per lodevole iniziativa dell'Amministrazione comunale di Ferrara) sulle modalità di prevenzione, dando indicazioni operative precise e strumenti di analisi accurati. Tragici fatti verificatisi nel territorio regionale, di cui uno conclusosi con la morte e l'altro con un salvataggio in extremis dal cassonetto della spazzatura, devono dare la spinta a un concreto e più forte impegno su questo fronte.

Non appare ancora completamente garantito il diritto all'ascolto, che l'art. 12 della Convenzione prevede per tutti. Difficoltà vengono riferite in ambito giudiziario ed in particolare nei procedimenti di separazione dei genitori e di divorzio davanti ai tribunali civili ordinari. In qualche circondario si registrano esperienze avanzate, come la predisposizione di appositi locali destinati all'ascolto in un clima che favorisca la comunicazione.

Altrove però non è stato possibile replicare quell'iniziativa malgrado la possibilità di ottenere fondi e nonostante le sollecitazioni del Garante, per mancanza di spazio e per problemi di personale. Anche qui si deve registrare con rammarico che la preminenza dell'interesse del minore stenta a trovare concreta applicazione.

4. Tutte queste ed anche altre zone d'ombra potrebbero essere ridotte o eliminate con una più precisa applicazione della legge regionale sulle giovani generazioni (l.r. 14/2008), che ha previsto una serie di servizi e di organi di coordinamento ottimamente delineata. Si è dovuto constatare tuttavia che in non poche aree del territorio le amministrazioni locali sono restie all'istituzione di quegli organi, preferendo forme organizzative di altro tipo.

E' certamente vero che le autonomie locali costituiscono un valore primario, e che la stessa legge 14/2008 attribuisce ai comuni la titolarità delle funzioni in materia di tutela dei minori. Ciò tuttavia non significa che le disposizioni della legge regionale costituiscano soltanto delle indicazioni di massima. Esse hanno forza vincolante come tutte le disposizioni di legge.

5. La legge regionale attribuisce al Garante anche il compito di collaborare alla raccolta dei dati. Con l'attuale dotazione organica dell'ufficio questo compito appare problematico.

Ma un'altra difficoltà si profila, e cioè la pluralità delle banche dati esistenti e la non compatibilità dei criteri di classificazione e di elaborazione.

A tal riguardo si è potuta constatare l'esistenza di una pluralità di banche dati, e di una quantità di dati imponente. Alla quantità non sempre corrisponde tuttavia la qualità, poiché spesso si tratta di dati non raffrontabili per diversa struttura della banca dati che li raccoglie ed elabora. Molti dati inoltre si riferiscono ad epoche diverse, come appare evidente dalla lettura di questa relazione che ha dovuto utilizzare dati risalenti al 31.1.2010 unitamente ad altri di epoca più recente. Uno sforzo di razionalizzazione e di armonizzazione appare dunque urgente e raccomandabile.

6. E' un merito non secondario del governo regionale e dell'Assemblea legislativa aver posto mano al raccordo delle precedenti disposizioni in materia di istituti di garanzia. La legge 13/2011 ha realizzato questo obiettivo, armonizzando e modificando in parte le disposizioni contenute nella legge sul difensore civico (l.r. 25/2003), sul garante dell'infanzia e dell'adolescenza (l.r. 9/2005), e sul garante delle persone ristrette (l.r. 3/2008). Essa inoltre ha istituito per le tre figure di garanzia un'unica struttura servente trasversale, denominata Servizio per gli istituti di garanzia e facente capo a una figura dirigenziale.

A questa, ed a tutti i componenti del servizio, il Garante deve dare atto con piacere di grande professionalità, piena collaborazione, forte spirito di servizio.

Il primo anno di applicazione della nuova normativa ne ha posto in luce i pregi, ma anche alcuni punti critici o che almeno paiono tali a questo Garante. E' certamente da apprezzare, nella parte della normativa che di riferisce alla l. n.9/2005 e cioè nel titolo secondo della l. 13/2011, l'affermazione che il Garante nell'esercizio delle proprie funzioni, gode della piena indipendenza e non è sottoposto a forme di subordinazione gerarchica. Si è già avuto modo di sottolineare all'inizio di questa relazione come vi sia assoluta concordanza in tutte le raccomandazioni internazionali su questa caratteristica. In concreto, questo Garante non ha difficoltà a riconoscere che una piena indipendenza gli è stata completamente e costantemente assicurata da tutti gli organi regionali con cui ha interagito, fino al massimo livello.

Forse la legge regionale avrebbe potuto delineare un'indipendenza dei garanti ancor maggiore prevedendo che i fondi annualmente assegnati fossero direttamente gestiti dai garanti stessi. Ed in effetti l'art. 16 bis della legge 13/2011 adombra qualcosa in tal senso. Sono tuttavia comprensibili gli ostacoli tecnici giuridici e finanziari a una piena

autonomia gestionale.

7. Fermo restando quanto detto, non si può tacere che, in controtela, la filigrana della legge lasci trasparire un'opposta tendenza rimasta fortunatamente in ombra ma non per questo meno presente. Si tratta di una costruzione "a piramide" delle tre figure di garanzia, avente al vertice e in posizione sovraordinata la figura del difensore civico e alla base, in posizione a lui subordinata, i due garanti specializzati (dell'infanzia e dell'adolescenza e delle persone ristrette).

Questo disegno emerge con chiarezza là dove si stabilisce (art. 16 bis comma 7°) che in caso di mancata elezione del garante per l'infanzia o del garante per le persone ristrette, tutte le loro funzioni possano essere esercitate dal difensore civico per un periodo di tre mesi, e là dove si prevede per ciascuno dei due garanti specializzati un'indennità di funzione ridotta rispetto a quella del difensore civico.

8. Da ultimo, si deve rilevare che non è attribuita al garante per l'infanzia e l'adolescenza la competenza in caso di minorenni oggetto di misura penale restrittiva della libertà, materia attribuita invece al garante per le persone ristrette.

Anche qui, l'ottima collaborazione ed il positivo rapporto instaurato tra i due garanti ha evitato qualsiasi problema ed anzi ha permesso

non di rado di unire le forze e le risorse.

Non si può tacere tuttavia che la scelta del legislatore regionale è il riflesso di tendenze volte a negare specificità al settore minorile e ad unificarlo nel sistema di giustizia ordinario, disconoscendo così il valore di conquiste realizzate negli anni Settanta e che si ritenevano ormai definitivamente acquisite.

Direttore: Giovanni Egidio

la Repubblica **BOLOGNA**

23-GEN-2013

da pag. 1

TUTTO QUELLO CHE CI INSEGNA IL PIANTO DI QUELLA PICCOLA

LUIGI FADIGA

HA RAGIONE, Marilisa Martelli, quando ci parla della "piccola bimba forte" e ci invita a leggere e a interpretare quel pianto e quelle storie di dolore e di sofferenza, così vicine a noi eppure così lontane. E ha ragione quando ci ricorda che solo col pianto un neonato riesce a farsi sentire, che più forte è il pianto più facile è per lui salvarsi, e che dobbiamo tutti — cittadini e istituzioni — acuire i nostri sensori per dare aiuto a chi non sa o non può chiederlo esplicitamente, e prima che la tragedia avvenga.

MA ALTRE cose forse ci dice il pianto di quella bambina. Prima di tutto, con quel pianto lei ci chiede che la sua vicenda umana non sia più del necessario spettacolarizzata o strumentalizzata. Anche un neonato, secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo, ha diritto al rispetto della vita privata e della privacy. E se certamente è legittimo e doveroso riportare la notizia, perché tutti sappiano quali drammi accadono tra noi e perché ci sentiamo stimolati a prevenirli, non lo è altrettanto dare particolari superflui che rischiano di farle danno, come dirne il nome o peggio rivelare il luogo in cui è ospitata e curata.

Poi, quel pianto ci prega di non scatenare la caccia alla madre. Le sue ricerche spettano alla polizia e alla valutazione del suo gesto alla magistratura. Una condanna a priori sulla spinta emotiva non spetta a noi, che non sappiamo le ragioni del suo gesto e neanche possiamo immaginare il dramma che ha vissuto. Mentre una cosa è certa: quel piccolo margine di ripensamento che la donna poteva o potrebbe avere, rischierà di essere soffocato dalla paura delle minacciate sanzioni.

Ancora ci dice, quel pianto, che la bimba ha diritto a crescere in una famiglia: la cui scelta spetta alla magistratura minore, come previsto da un'ottima legge che permette di farlo in tempi molto rapidi, dato l'alto numero di aspiranti genitori da tempo in attesa.

E infine ci dice che non sarà la tecnologia a risolvere o ridurre simili drammi in futuro, ma solo una costante, capillare, chiara, multilingue informazione che la gestante anche straniera, anche non residente, anche senza permesso di soggiorno, anche clandestina, ha diritto di partorire in pieno anonimato in ospedale, e ha prima ancora diritto di conoscere i suoi diritti, fra cui quello di essere aiutata a decidere liberamente e consapevolmente se riconoscere il bambino come figlio; quello di ricevere supporto socio assistenziale per accudirlo ed allevarlo; quello di permettergli invece di essere rapidamente affidato per adozione a una valida famiglia scelta dal giudice con le procedure di legge.

(l'autore è il garante regionale dei minori)

| Allegati

Osservazioni del Garante sulle Linee di indirizzo per la promozione del benessere, la prevenzione del rischio e la cura in adolescenza

Si tratta di un buon documento, dove sono apprezzabili le considerazioni di ordine psicologico e sociale contenute nella premessa. Esso potrà orientare positivamente l'azione istituzionale e raccorderla in maniera efficace col terzo settore e col territorio. In particolare sono condivisibili la proposta di servizi stabili per l'adolescenza, nonché gli obiettivi specifici e le azioni indicati nella parte terza. Tra questi sono da sottolineare il sostegno alle competenze educative degli adulti di riferimento (dove forse meriterebbe uno spazio a sé il sostegno ai genitori e alle famiglie), le attenzioni nella scuola, ed il tema del tempo libero

Si rileva tuttavia l'opportunità di non trascurare, accanto all'approccio psico-sociale, l'approccio dei diritti, al quale vanno riconosciuti pari rilievo ed importanza in applicazione della Convenzione delle N.U. del 1989. Questo anche per controbilanciare la forte accentuazione che viene data nel documento alle devianze e al disadattamento, che presenta il rischio di fornire un'immagine negativa dell'adolescenza anziché un'immagine di fascia sociale ricca di potenzialità e di risorse.

L'approccio dei diritti dovrebbe essere fatto su un duplice piano, vale a dire quello dell'implementazione dei diritti degli adolescenti da parte delle istituzioni e da parte degli adulti di riferimento, e quello della conoscenza dei diritti da parte degli adolescenti. A quest'ultimo riguardo va sottolineato che una corretta conoscenza dei

propri diritti implica il riconoscimento dei corrispondenti diritti altrui, e quindi una maggiore responsabilizzazione e un'occasione di crescita per gli stessi adolescenti. Il diritto alla partecipazione, alla libertà di espressione e il diritto all'ascolto andrebbero in particolare valorizzati.

Adeguate rilievo dovrebbe essere dato all'istituzione del Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sia a livello nazionale che regionale e delle opportunità che queste nuove figure (sulle quali il documento tace del tutto), possono offrire agli adolescenti.

La normativa di riferimento elencata in premessa dovrebbe avere più ampio respiro e venire integrata con la menzione della Convenzione predetta e della sua legge di ratifica, non invece limitarsi alla normativa regionale ed alle delibere di giunta. Anche alla normativa nazionale dovrebbe essere dato uno spazio adeguato, specie per ciò che riguarda il ruolo dell'autorità giudiziaria minorile nella tutela dei diritti delle persone di minore età, e la qualità di parte attribuita al minore nei procedimenti che riguardano i suoi diritti.

Si rileva infine che andrebbe meglio raccordato il ruolo dei tavoli tematici distrettuale con quello dei coordinamenti tecnici e pedagogici previsti dalla legge regionale nr. 14/2008

Dichiarazione di nascita e convenzione diritti dei fanciulli

Bologna, 19 luglio 2012

Il vecchio e abrogato Ordinamento dello stato civile (r.d. 9 luglio 1939 n. 1238) prevedeva nell'art. 67 che la dichiarazione di nascita fosse fatta nei dieci giorni successivi al parto dal padre o dalla madre, o dall'ostetrica o da qualsiasi persona che avesse assistito al parto (art. 70). Nel caso di neonati figli di ignoti (o di madre che non voleva essere nominata) la dichiarazione veniva fatta dall'ostetrica e l'ufficiale di stato civile imponeva al bambino nome e cognome (art.71).

Il vigente Regolamento "per la revisione e la semplificazione" dell'Ordinamento dello stato civile, emanato con d.p.r. 3 novembre 2000 n. 396 in attuazione della l. 15 maggio 1997 n. 127, conserva il vecchio termine di dieci giorni e introduce in alternativa il più breve termine di tre giorni quando la dichiarazione è fatta "presso la direzione sanitaria dell'ospedale o della casa di cura in cui è avvenuta la nascita". In tal caso essa può contenere anche il riconoscimento contestuale del figlio naturale (art. 30 comma 4).

A questo proposito si osserva che il vecchio termine di dieci giorni, riprodotto nell'art. 30 delle nuove disposizioni, appare in netto contrasto con il dettato dell'art. 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia con la legge 27.5.1991 n. 176, il quale dispone che il fanciullo sia "registrato immediatamente al momento della nascita", e che da allora abbia diritto al nome e alla cittadinanza".

Benché anteriore, la norma convenzionale è stata del tutto ignorata dal d.p.r. 3 novembre 2000 n. 396, che per di più ha previsto per i genitori anche la facoltà di dichiarare la nascita entro dieci giorni nel proprio comune di residenza benché diverso dal comune di nascita.

Tali disposizioni devono essere disapplicate, perché contrastano con l'art. 7 della Convenzione e con la legge di ratifica, che fonte normativa superiore al regolamento. Deve perciò ritenersi applicabile attualmente soltanto il più breve termine di tre giorni previsto come alternativo dall'art. 30 del regolamento, in quanto in armonia con il dettato della Convenzione e rispettoso del diritto del fanciullo ad avere al più presto un nome e uno status. Le direzioni sanitarie dei centri di nascita e delle case di cura con reparti ostetrici devono tutte attrezzarsi perché sia sempre possibile rispettare il termine predetto, anche in caso di nascita in prossimità con giorni festivi.

Un ulteriore problema si può presentare all'atto delle dimissioni della puerpera. Se infatti la dichiarazione di nascita con contestuale riconoscimento non è stata ancora effettuata, il neonato non può esserle affidato e non può lasciare il centro di nascita o la casa di cura. Manca ancora infatti lo stato di filiazione, ed il bambino, privo di nome e di identità, dal punto di vista giuridico sarebbe affidato ad un estraneo. Se la puerpera non provvede al riconoscimento e si allontana, occorre che la dichiarazione di nascita sia fatta dall'ostetrica entro il terzo giorno, con immediata segnalazione al procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni. Sarà così possibile la nomina di tutore che rappresenti legalmente il neonato e possa agire in suo nome e per suo conto nel procedimento di adottabilità o in ogni altra esigenza. In ogni caso, la puerpera ha diritto di

chiedere al tribunale per i minorenni un termine per provvedere al riconoscimento, e in tal caso il tribunale può sospendere il procedimento per un periodo massimo di due mesi (art. 11 l. 1983 n. 184 e 149 n. 2001).

Va ricordato infine che sul piano della responsabilità civile, fino a che del neonato non sia dichiarata la nascita e non si sia provveduto al riconoscimento o alla nomina di un tutore, la direzione sanitaria dell'ospedale o della casa di cura potrebbe essere chiamata a rispondere ai sensi dell'art. 402 cod. civile dei danni subiti dal minore o della sua scomparsa.

L'ascolto

Molte sono le norme del nostro ordinamento che prevedono o impongono che il minore sia "sentito" dal giudice. Qualcuno potrebbe allora pensare che l'art. 12 della Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo non abbia aggiunto nulla di nuovo.

Invece, la Convenzione parla di "diritto all'ascolto", e per la lingua italiana, ascoltare e sentire sono cose ben diverse. Il sentire non richiede un atto di volontà. E' un fenomeno di fisica acustica. Si tratta di onde sonore che mi giungono all'orecchio e che l'orecchio deve recepire, non potendo chiudersi come fanno gli occhi. Io non posso fare a meno di sentire un rumore fastidioso che proviene dalla strada. Posso solo chiudere le finestre, o tapparmi le orecchie.

L'ascoltare, invece, richiede qualcosa di ben diverso, che non è necessariamente connesso con le onde sonore. Ascoltare significa accettare che l'altro si metta in comunicazione con noi, decidere di recepire e di

voler comprendere ciò che egli vuole esprimere e ci vuole comunicare, con il suono (le parole, oppure un pianto o un grido) o con un'espressione del volto o del corpo. In poche parole, ascoltare significa voler capire l'altro. L'ascolto richiede quindi uno sforzo della volontà dell'ascoltatore, diretto a prestare attenzione all'altro.

E' questo un atteggiamento poco abituale in Italia nella cultura e nelle prassi della pubblica amministrazione e dell'amministrazione della giustizia. Entrambe sono percepite (e purtroppo di frequente si percepiscono) come espressione di potere e non di servizio. E lo stesso in buona misura accade nelle famiglie, dove un arcaico concetto di potestà dei genitori e una tradizione radicata favoriscono il perpetuarsi di criteri educativi fondati sull'autorità anziché sulla responsabilità.

L'art. 12 della Convenzione capovolge questo schema, e riconosce espressamente al minorenne il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo interessa, ed il corrispondente obbligo dell'adulto di prendere in debita considerazione tale opinione.

Si deve quindi dare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato "in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne", e ciò sia direttamente sia tramite un rappresentante o un organo appropriato nei casi in cui egli non sia ancora in grado di esprimersi. Non va dimenticato infatti che il diritto all'ascolto esiste per tutto l'arco della minore età, e quindi a partire dalla nascita, e ciò rende necessario prevedere per certi casi l'esistenza o la nomina di un rappresentante legale.

La legge italiana stabilisce che il minorenne debba sempre essere ascoltato a partire dal dodicesimo anno di età, ma anche prima se

capace di discernimento. Si tratta di una valutazione da darsi caso per caso, avuto riguardo anche al tipo di decisione da prendere. Altro infatti è decidere un trattamento sanitario, altro scegliere il tipo di scuola, altro ancora decidere la collocazione del figlio in caso di separazione dei genitori. Ma quale che sia la questione, dopo il compimento del dodicesimo anno l'ascolto del minore è obbligatorio e va sempre effettuato. La sua omissione può essere causa di nullità del procedimento.

Il diritto all'ascolto non comporta ovviamente il potere di decisione, che resta in capo all'"ascoltatore". Questo però ha il dovere di dare atto dell'opinione espressa dal fanciullo, e di spiegare i motivi per cui quella opinione è stata o non è stata accolta.

Si è discusso se l'ascolto debba essere effettuato direttamente dal giudice oppure tramite i servizi sociali o un consulente tecnico. La legge non impone una modalità di ascolto unica. Anche qui si dovrà valutare caso per caso: tuttavia, ogni volta che sia possibile, è bene che l'ascolto venga effettuato direttamente dal giudice. L'ascolto del minore non è soltanto un fatto tecnico: è un'occasione importante di incontro del ragazzo col mondo degli adulti e con le istituzioni, è un momento di contatto personale del giudice e col giudice. Riconosce al ragazzo la sua dignità di cittadino, e lo responsabilizza. Lo spirito della Convenzione è in questo senso, e le regole processuali devono essere interpretate e applicate nel rispetto di quelle convenzionali.

Al direttore del Dipartimento Affari Legali dell'A.S.L. di Bologna e, p.c. Al Servizio salute mentale e salute nelle carceri della Regione Emilia Romagna Al Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale per i minorenni di Bologna Al direttore del Centro per la Giustizia minorile Bologna

Oggetto: trasferimento al S.S.N. di funzioni sanitarie in materia di sanità penitenziaria. Quesiti.

In risposta alla nota 16.05.2012, si rileva che i quesiti ivi formulati non possono trovare risposta corretta se non inquadrandoli nel sistema di giustizia minorile come delineato dal r.d.l. 1934 n. 1404 e succ. mod., nelle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni (d.p.r. 1988 n. 448), e nell'accordo 26.11.2009 della Conferenza Stato-Regioni recante "Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria".

In questo quadro gli interventi di ordine sanitario, pur mantenendo la propria specificità, sono parte dell'intervento integrato socio-sanitario-educativo che si attua all'interno del contesto penale minorile. Pertanto, l'opera e l'attività del sanitario nei confronti dei soggetti minorenni sottoposti a misura penale dovrà tenerne scrupolosamente conto, senza per questo che venga sminuito il principio della piena parità di trattamento ricordato nella nota di cui sopra. Esso infatti non può significare omologazione degli interventi, ma affermazione di parità di diritti tenuto conto della specificità della condizione minorile.

La presa in carico dei minori andrà quindi ottimizzata (come precisano le Linee di indirizzo citate) a partire da una valutazione multidisciplinare, che deve essere fatta da un'équipe

di operatori composta da medici, psicologi, educatori e assistenti sociali. Solo quest'ottica consente infatti di evidenziare le le caratteristiche del minore e di porre in essere una risposta efficace ai suoi bisogni/diritti sanitari, educativi e sociali unitariamente considerati.

Non va dimenticato che per espressa disposizione di legge (art. 9 d.p.r. 448/1988) il pubblico ministero ed il giudice devono acquisire elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali ed ambientali del minore, al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili. Dunque, non solo una finalità di carattere penale ma anche e pariteticamente, ove necessario, una finalità di protezione aiuto e sostegno nei confronti di contesti familiari gravemente pregiudizievoli dei diritti del minore all'educazione, alla salute, e al non subire violenza.

Un intervento del sanitario che non avesse ben chiaro tutto questo, e avvenisse seguendo pedissequamente gli schemi della sanità penitenziaria ordinaria, avrebbe un'ottica così riduttiva da risolversi in una negazione della specificità del sistema minorile oltre che nella non applicazione di precise disposizioni di legge.

E' però innegabile che, quantomeno in astratto, si ponga un problema di duplice identità per il sanitario che al contempo deve assicurare il diritto alla salute, e dovrebbe poter opporre, nel rapporto fiduciario che si instaura, anche il segreto professionale, e l'utilizzo in altre sedi, compresa quella giudiziaria, dei dati sanitari acquisiti.

Ciò assume poi particolare concretezza nel rapporto con la figure edu-

cative, come lo psicologo, rispetto al quale l'assenza di un rapporto " esclusivo " tra lo stesso e il paziente può dar corso a comportamenti di tipo opportunistico nei confronti delle autorità, e di nessuna utilità per il minore.

Il tema va approfondito, tenendo conto di quanto prima affermato, ma cercando di assicurare il più possibile la "mission" del servizio pubblico, sottostante alla riforma del 2008, non più inserito in una logica di " servizio" rispetto all'istanza custodialistica.

Per quanto riguarda più direttamente i quesiti proposti, si rileva che a parere di questi Garanti, e fatta salva diversa interpretazione dell'autorità giudiziaria:

- la presa in carico del minore non richiede consensi, fino a che non si debba eseguire un accertamento o un trattamento di carattere sanitario che comporti rischi di responsabilità per danni alla persona del paziente. In tale ipotesi ed in linea di principio sono richiesti il consenso del minore ultraquattordicenne e l'autorizzazione del genitore o del tutore.
- non è configurabile una generale competenza o rappresentanza del direttore dell'istituto penale o della comunità in questa materia; la competenza generale e di chiusura del responsabile della struttura in cui si trova il minore, in assenza di esercenti la potestà, è prevista solo per il consenso al trattamento dei dati personali in materia di salute, e non per il singolo trattamento sanitario, ai sensi dell'art. 82 co. 2 della legge sulla privacy;
- il minore ultraquattordicenne, siccome capace di discernimento, deve essere ritenuto capace di consentire alla valutazione psicologica, che come risulta chiaramente dall'art 9 DPR

448/1988 viene effettuata a sua protezione ed aiuto;

- in caso di rifiuto lo psicologo od il medico ne discuteranno con l'équipe e ne daranno pronta notizia al magistrato;
- lo psicologo, nei suoi colloqui col ragazzo, dovrà fare il possibile per convincere il ragazzo a condividere le sue confidenze con coloro che potrebbero aiutarlo se ne fossero messi a parte, e che possono anche essere il direttore dell'istituto, o il servizio sociale minorile, o gli stessi genitori. La credibilità e l'autorevolezza del medico, del terapeuta o del consulente possono tanto al fine di convincere il ragazzo a consentire ciò a cui non possono obbligarlo.
- Per quanto riguarda il prelievo di urine per analisi, il consenso del minore è da ritenersi sufficiente. Anche qui, in caso di insuperabile diniego, ne verrà informato il magistrato precedente.

Si confida che queste indicazioni possano essere utili, ma si richiama altresì l'attenzione di codesta ASL sul fatto che le "Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile" richiamate all'inizio insistono sulla necessità di specifici accordi e protocolli di collaborazione a livello regionale, tuttora mancanti in materia di sanità penitenziaria minorile nella nostra Regione e più volte anche recentemente sollecitati dagli organi ministeriali competenti.

Nel dichiarare la piena disponibilità di questi Garanti a prendere parte attiva ad un tavolo di lavoro che si auspica venga sollecitamente promosso dal Servizio regionale competente, si porgono distinti saluti.

F.to Luigi Fadiga
e Desi Bruno

Via dal Pratello

Esistono luoghi, nelle città, dove antichi grumi di sofferenza e di dolore si sono addensati e stratificati nel tempo, quasi imbevendo i muri degli edifici; dove non sempre bastano la dedizione e l'abnegazione di alcuni a togliere le incrostazioni e a spalancare le finestre per fare entrare aria nuova. Possiamo dire che "il Pratello" è uno di questi? Penso di sì, come bolognese e come vecchio magistrato, che proprio al Pratello, nell'attiguo Tribunale per i minorenni, ha iniziato la parte più intensa più lunga e più significativa della propria attività professionale.

Se non si possono chiudere le carceri, scriveva Rigon su queste stesse colonne, occorre fare di più per aprire questi luoghi alla realtà sociale. Ma le carceri minorili si possono e si devono chiudere: anzi, dovrebbero essere già chiuse, sostituite dalle misure che il nuovo processo penale minorile fin dal 1988 voleva introdurre, considerando del tutto residuale la privazione totale della libertà per i minorenni e cercando di recidere i legami col mondo penitenziario.

Cosa ha impedito che quella meta fosse raggiunta o quanto meno avvicinata? Perché sembra essersi fermato quel processo evolutivo innescato da una lungimirante e coraggiosa decisione di Mino Martinazzoli, che negli anni Ottanta, come Ministro della Giustizia, volle sganciare del tutto la Giustizia minorile dalla Direzione generale delle carceri?

Già nel 1975 la legge Gozzini riconosceva la necessità di regole diverse per i minorenni ma lasciava a un futuro legislatore il compito di provvedere, disponendo che nel frattempo si applicassero ai minori le norme per gli adulti. Dopo trentasei anni ciò non è ancora avvenuto, e

il vento di novità del nuovo processo penale minorile è andato smorzandosi, mentre misure nuovissime come la messa alla prova sono rimaste residuali. Anche la rete periferica dei servizi ministeriali si è sviluppata solo parzialmente, con il grave limite che il personale direttivo non poteva essere reclutato e formato autonomamente ma solo attingendo ai ruoli del personale direttivo penitenziario ordinario. Più o meno lo stesso accadeva col personale di polizia penitenziaria.

Certo, ci sono stati e ci sono, negli istituti penali minorili, momenti di apertura anche di ottimo livello, ma non bastano per spalancare le finestre e per cambiare aria. Sono degli spiragli che si aprono in certi momenti. Poi, tutto si richiude dall'interno in modo impenetrabile fino alla successiva riapertura, come una cassaforte a tempo che fuori orario nemmeno gli addetti ai lavori possono aprire.

E' la cultura carceraria che bisogna superare e sconfiggere: e questo si fa iniziando dal vertice, con un'opera assidua di formazione del personale; col ridare dignità a professionisti sottovalutati e sacrificate come gli educatori e gli assistenti sociali; con una interazione con la magistratura minorile con la Regione e con gli enti locali rispettosa dei ruoli ma tesa ad obiettivi condivisi; con uno sforzo continuo e costante per affermare la specificità della giustizia minorile e contrastare a ogni livello le spinte o le inerzie che finiscono per riassorbirla in quella ordinaria.

E' uno sforzo che non sempre trova contesti favorevoli, e il tempo che passa riporta sempre più indietro il punto di partenza. Per un vero cambiamento non basta il nuovo processo, che nuovo non è più essendo del 1988. Occorre una legge che disegni un sistema apposito e appropriato di pene minorili (oggi sono le

stesse degli adulti), e regolamenti la loro esecuzione in maniera del tutto autonoma dal settore penitenziario ordinario, riconoscendo quella specificità della condizione minorile spesso proclamata ma raramente riconosciuta e garantita.

Sino ad allora, credo che sia vano illudersi. Forza delle abitudini, corporativismi e condizionamenti antichi tornano periodicamente a prevalere, e a sommergere quelle punte isolate più desiderose di cambiamento.

Forse, per cambiare veramente, occorre avere il coraggio di lasciare certi luoghi emblematici e la loro forza condizionante. Forse, occorre "andare via dal Pratello

Intervista del prof. Canevaro al Garante Luigi Fadiga

Con le parole "Comunità infantili" cosa si può indicare? e con quali organizzazioni, case famiglia, gruppi appartamento, micro comunità?

Le definizioni sono contenute in una deliberazione molto recente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, la Direttiva n.1904 del 19 dicembre 2011 in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari.

Essa prevede sette diverse tipologie, alcune suddivise a loro volta in residenziali e in semiresidenziali per un totale di dodici tipi diversi. Vi sono le comunità di tipo familiare e le comunità educative; le comunità di pronta accoglienza e quelle per l'autonomia; le comunità per gestanti e per madri con bambino; le strutture residenziali per tossicodipendenti con figli minori e infine le comunità sperimentali.

Non vanno però dimenticate le strutture di neuropsichiatria dell'infanzia

e dell'adolescenza (NPIA), che fanno capo alla sanità e che costituiscono ahimè un mondo separato, disciplinato da un'altra direttiva: la deliberazione n. 911 del 2007. L'incomunicabilità dei due settori dà luogo non di rado a situazioni molto negative. Il numero complessivo delle comunità per minori si aggira nella Regione intorno alle trecento unità, dove sono accolti attualmente circa <1.400 ? > minori. Va notato che nella vicina Toscana sono una novantina. Siccome Toscana ed Emilia Romagna non sono Finlandia e Cina, e anche come impegno nel sociale sono abbastanza simili, è interessante cercare di capire le ragioni di questa differenza. Sono del parere che le diverse politiche di affidamento familiare fatte dagli enti locali possono aprire una pista. L'affidamento familiare è un modo d'intervento nei confronti dei minori fuori famiglia, più diffuso in Toscana che in certe zone dell'Emilia. Troviamo provincie dell'Emilia Romagna dove il numero di affidamenti familiari è basso, e viceversa molto alto il numero delle Comunità. Il perché di questo fenomeno andrebbe indagato con una ricerca approfondita, e il mio ufficio ha in programma di occuparsene. Certamente una presenza così consistente dovrebbe dare, o almeno a me dà, qualche preoccupazione, perché in certa misura, con tutte le riserve del caso, non dico che perpetui gli istituti ma crea un clima non radicalmente diverso da quello che prevedeva il vecchio sistema, sempre che gli istituti non fossero dei mega-istituti. Il numero massimo di minori presenti in ogni comunità, secondo la Direttiva di cui ho detto, non può superare i dieci. Nella maggior parte dei casi le comunità accolgono bambini e adolescenti dai sei ai diciassette anni; le comunità familiari invece da zero a diciassette. Dunque, è sempre consentita la presenza contemporanea di bambini e di adolescenti, e questa non sempre è una buona cosa. Il

rapporto numerico tra personale e minori è di uno a quattro; uno a tre nelle comunità educativo-integrate residenziali, che ospitano casi difficili.

Poi c'è un'altra considerazione da fare. Il nuovo processo penale minorile prevede diversi casi di collocamento in comunità come misura penale (ad esempio cautelare o di sicurezza). Questa va eseguita in una comunità pubblica o autorizzata, e dunque in una sede che fa capo all'ente locale e non al Ministero della giustizia. Fu una scelta del legislatore, che puntava al coinvolgimento del territorio anche per i minori dell'area penale. E' tuttavia in potere del Ministero organizzare proprie comunità, anche in gestione mista con gli enti locali. Questo tipo di struttura fa capo al Centro per la giustizia minorile, organo periferico del Ministero. Essa è diffusa nel Meridione, mentre nel Centro Nord è presente solo a Genova e a Bologna. C'è in proposito una ricerca quasi pronta del Centro per la giustizia minorile di Bologna, che prende in esame una quarantina di Comunità e che mette in luce alcuni problemi ma fondamentalmente uno: quando si tratta di ragazzi in misura penale, i problemi di comportamento sono di difficile gestione da parte delle Comunità locali, non sempre preparate a questo compito. Forse anche per questo si è verificato un fenomeno particolare in Emilia Romagna, vale a dire la prassi di utilizzare la comunità ministeriale di Bologna come filtro tra la detenzione, o la custodia cautelare in carcere, e le Comunità esterne. Non solo: essa viene utilizzata anche per la messa alla prova. Ora, la messa alla prova è stata pensata come misura in esternato, e dunque secondo me è fortemente improprio utilizzare la comunità a questo scopo.

Ma i bambini sotto i 6 anni?

Per i bambini sotto i sei anni, come naturalmente anche per gli altri, è possibile l'affidamento familiare, e la Direttiva 1904/2011 ne prevede diverse tipologie: eterofamiliare; a parenti; a tempo parziale; omoculturale; di emergenza. Tuttavia, voglio sottolineare che l'art 14 della Legge regionale sulle giovani generazioni (nr. 14/2008) attribuisce "pari dignità" all'affidamento familiare e all'inserimento in comunità di tipo familiare, "nel riconoscimento della specificità di ciascuna opzione". La norma regionale non mi pare del tutto in sintonia con l'art. 2 della legge 149/2001, secondo cui il collocamento in comunità va disposto "ove non sia possibili l'affidamento". Detto questo, i bambini sotto i sei anni possono essere accolti nelle comunità familiari e nelle comunità casa famiglia multiutenza, autorizzate per la fascia zero-diciassette: e ho già detto che a questo proposito ho delle riserve. E' inoltre possibile accoglierli insieme alla madre nelle comunità per gestanti. Il tribunale per i minorenni, nei procedimenti civili di protezione e di adottabilità, ha il potere di disporre il collocamento in comunità. Tuttavia nella maggior parte dei casi esso delega al servizio sociale la decisione e la scelta, e questa è una prassi che non condivido. La Regione Piemonte ha un servizio che permette di limitare il cosiddetto collocamento a rischio giuridico, quello in base al quale un bambino per cui è in corso l'adottabilità viene affidato a una famiglia in prospettiva adozionale.

Con tutti i rischi di doverlo poi spostare e recidere dei legami affettivi molto importanti.

Può succedere perché la Cassazione deve applicare una legge: per esempio se il procedimento è nullo perché è mancato il difensore, la Cassazione non può fare altro che annullare il procedimento. Quindi è un tema

veramente molto difficile. Questa misura, che la legge prevede, è molto delicata e richiede grande sintonia tra autorità giudiziaria minorile e servizi locali. Non posso dire che ciò si verifichi sempre nella nostra Regione.

La crisi economica condiziona le Comunità Infantili? E come? C'è il rischio che si carichino di casi difficili perdendo la caratteristica generale dell'eterogeneità di situazioni che permettevano o permettono dinamiche di aiuto reciproco?

Direi che la crisi economica ha sicuramente un impatto su questo. Dovremmo contrastare questo rischio perché so che la crisi economica incide moltissimo sugli interventi di sostegno, ma credo ci sia una fascia di interventi che può essere migliorata senza spese. Senza spesa perché deve "girare" meglio il meccanismo a parità di spesa, e potrebbe girare meglio..

I Servizi e le Comunità non hanno fluidità di collegamento, e questo genera dei problemi. Il meccanismo qual è? Per esempio il Servizio ha in carico una certa situazione. Questa situazione deve risolversi o comunque modificarsi in collocamento comunitario. Il Servizio, almeno per quanto riguarda Bologna, segnala il caso alla ASP, Azienda per i Servizi alla Persona, alla quale spetta individuare la Comunità. Già questo spezza il filo tra Servizio e Comunità. A Bologna abbiamo avuto casi in cui, per esempio, una Comunità, in cui vivevano madre e bambino, non ha segnalato subito il fatto che questa madre con questo bambino se ne fossero andati. E siccome il bambino era molto piccolo ed entrambi presentavano dei rischi evidenti di carattere sociale, ci sono state delle rimostranze da parte della Procura per i minorenni; quando ha avuto la segnalazione la Procura ha detto: se mi avvertite quando questi sono già via non posso farci niente.

Abbiamo cercato di capire meglio il caso, ed è risultato abbastanza evidente che non c'era continuità di comunicazione, c'erano due o tre passaggi lungo i quali la comunicazione si attenuava fino a rendersi inconsistente.

Questo è un problema abbastanza grave che forse ha la sua base in un problema più grave ancora: la storica frattura che c'è in Italia fra Servizi Sociali e Servizi educativi, fra assistenti sociali ed educatori. Frattura che nasce molto tempo fa e che non è ancora stata sanata.

Mentre in altri paesi c'è un periodo di formazione comune e poi si sceglie (quindi la categoria si sente come identità) qui, l'ho visto bene quando dirigevo l'Ufficio minorile al Ministero, è molto radicata una consuetudine, una convinzione, un atteggiamento ben diverso: l'assistente sociale sta all'esterno, l'educatore sta all'interno. Appena l'educatore mette il naso fuori dalla Comunità o dall'Istituto suscita grande indignazione o comunque proteste, non appena il Servizio Sociale viene invitato ad operare negli Istituti, molto spesso non ci va o viene ostacolato.

Siamo ad una legge del '62 cioè di 50 anni fa. Ci vorrebbe un'operazione culturale sulla formazione che dicesse: qui c'è un biennio comune poi, in seguito, uno può fare l'ingegnere meccanico, l'ingegnere elettronico, tutto quello che vuole, ma occorre avere le radici insieme! E poi c'è da dire anche che i Servizi e le Comunità, a pari livello, hanno una mancanza di formazione giuridica molto forte. D'altra parte la mancanza di formazione giuridica la troviamo al liceo classico non meno che qui. Il senso delle istituzioni, chi deve fare cosa....

Per non parlare poi di giudici e di avvocati. Fuori dalla giustizia minorile, sono pochissimi quelli che masticano un po' di pedagogia, di psicologia

o di sociologia, e conoscono la normativa statale e regionale sui servizi. E' un sistema a canne d'organo ma purtroppo anche con rivalità. Quando parlavo dei meccanismi da fare girare come dovrebbero, senza spesa, parlavo anche di questo. Abbiamo istituito un tavolo di lavoro con l'Autorità giudiziaria minorile, con il presidente procuratore per i minorenni, i responsabili dei servizi regionali di politiche sociali e servizi sociali, e adesso ci aggiungiamo anche un rappresentante dell'avvocatura. Credo che, prima di tutto, non ci costi niente e poi vedo che già comincia ad avere segnali di ripercussioni positive.

Non so se gli esempi portano troppo lontano, ma c'era da parte della Procura della Repubblica forte irritazione verso i servizi perché le segnalazioni non erano giuridicamente precise. Si parlava con i genitori quando erano affidatari e questo creava equivoci. Si parlava dei due genitori quando uno solo era genitore e l'altro compagno o convivente, e in tutte queste varie situazioni a volte non si davano nemmeno le generalità complete. Sono intervenuto attraverso il tavolo su questa situazione riuscendo ad ottenere che studiassero un modello base di segnalazione dove, fermo restando la motivazione e tutto il resto che era ovviamente libero pienamente il servizio, ci fosse una griglia di dati. Ora questa è una banalità incredibile ma c'è voluto un intervento di questo tipo, anche di convincimento, perché da parte dei servizi si temeva che fosse un'imposizione. Ma se uno ti chiede che ora è tu gli devi dare il fuso orario corretto.

Servizi e comunità hanno inoltre un handicap molto grave: la frammentazione degli enti gestori. In Emilia Romagna gli enti gestori dei servizi sono sessantacinque, per di più di tipologie diverse. Alcuni fanno capo al Comune, altri alla ASL, altre alle Aziende Servizi alla Persona, altri a

dei consorzi fra Comuni, altri a consorzi tra Comuni e altri soggetti, insomma ci sono 65 tipologie con tutte le possibili combinazioni. E' molto difficile individuare rapidamente il responsabile del servizio, e questo crea inconvenienti anche gravi che si ripercuotono negativamente sui diritti del minore.

Che ruolo ha il volontariato? E a quali requisiti deve rispondere?

Il volontariato ha un ruolo molto forte. Personalmente credo nell'istituzione, che deve rispondere a quanto prevede la legge, ma certo è importante che ci sia un volontariato, specie nel campo sociale. In materia minorile forse il volontariato dovrebbe strutturarsi con maggior formazione e qualificazione; e poi con maggior attenzione a quello che è l'interesse del minore perché a volte ci sono situazioni in cui la permanenza di certe strutture è resa necessaria dal fatto che il volontariato in molti casi è precariato. Così, ridurre il numero delle comunità provoca aumento di disoccupazione, e di questi tempi non è operazione facile. Ma i bambini non possono essere strumentalizzati. La convenzione della N.U. dice che il loro interesse viene prima.

Il volontariato va bene, però con juicio, adelante ma con juicio. Noi stiamo lavorando adesso con il Centro del volontariato di Bologna perché la legge regionale ci da fra gli altri il compito, abbastanza impegnativo, di diffondere la cultura della tutela e della curatela, figure diverse che la legge regionale accomuna. Dobbiamo cioè diffondere la cultura della tutela in senso tecnico-giuridico, perché questa esigenza è nata dal fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che non avendo rappresentanza legale molto spesso hanno dei diritti che nessuno fa valere. Se per il ragazzo curdo o afgano giunto in Italia da solo ci fos-

se la nomina di un tutore volontario fisicamente determinato e preparato, invece della tutela genericamente affidata all'ente, al comune o ai servizi sociali, egli sarebbe sicuramente in grado in molti casi di chiedere per il minore lo stato di rifugiato con i conseguenti diritti, perché il minore è fuggito da una zona dove ci sono guerre e carestie.

Dunque io posso chiederti un momento di riflessione su un caso: due fratellini, una sorellina e un fratellino, che sono ospiti di una casa-famiglia, sono ospiti senza grandi legittimazioni.

Nel senso che hanno detto "Se potete prendeteli" e li hanno presi dopo di che quei benedetti servizi sociali che dicevi hanno detto "Beh sono lì"... non li mettono certo a dormire in strada. Questi erano sbarcati con uno zio (che sia veramente lo zio lo sa il Cielo) che ha abusato di loro. Erano altrove, sono arrivati in Emilia Romagna in questa casa-famiglia, lo zio è arrivato per poter continuare ad esercitare il suo ruolo di "zio", la casa-famiglia non sa da che parte girarsi, perché nessuno risponde di questa situazione.

Risponde la casa famiglia perché comunque si trovano lì.

Chi ha cerini in mano si scotta, è così la storia.

Secondo la legge ogni persona umana, dalla nascita, dal primo vagito, ha diritto di essere legalmente rappresentato finché non è pienamente capace di agire, cioè fino ai 18 anni, e se poi l'incapacità sopravviene dopo vi sono delle forme di tutela che vanno dalla più tenue amministrazione di sostegno alla più forte interdizione. Capita invece che poco ci si preoccupi per un minore che è in una situazione in cui non c'è chiarezza su chi è il rappresentante legale, e questo è grave. La chiarezza

si potrebbe fare, delle volte basta un piccolo sforzo, non costa niente ma non sempre si fa. Oppure c'è chiarezza ma il rappresentante legale è un ente per cui non ha quella rapidità e quella personalizzazione dell'intervento che la situazione richiede.

Questo determina conseguenze gravissime. Io ho visto nella mia carriera non breve dei casi in cui un bambino è morto perché è stato consegnato dalle forze dell'ordine, non bene informate, a chi diceva di essere il padre ma non lo era, oppure era stato dichiarato decaduto dalla potestà e il provvedimento non era conosciuto. Sono situazioni drammatiche. Come porvi rimedio? È più difficile di quanto dovrebbe essere perché la cultura dei diritti dell'infanzia è ancora acerba in Italia. Sostenere in un tribunale civile ordinario che il figlio della coppia in separazione ha il diritto di essere ascoltato, e che il giudice non può andare avanti se non lo ascolta, a volte è inutile perché si replica: "Non abbiamo il modo di sentirlo con attenzione", "Abbiamo una quantità enorme di procedimenti di separazione e divorzi", "Non siamo capaci di ascoltarlo".

Lo stato italiano ha sottoscritto la carta dei diritti dell'infanzia.

La convenzione delle Nazioni Unite dice che vi deve essere un ascolto informato, per cui tu prima devi spiegare "Guarda se non ti toglie le tonsille poi ti viene un grosso ascesso in gola... adesso dimmi cosa vuoi fare?" - "Non le voglio togliere!" - "Beh le togliamo lo stesso". Questo è un esempio. In questa situazione bisogna chiedere quali sono i desideri del bambino e cercare di capire, non si tratta di domandare, chi ostacola papà chi ostacola mamma, si tratta di capire quali sono le sue aspirazioni, saper comunicare. Un giudice che si occupa di queste cose e che non sa comunicare con le persone è me-

glio che si occupi di altri settori della giurisdizione, ce ne sono tanti. Nell'ambito minorile la buona tradizione era di imparare ad ascoltare: tu devi ascoltare, devi lasciarlo parlare, non devi fare un interrogatorio.

Io mi ricorderò sempre un tragitto in macchina con Meucci; disse una cosa che mi è rimasta stampata, mi disse: "Io comunico meglio con i bambini se sono in una famiglia di artigiani, perché hanno capito che gli adulti sono delle persone serie; se sono in una famiglia di intellettuali non l'hanno ancora capito, quindi è complicatissimo". Eravamo in macchina verso Ferrara. Mi è sembrata una cosa così ben detta.

Quella generazione di maestri che quelli della mia età hanno avuto la fortuna di incontrare è finita e noi non siamo stati capaci, o i tempi erano cambiati, di farci degli allievi. La nostra difficoltà è stata poi aumentata da alcune modifiche della normativa che hanno soffocato il tribunale dei minorenni. L'ultima purtroppo, a mio parere, è stata la competenza a decidere sugli aspetti economici della separazione delle coppie di fatto; da un lato ha i suoi vantaggi, dall'altro assorbe le competenze, le cognizioni tecnico giuridiche dei pochi giudici minorili togati che ci sono, rendendoli indisponibili a occuparsi di casi.... Allora cosa succede? C'è purtroppo la possibilità di delegare queste cose. In Italia abbiamo 200 giudici minorili togati professionali e 800, il quadruplo, di giudici onorari, che sono validissime persone ma non sono esperti giuridici, non devono esserlo, non necessariamente, sono esperti dell'età evolutiva. Allora se mettiamo insieme le due componenti abbiamo una cosa armonica. Se l'aspetto giuridico viene, diciamo, isolato succede che si tecnicizza all'estremo, non è più capace di comunicare se non con gli avvocati. Il giudice normale sa comunicare

con gli avvocati, con i periti, con i consulenti tecnici e, se è un giudice penale, con le forze dell'ordine. Non conosce la lingua dei Servizi. Quello che è anche grave è che non conosce nemmeno le norme regionali che adesso sono leggi. E questa mancata conoscenza fa sì che non riconosca i Servizi, quali sono i loro compiti e i loro ruoli. Nei confronti dei Servizi c'è una grossa aggressività da parte dell'avvocatura; l'avvocatura ha già da tempo fatto pace con gli psicologi: una volta erano in conflitto poi hanno visto che conveniva la pace. Questo non si è ancora verificato con i Servizi che sono culturalmente e strutturalmente più deboli e più fragili, e non hanno la potenza della medicina o della psicologia dietro. Ti schieri davanti all'avvocato o all'assistente sociale magari con contratto a termine? Ti spazza via con un soffio; e dunque proteste vivissime (per esempio ndr) perché il Servizio Sociale ha disposto l'aumento delle visite da parte del padre e la madre non vuole; come si permette il Servizio Sociale? No, non come si permette, il Tribunale l'ha delegato in regolare affido e deve farlo. Si può ovviare a questo? Certo, anziché fare proteste vivissime, l'avvocato che conosce il mestiere fa un ricorso al Tribunale con cui chiede che sia revocata questa facoltà; poi decide il Tribunale. La situazione è di questo tipo.

In tutto questo, il fatto che ci sia una Regione attiva, è un elemento che aiuta o che mette qualche difficoltà in più?

La Regione? Direi che dopo tanti anni di permanenza a Roma, dove peraltro ci sono ottimi operatori, come presidente di quel tribunale per i minorenni, che deve interloquire con la Regione Lazio, ritornare in Emilia Romagna sia pure con un diverso ruolo mi ha fatto sentire un'altra aria.

Qui ci sono amministratori che si sforzano di fare veramente il loro lavoro. Potranno sbagliare scelte, per carità, ma lo fanno perché credono che sia bene occuparsi di queste cose, e questo fa sì che io li rispetti. Certo ogni tanto vediamo la Finanza, ma questo non riguarda gli amministratori, riguarda un'altra cosa.

L'avvocatura si sta un po' svegliando, ma in una direzione che non mi piace del tutto perché si sta svegliando mossa dalla domanda delle persone che si separano. E le persone che si separano e che possono chiedere l'avvocato, di solito sono largamente maggiorenni! E allora la domanda che l'avvocatura riceve e trasmette è al 90% la domanda dell'adulto, non quella del minore. *Senti, in tutto questo, che ruolo ha la stampa?*

Ecco il ruolo della stampa, ecco il ruolo confusivo, guarda questo titolo: "2000 bambini aspettano l'adozione ma non c'è ancora la banca dati". Dove sono questi 2000? Questo è quasi un falso cosciente, è un marchio errore perché il giornalista confonde i bambini adottabili che non si riesce ad affidare in preadozione per problemi di salute o di età, con i bambini ospitati a qualsiasi titolo in comunità e non abbandonati. Mentre il fenomeno paradossale è che le coppie italiane che vanno all'estero per adottare con l'adozione internazionale accettano abbinamenti anche con casi difficili, perché una volta che sono là si dicono: abbiamo fatto tanto... prendiamolo poi si vedrà cosa succede. E il numero delle adozioni fallite aumenta.

La pedofilia dal punto di vista del diritto

Solamente la recentissima legge di ratifica della Convenzione di Lanzarote, definitivamente approvata dal Senato il 19 settembre 2012, introduce nel codice penale il termine "pedofilia". Aperta alla firma il 25 ottobre del 2007, la Convenzione (Council of Europe Convention on the protection of children against Sexual Exploitation and Sexual abuse) è stata così recepita nel nostro ordinamento, e dei 47 paesi rappresentati al Consiglio l'Italia è il ventitreesimo Stato ad averlo fatto.

La pedofilia non ha una precisa definizione in diritto, dove tuttavia ha rilevanza e comporta gravi conseguenze. Sul piano penale essa rientra nel concetto di violenza sessuale, che consiste nel fatto di costringere una persona a compiere o subire atti sessuali con violenza, minaccia o abuso di autorità (art. 609 bis cod. pen.). Va detto che fino a non molti anni addietro il nostro diritto distingueva tra congiunzione carnale e atti di libidine, con la conseguenza che la vittima subiva spesso nei processi penali domande umilianti e devastanti. La legge nr. 66 del 1996 ha voluto eliminare la distinzione, unificando il concetto ampio e generico di "atti sessuali". Per la giurisprudenza, costituisce atto sessuale qualsiasi atto finalizzato e idoneo a porre in pericolo la libertà personale dell'individuo attraverso l'eccitazione o il soddisfacimento dell'istinto sessuale dell'agente. All'unicità della categoria consegue la possibilità di ridurre la pena, nei casi di minore gravità, in misura non eccedente i due terzi.

Nei confronti della pedofilia su persone di minore età, la legge 66/1996 ha introdotto due reati specifici: quello di atti sessuali con mi-

norenne (art. 609 quater cod. pen.) , e quello di corruzione di minorenni (art. 609 quinquies cod. pen.). Il primo punisce chiunque compie atti sessuali con persona che al momento del fatto non aveva compiuto gli anni quattordici, o non aveva compiuto gli anni sedici quando il colpevole sia l'ascendente, il genitore, o altra persona che del minore abbia la cura o che con lui conviva. In tali casi la violenza è sempre presunta, anche in caso di consenso del minore, e se quest'ultimo ha meno di dieci anni la pena è ancora maggiore. Il secondo reato punisce invece – e meno gravemente – chiunque compie atti sessuali in presenza di persona minore di anni quattordici, al fine di farla assistere. In entrambi i casi, il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa.

Successivamente, la legge nr. 269 del 1998, volendo contrastare più efficacemente lo sfruttamento sessuale dei minori, ha introdotto il reato di induzione alla prostituzione minorile (art. 600 bis cod.pen.) e quello di pornografia minorile (art. 600 ter cod. pen.), mentre la legge nr. 38 del 2006 ha introdotto quello di pornografia virtuale, che consiste nel realizzare, produrre o detenere immagini virtuali pornografiche realizzate utilizzando immagini di minorenni. Infatti, il fine delle norme di contrasto del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno di minori è proprio quello di punire, oltre alle attività sessuali compiute con i minori anche tutte quelle che in qualche modo sono prodromiche e strumentali alla pratica della pedofilia, nonché quella di tutela dei fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale a salvaguardia del loro sviluppo fisico, psicologico, spirituale e morale (cfr. Cass n. 13/2003).

Ma la pedofilia non ha rilevanza solo

sul piano penale. Essa infatti, quando avviene all'interno della famiglia, è inquadrabile nella più vasta categoria del maltrattamento, che comporta misure civili limitative o ablativo della potestà genitoriale a protezione del figlio minore da parte del tribunale per i minorenni, organo specializzato nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Pertanto in quella sede la pedofilia ha rilevanza solo quando avviene per fatto del genitore o del suo coniuge o del suo convivente, come espressione di cattivo esercizio della potestà genitoriale e causa di grave pregiudizio per il minore. Tuttavia, poiché la maggior parte delle violenze sessuali sui minori avviene in famiglia, accade spesso che entrambi gli organi giudiziari (tribunale penale ordinario e tribunale per i minorenni) debbano occuparsi della stessa vicenda.

Si tratta di due approcci assai diversi, che non sempre è facile armonizzare. Il primo riguarda la fattispecie criminosa e mira all'individuazione e punizione dell'autore di un reato; il secondo ha come obiettivo la protezione del minore vittima dalla condotta pregiudizievole del genitore. Il primo compete al tribunale penale ordinario , il secondo al giudice della potestà genitoriale e cioè al tribunale per i minorenni. Il primo riguarda fatti di pedofilia avvenuti tanto all'esterno quanto all'interno della famiglia; il secondo invece quelli avvenuti nella cerchia familiare, ad opera del genitore o del suo convivente. Nel primo caso la conseguenza è la condanna dell'autore del reato ad una pena detentiva; nel secondo la perdita della potestà genitoriale e anche l'allontanamento del genitore o convivente dalla casa familiare.

Nel caso di fatti di pedofilia all'interno della cerchia familiare, la contemporanea competenza di due organi giudiziari diversi e la mancanza di un preciso confine fra la prima

e la seconda ipotesi ha prodotto e produce oscillazioni negli orientamenti dei giudici, cosicché a volte un approccio sembra prevalere sull'altro e viceversa. E ha prodotto e produce sovrapposizione di interventi, duplicazione di perizie e consulenze, difficoltà all'operato dei servizi sociali. Nel primo caso l'azione penale è obbligatoria ed è promossa dal procuratore della repubblica ordinario; nel secondo è promossa dal pubblico ministero minorile o dall'altro genitore o da un parente, con richiesta di misure di protezione del minore e di decadenza o limitazione dei poteri genitoriali. A differenza dell'azione penale, quella civile non può dirsi obbligatoria, e il tribunale per i minorenni non può procedere di propria iniziativa.

Un cenno è necessario alla normativa civile sulla potestà. Gli artt. 330 e 333 del codice civile stabiliscono che incorre nella perdita o nella limitazione della stessa il genitore che viola o trascura gravemente i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio, o serba comunque una condotta pregiudizievole al figlio stesso. In tal caso il giudice può disporre l'allontanamento di quest'ultimo dalla casa familiare e la nomina di un tutore. Questi provvedimenti, come si è detto, sono di competenza del tribunale per i minorenni, che in caso di urgente necessità può emettere provvedimenti temporanei di protezione la cui durata il codice non stabilisce (art. 336 cod. civ.).

Dal canto suo, l'art. 2 della legge n. 149 del 2001 stabilisce che il minore privo di un ambiente familiare idoneo nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti a favore della famiglia, può essere affidato dal servizio sociale locale e col consenso dei genitori ad altra idonea famiglia o collocato in una comunità di tipo familiare. Se manca il consenso provvede d'au-

torità il tribunale per i minorenni. La stessa legge attribuisce al giudice il potere di allontanare, invece del minore, il genitore il coniuge o il convivente autori della condotta pregiudizievole.

Occorre ora precisare che in sede penale ciò che rileva è la prova rigorosa degli specifici fatti di violenza sessuale addebitati in quel processo all'imputato, che deve essere assolto con formula piena se tale prova manca, o è insufficiente o è contraddittoria. Si pone dunque, nei casi di pedofilia, il problema dell'attendibilità delle dichiarazioni della parte lesa e cioè del minorenne vittima del reato. La testimonianza sotto giuramento non può essere resa prima dei quattordici anni, ma anche prima si può procedere all'esame testimoniale del minore vittima del reato, con le opportune cautele. Infatti anche un bambino piccolo, in assenza di patologie, ha capacità di testimoniare: diversamente, si negherebbe a una categoria di persone particolarmente deboli il diritto di difendersi da ogni tipo di maltrattamento. Per ridurre al minore lo stress, l'esame può avvenire mediante l'uso di un vetro specchio e di un impianto citofonico. Il giudice può avvalersi dell'ausilio di un familiare o di un esperto in psicologia infantile.

La Carta di Noto, documento elaborato da giuristi, psicologi neuropsichiatri infantili ed altri specialisti ed aggiornato il 12 giugno 2011, detta delle linee guida per gli esperti incaricati di effettuare sul minore una valutazione a fini giudiziari. Essa distingue tra valutazione dell'idoneità a testimoniare e raccolta delle dichiarazioni del minore considerato idoneo. Per i soggetti di età inferiore ai dieci anni si ritiene necessario che, salvo casi eccezionali, sia disposta preliminarmente perizia per verificare l'idoneità. La valutazione psicologica non può avere per oggetto la rico-

struzione dei fatti o la veridicità del racconto, che spettano unicamente all'Autorità giudiziaria nel contraddittorio delle parti e secondo le norme processuali.

Com'è facile comprendere, le garanzie processuali sopra menzionate alle quali va aggiunto il diritto dell'imputato di averne non minori, richiedono tempo. E il giudizio di appello ne richiede ancora, come pure quello della Corte di cassazione. Quest'ultima poi, essendo giudice di legittimità, non entra nella ricostruzione dei fatti. Può dunque accadere che essa dichiari la nullità della sentenza impugnata e rinvii alla corte di appello per un nuovo esame o per un nuovo atto istruttorio. Insomma: anche a prescindere dai ritardi della macchina della giustizia, l'accertamento della colpevolezza dell'imputato di reati gravi come quelli di pedofilia richiede tempo, e tra la denuncia e la decisione definitiva possono trascorrere diversi anni.

Assai diversi sono l'approccio e la procedura seguiti dal tribunale minorile. In quella sede infatti non si ha per obiettivo l'accertamento di un reato e la punizione del colpevole, ma la protezione del minore da comportamenti pregiudizievoli dei genitori, e quindi non soltanto quelli relativi alla sfera sessuale ma anche quelli che in qualsiasi modo gli arrechino pregiudizio. Queste fattispecie rientrano tutte nelle misure di controllo della potestà genitoriale e si è ormai soliti raggrupparle sotto il termine "maltrattamento (o abuso) all'infanzia", che impropriamente traduce l'accezione inglese *child abuse and neglect*. La denominazione italiana è però ambigua per il giurista, perché ingenera confusione con il reato di maltrattamento in famiglia (art. 572 cod. pen.) col quale solo in piccola parte coincide, e con quelli di violenza sessuale considerati più sopra.

In questo campo, il ruolo e

l'intervento dei servizi sociali locali competenti nella protezione dell'infanzia e dell'adolescenza secondo la normativa regionale, acquista particolare rilievo. Essi infatti sono tenuti a segnalare al procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni ogni situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del loro ufficio; hanno il potere-dovere di collocarlo in via d'urgenza in luogo sicuro quando è in situazione ambientale pericolosa (art. 403 cod. civ.); redigono le relazioni chieste dal giudice, ed a loro il minore può essere temporaneamente affidato con provvedimento provvisorio del tribunale per i minorenni.

Secondo le linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità pubblicate nel 2006 (*Preventing Child Maltreatment: a guide to taking action and generative evidence*) il maltrattamento si riferisce ad ogni violenza fisica, emotiva o sessuale fatta alla persona di minore età, nonché all'abbandono e alla trascuratezza ed allo sfruttamento commerciale o di altro tipo. Gli autori del maltrattamento possono essere i genitori e gli altri membri della famiglia, e la maggior parte dei casi avviene all'interno delle mura domestiche. La lesione fisica, contrariamente a ciò che si crede, produce danni minori rispetto alle conseguenze psicologiche e psichiatriche delle altre forme di maltrattamento sopra considerate. Come afferma il documento dell'O.M.S. sopra citato, il trauma in età evolutiva produce effetti a lungo termine sullo sviluppo neurologico, cognitivo ed emotivo del bambino e sulla sua salute in generale. Va rilevato che il maltrattamento sui minori si presenta in diverse forme, spesso in tutto o in parte coesistenti, cosicché anche se in sede penale non è stata raggiunta la prova della violenza sessuale, il procedimento sulla potestà genitoriale può proseguire per altri atti o fatti o situazioni

intrafamiliari che sono riconducibili alla categoria del maltrattamento. Tra questi sono frequenti la violenza psicologica, la trascuratezza, la negligenza, l'incuria, ed anche la c.d. violenza assistita, vale a dire la violenza interpersonale rivolta al partner in presenza del fanciullo.

Per quanto concerne la negligenza e l'incuria, occorre fare riferimento anche all'altra normativa attualmente in vigore per la protezione dei diritti del minore: la legge n. 184 del 1983 (modificata con la legge n. 149 del 2001). Essa, intitolata "Diritto del minore ad una famiglia", stabilisce che debbano essere dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni i minori di cui sia rimasta accertata in giudizio la situazione di abbandono perché "privi di assistenza morale e materiale" da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi" (art. 8).

Tenuto conto dell'ampiezza del termine maltrattamento, concetto nel quale rientrano certamente lo sfruttamento e le violenze sessuali, esiste dunque una zona dai confini incerti, valutabili caso per caso: e non di rado la giurisprudenza ha dichiarato adottabili minori fatti oggetto di maltrattamenti che includevano – tra l'altro ma non solo – episodi di pedofilia da parte dei genitori o dei loro conviventi.

Per comprendere come la negligenza e l'incuria possano essere considerate abbandono, è utile citare, tra le molte, due decisioni della Suprema Corte. La sentenza 7115/2011 ha ritenuto che sussista lo stato di abbandono nella persistenza di atteggiamenti violenti e aggressivi del padre e di un comportamento a lui succube della madre, incapace di rendersi autonoma dal coniuge nell'interesse dei figli. La sentenza 1838/2011 ha ribadito che si deve considerare "situazione di abbandono", oltre

al rifiuto intenzionale e irrevocabile dell'adempimento dei doveri genitoriali, anche una situazione di fatto obiettiva del minore, che, a prescindere dagli intendimenti dei genitori, impedisca o ponga in pericolo il suo sano sviluppo psico-fisico, per il non transitorio difetto di quell'assistenza materiale e morale necessaria a tal fine" .

La stessa sentenza prosegue concludendo che sussistono i presupposti per la dichiarazione dello stato di abbandono del minore, nel caso in cui la madre sia stata spettatrice passiva per anni delle violenze perpetrate dal marito sul predetto, abbia continuato a palesare la sua incapacità di comprendere nella sua estrema gravità il vissuto del figlio e si sia sottratta all'inserimento, a fini di riabilitazione psicologica, in una comunità, così dimostrando la non transitorietà della sua inadeguatezza a prendersene cura". Ciò in quanto "la dichiarazione di adottabilità non ha alcuna connotazione sanzionatoria delle condotte dei genitori, ma è pronunciata nell'esclusivo interesse del minore".

Per quanto riguarda la rilevanza dell'abuso sessuale si può citare Cass., n. 8714/2008, che ha confermato la dichiarazione di adottabilità di una bambina allontanata d'urgenza dal nucleo familiare per la gravissima inadeguatezza dei genitori, condannati per maltrattamenti ed abusi sessuali in danno di altre due figlie, già dichiarate adottabili. E sempre secondo la Corte Suprema può costituire abbandono anche il comportamento dei genitori che non si esplica in violenze, ma "in atteggiamenti che impediscono o espongono a grave rischio il sano sviluppo psicologico del minore". La possibile relazione di questa massima con il reato di corruzione per i minorenni più sopra descritto è evidente.

Appare chiara a questo punto la diversità di approccio tra intervento penale e interventi di protezione del minore. Il primo approccio diviene particolarmente delicato quando la vittima ha un'età molto bassa e le sue dichiarazioni costituiscono l'unica fonte di prova. Il secondo è un approccio globale, che tiene conto delle condizioni ambientali e dell'incapacità educativa dei genitori. Il minore ha diritto di essere ascoltato, ma il suo ascolto non ha finalità di prova.

La legge di ratifica della Convenzione di Lanzarote, al momento non ancora pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, introduce nuove figure di reato che è necessario indicare sia pure in sintesi. E' punito (art. 414 bis cod. pen.) chiunque, con qualsiasi mezzo e con qualsiasi forma di espressione, pubblicamente istiga a commettere in danno di minorenni pratiche di pedofilia e di pedopornografia, nonché chi pubblicamente fa l'apologia di questi reati. Non possono essere invocate a propria scusa ragioni o finalità di carattere artistico, letterario, storico o ideologico. Sono così posti fuori legge in tutti i Paesi ratificanti quei movimenti che difendono la pedofilia come espressione di libertà.

E' previsto come reato il fatto di assistere a esibizioni o spettacoli pornografici in cui siano coinvolti minorenni, e la pornografia minorile (o pedopornografia) viene definita come "ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minorenne coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate", come pure "qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minorenne per scopi sessuali". Inoltre, la fattispecie del reato di corruzione dei minorenni sopra descritto viene estesa al fatto di mostrare materiale pornografico a persona minore dei anni quattordici "al fine di indurla a compiere o subire atti sessuali".

E' presto per fare una valutazione dell'impatto che potranno avere le nuove norme, che certamente rappresentano un passo avanti nel contrasto del fenomeno della pedofilia e dell'abuso sessuale delle persone di minore età, e vanno nella direzione già indicata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo. E' lecito però ritenere che, in mancanza di una profonda riforma della giustizia minorile, le difficoltà e i contrasti sopra segnalati non si ridurranno.

I diritti del minore fra mancata attuazione e privatizzazione strisciante

E' passata sotto silenzio la dura reprimenda che il Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite ha rivolto recentemente al nostro Paese. Riunito a Ginevra nello scorso ottobre per l'esame del rapporto periodico italiano, quell'organismo si è detto profondamente e seriamente preoccupato (*deeply concerned, seriously concerned*) circa lo stato di attuazione in Italia della Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, alla quale siamo vincolati fin dal 1991 in forza della legge di ratifica. Pur dando atto di alcuni limitati progressi e di alcune positive novità come l'istituzione del Garante nazionale e di un certo numero di Garanti regionali, il Comitato ha rivolto al nostro Paese più di trenta specifiche e pressanti raccomandazioni, dirette a recuperare il ritardo accumulato in questi anni nella protezione dei diritti dei minori.

Quadro normativo lacunoso ed incoerente; mancanza di un sistema organico di protezione dei minori; gravi sperequazioni da Regione a Regione; piano d'azione nazionale privo di finanziamenti; insufficiente sostegno alla genitorialità; mancanza di un

sistema di formazione/aggiornamento obbligatorio per tutti gli operatori minorili (ivi compresi magistrati, avvocati e polizia); perduranti discriminazioni normative o di trattamento (minori Rom, figli legittimi e naturali); mancanza di una normativa generale sul diritto all'ascolto e alla partecipazione: sono solo alcuni dei buchi neri che il Comitato delle Nazioni Unite ci mette davanti e che ci raccomanda di colmare al più presto.

Una simile pioggia di critiche avrebbe meritato ben più attenzione da parte dei media e soprattutto da parte dei soggetti istituzionali coinvolti o interessati. Eppure, non una voce si è alzata in quei settori, e anche le relazioni dei presidenti delle Corti d'appello in occasione del nuovo anno giudiziario hanno completamente ignorato il documento. La cosa colpisce ancora di più quando si considera che di recente l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa sono intervenuti più volte in tema di protezione e promozione dei diritti delle persone di età minore.

Tre sono i documenti più significativi a questo riguardo. Il primo è costituito da una Raccomandazione del 2008 (Rec. 2008-11) rivolta a tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa, contenente le Regole europee relative ai minori imputati o autori di reato e soggetti a sanzioni o altre misure (*European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*). Il secondo dalle Linee guida per una giustizia amichevole verso i minori (*Guidelines on child friendly justice*), formulate il 17 novembre 2010 dallo stesso Consiglio d'Europa. Il terzo infine dall'Agenda per i diritti del minore (*An EU Agenda for the rights of the child*) della Commissione dell'Unione Europea, la quale afferma che la promozione e la tutela dei diritti delle persone di età minore è obiettivo dell'Unione rafforzato dal Trattato di Lisbona, e che le Linee guida del

Consiglio d'Europa devono essere poste a base di un sistema europeo di Giustizia minorile.

L'autorevolezza di queste fonti è ai massimi livelli. Esse pongono in essere con i loro documenti un sistema normativo che si pone accanto alle norme costituzionali, e che vincola il giudice italiano indirizzandone l'interpretazione della legge (*c.d. soft law*) e non di rado il contenuto stesso della pronuncia. Malgrado ciò tutto è passato sotto silenzio, ed anzi non è difficile cogliere nel nostro Paese la tendenza verso un pericoloso arretramento di quei diritti che l'ordinamento aveva faticosamente riconosciuto alle persone minori di età nell'ultimo ventennio del secolo scorso. Sotto il pretesto di razionalizzare il sistema o di ottimizzare la spesa, vanno infatti riducendosi gli spazi specificamente dedicati ai minori, e si vanno invece allargando soluzioni generaliste che erodono la cultura minorile e trattano in modo indifferenziato l'intera fascia dell'età minore.

Gli esempi purtroppo non mancano. A livello ministeriale è di questi giorni l'allarme per la paventata soppressione del Dipartimento Giustizia minorile, un'importante conquista degli Anni ottanta che ha svincolato i servizi e le strutture ministeriali dall'Amministrazione penitenziaria. E in prospettiva non può lasciare tranquilli un'apparente generale consenso per l'istituzione di un Tribunale della famiglia, che dei minori perderebbe anche il nome. A livello regionale i tagli di bilancio imposti dall'attuale difficile congiuntura vengono spesso scaricati sui programmi di protezione e tutela delle persone minori, mentre segnali negativi vengono dalla Lombardia, dove si progetta di abrogare la legge regionale del 2009 istitutiva del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza, peraltro mai nominato, per accorparne i compiti presso il Difensore civico. E un'ope-

razione dolorosa sta per compiersi a Roma, dove rischia di essere chiuso il glorioso istituto di neuropsichiatria infantile fondato da Giovanni Bollea, a poco più di un anno dalla morte di quell'illustre clinico.

Si tratta di conquiste che hanno richiesto anni di battaglie, e che talvolta hanno posto il nostro Paese all'avanguardia in Europa nell'affermazione e nella difesa dei diritti del minore, come è accaduto fin dai primissimi Anni Settanta in materia di adozione dei minori abbandonati, e più di recente col processo penale minorile degli Anni Ottanta. Eppure, l'inversione di tendenza appare evidente. Per spiegare le ragioni di questo fenomeno non sembra sufficiente ricorrere alla congiuntura economica e meno che mai alla ricerca di maggiore efficienza ed efficacia. Un'ipotesi inquietante sembra invece individuabile nel prevalere di una concezione privatistica dei diritti del minore, che non tiene conto dell'incapacità di autodifesa propria delle fasce di età più basse e del bisogno di protezione che manifestano anche i giovani adulti.

La maggiore visibilità delle fasce adolescenziali, la possibilità per queste ultime di avere sempre maggior peso nelle decisioni che le riguardano, lo stesso riconoscimento di un diritto di azione a tutela dei propri diritti e interessi, l'attenuarsi del significato sociale del raggiungimento della maggiore età, possono paradossalmente portare a una deresponsabilizzazione generazionale che lascia il bambino ed il ragazzo completamente soli con quei diritti che gli sono stati riconosciuti ma che essi non sanno o non sono in grado di esercitare.

Il diritto al rispetto della vita privata e familiare è solennemente sancito dall'art. 8 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo. Ma quella stessa

norma legittima l'intervento della pubblica autorità per la protezione dei diritti e delle libertà altrui, e tra questi c'è senza dubbio il diritto del minore ad essere protetto e tutelato contro ogni forma di violenza negligenza od abuso che possa verificarsi nell'ambito della vita familiare. Se si dimentica questo, si corre il rischio di porre nel nulla proprio quei diritti che la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 ha riconosciuto, e che il Comitato sui diritti del fanciullo ci rimprovera di non garantire.

E' un rischio non da poco, e può essere evitato solo nella consapevolezza che la cultura minorile – intesa come cultura della salvaguardia dei diritti fondamentali dei minori – ha pari dignità con quella del rispetto della vita familiare. Il ruolo che possono giocare in questo campo i servizi sociali per i minori è fondamentale ed insostituibile. Solo dei servizi qualificati e specifici possono dar voce alla fascia sociale delle persone di minore età, l'unica fascia sociale del tutto priva di rappresentanza sociale e politica.

*Buone prassi di contrasto all'omofobia
Ferrara, 15 gennaio 2013
Saluto del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza
Luigi Fadiga*

Invio a questo Convegno tramite la prof. Paola Bastianoni il mio saluto di Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza, rammaricandomi di non poterlo portare di persona a causa di un precedente impegno di ufficio.

Sull'argomento del Convegno, osservo che, in generale, il contrasto alla discriminazione è uno dei cardini sui quali si poggia la Convenzione

delle N.U. sui diritti del Fanciullo del 1989, che il nostro Paese ha ratificato con legge del 1991 vincolandosi a quelle norme. Essa afferma fin dal suo secondo articolo il diritto di ogni persona di minore età a non subire alcun tipo di discriminazioni: non per motivi di razza, né di colore, di sesso, di lingua o religione; non per motivi di opinione politica o altra, né di origine nazionale etnica o sociale, o di situazione finanziaria; non a causa dell'incapacità, della nascita, o di ogni altra circostanza. Una simile puntigliosa elencazione è più ampia di quella della stessa Costituzione, che nell'articolo 3 ne enumera di meno e non menziona espressamente i cittadini minori di età.

Il diritto del minore a non essere discriminato è così importante che la Convenzione delle N.U. lo colloca tra i Cinque diritti fondamentali del fanciullo: il diritto alla vita alla sopravvivenza e allo sviluppo; il diritto alla preminenza del superiore interesse; il diritto all'ascolto; il diritto all'educazione e quello alla non discriminazione.

Le azioni di contrasto sono un dovere dei Paesi membri. La Convenzione li obbliga infatti a prendere "tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione" (art.2). Dunque, non soltanto le discriminazioni di cui tratta il presente convegno, ma anche quelle che si possono verificare per motivi di genere, di etnia o di handicap o altro, non rare fra gli adolescenti e i preadolescenti. Le buone prassi vanno dunque messe in luce, diffuse, incoraggiate, ed il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza si sente istituzionalmente coinvolto in tale compito.

In questo quadro deve essere visto il diritto del minore a non essere discriminato con atteggiamenti omofobici per il suo orientamento sessuale.

E' un diritto che di recente è venuto assumendo particolare importanza per gli adolescenti, in seguito a gravi episodi di bullismo che hanno provocato tragedie. Viene in mente – ed è di pochi mesi fa - il dramma del ragazzo romano suicida perché schernito dai compagni. Quali che siano le responsabilità morali e giuridiche che hanno determinato quel gesto, la sua relazione con atteggiamenti discriminatori è evidente.

Accanto ai diritti che la Convenzione riconosce ai soggetti di minore età, vanno tuttavia considerati i corrispondenti doveri. Chi ha ruoli educativi, a cominciare dai genitori, non deve trascurare questo aspetto. Va dunque insegnato che il diritto alla non discriminazione non è solo “mio”, ma è “nostro”, e quindi anche del mio compagno di scuola o del mio compagno di gioco, e che io devo rispettare quel diritto come lui deve rispettare il mio. Una pedagogia dei diritti non può dimenticare questo approccio. Per quanto riguarda invece il rapporto intergenerazionale, accanto al diritto del fanciullo alla non discriminazione va sottolineato il suo diritto all'ascolto, e il dovere di ogni organo istituzionale di considerare in maniera preminente il suo superiore interesse in ogni decisione che lo riguarda (art. 3 della Convenzione).

Il grande principio affermato dalla Convenzione delle Nazioni Unite è, in estrema sintesi, che il minore è persona, e in quanto tale è soggetto di diritti: non soltanto patrimoniali, come da tempo riconosce il nostro ordinamento, ma anche e soprattutto diritti civili. Come persona egli deve quindi essere rispettato fin dalla nascita, e mai considerato un oggetto.

Alla luce di questo principio vanno considerate le situazioni familiari in cui il minore si trova coinvolto, e tra queste certamente quelle che riguardano l'adozione e quella dell'affidamento

all'uno o all'altro dei genitori separati. Quanto alla prima, va sottolineato in conformità con l'insegnamento della Cassazione che nel nostro ordinamento non esiste un “diritto ad avere un figlio”, mentre esiste il diritto del minore ad una famiglia e il diritto ad essere affidato o adottato nel caso in cui questa manchi temporaneamente o definitivamente (legge 149/2001). Quanto alla seconda, la legge 54/2006 ha introdotto il principio della bigenitorialità e dell'affidamento condiviso, al quale si può derogare solo quando il giudice “ritenga con provvedimento motivato che l'affidamento all'altro (genitore) sia contrario all'interesse del minore.”

In questi giorni a tale proposito la stampa ha dato grande risalto a una sentenza (nr. 601/2013) con cui la Corte di cassazione ha respinto il ricorso di un genitore separato che lamentava che i giudici di merito avessero disposto l'affidamento esclusivo del figlio alla madre malgrado la sua omosessualità e la sua convivenza con una compagna. Nell'occasione la Corte ha rilevato che la circostanza dell'omosessualità materna e della convivenza con la partner non fossero di per sé dannose per l'equilibrato sviluppo del bambino.

Occorre ricordare che anche in occasioni analoghe la Corte aveva seguito lo stesso criterio, del resto applicato da tempo per i casi del genitore affidatario di religione o di orientamento politico molto diversi o contrastanti con quelli dell'altro genitore. E occorre anche ricordare, per evitare ogni ambiguità a cui possono aver dato luogo i media, che la decisione della Cassazione non tocca la questione del matrimonio tra persone dello stesso sesso e neppure quella dell'adozione da parte di coppie omosessuali. Su queste, e in particolare su quest'ultima, si deve confermare ciò che si è detto sopra:

che ogni decisione relativa a soggetti minorenni deve essere presa rispettando il principio che sono persone in senso pieno; che non esiste il diritto a un figlio; che l'interesse del minore va considerato in maniera prioritaria.

*Seminario TFIEY- accesso ai servizi per l'infanzia.
Torino – 10-11 gennaio 2013*

Note sintetiche per l'intervento.

1. Per l'accesso ai servizi della fascia 0-6 mi sembra gravemente trascurato il problema della rappresentanza legale del minore. In base all'art. 320 cod.civile essa spetta ai genitori, che “rappresentano i figli in tutti gli atti civili e ne amministrano i beni”. Quest'ultima attività è accuratamente disciplinata nell'ultimo comma dello stesso articolo e negli articoli seguenti, cosicché la protezione dei beni economici del figlio minorenne da conflitti di interesse patrimoniali col genitore è completa.

Altrettanto non si può dire per la protezione dei “beni” personali, vale a dire del patrimonio costituito dai diritti di personalità e dei diritti sociali e di cittadinanza che la Convenzione delle N.U. ha riconosciuto alle persone di minore età e che la legge di ratifica ha introdotto nel nostro ordinamento. In queste ipotesi la presunzione di coincidenza tra le scelte dei genitori e l'interesse del figlio è troppo forte, e può essere superato solo nei casi in cui trascuratezze, negligenze o maltrattamenti siano emersi a causa della loro gravità.

Benché l'art. 30 della Costituzione sancisca che è dovere e diritto dei genitori mantenere educare ed istruire il figlio, e che nel caso di loro incapacità la legge provvede a che siano assolti i loro compiti, la cultura

dominante considera ancora il figlio come proprietà dei genitori e dimentica che prima di essere figlio egli è bambino o ragazzo e quindi persona, indipendentemente dal suo status. La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996, ratificata nel 2003, è molto attenta a questo aspetto. Essa infatti prevede che i diritti del fanciullo possano essere fatti valere anche da soggetti diversi dai genitori, specialmente là dove il fanciullo è ancora un infante. La disposizione è di grande importanza per le fasce di età in cui l'ascolto diretto non è possibile, ma deve comunque essere fatto valere e rappresentato il suo diritto.

Lettera del Presidente Richetti al momento della nomina del Garante

Bologna, 2 febbraio 2012

Mi è gradito informare le SS. LL. che la Regione Emilia-Romagna ha istituito il Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, con i seguenti atti:

- legge regionale 27 settembre 2011 n. 13, Nuove norme sugli Istituti di garanzia (B.U. n. 145 del 27.09.2011);
- deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 64 del 22 novembre 2011, che ha provveduto all'elezione del Garante .

La finalità di questi atti è di assicurare la piena attuazione di tutti i diritti riconosciuti ai bambini ed alle bambine, ai ragazzi ed alle ragazze presenti sul territorio regionale. Il Garante promuove la conoscenza e l'affermazione dei diritti individuali, sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza, e vigila sull'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991 n. 176, nonché sulla normativa statale e regionale di tutela dei soggetti in età evolutiva.

Il Garante è Autorità indipendente, può segnalare anche d'ufficio alle competenti Amministrazioni pubbliche della Regione o degli Enti territoriali casi di bambini o ragazzi in situazioni di rischio o di pregiudizio; promuovere la modifica o la riforma di provvedimenti ritenuti pregiudizievoli per bambini o ragazzi; richiamare le Amministrazioni competenti a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse del fanciullo. Ha diritto di accesso a tutti gli atti delle pubbliche amministrazioni non coperti da segreto.

Con la deliberazione sopra richiama-

ta l'Assemblea legislativa ha eletto a ricoprire tale incarico, sulla base delle candidature presentate a seguito di pubblico avviso, il dott. Luigi Fadiga, magistrato a riposo, presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione.

Il compito che ora il Garante si accinge a svolgere concerne azioni che, pur nell'ambito delle attribuzioni regionali e nel rispetto delle diverse competenze coinvolte, investono il diritto dei fanciulli alla vita e allo sviluppo; il diritto alla famiglia e all'educazione; il diritto all'ascolto e alla protezione da ogni forma di violenza sfruttamento o abuso fisico o mentale; il diritto alla salute, all'istruzione e alla partecipazione: vale a dire, il complesso dei diritti civili e sociali di cui anche le persone di minore età sono titolari.

Si tratta com'è evidente di un'attività di grande impegno e delicatezza che necessita, per ottenere effetti positivi, della convinta collaborazione e del sostegno di tutti coloro che, a diverso titolo, interagiscono con il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Colgo quindi l'occasione per sollecitare da parte delle SS.LL e dei rispettivi funzionari una fattiva collaborazione con il Garante dott. Luigi Fadiga, fin dal momento in cui attiverà i contatti con codesti Uffici, al fine di dare senso e solidità ad un'esperienza innovativa che potrà produrre, se ben condotta e partecipata, effetti positivi per l'intera collettività.

Certo dell'attenzione e confidando nella cooperazione di tutti per il buon esito del progetto, porgo l'augurio di un buon lavoro.

Cordialmente.

Matteo Richetti

