

2013

**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 Relazione di "metà mandato", presentata ai sensi della legge istitutiva, con l'intenzione di rendere conto seppure in forma sintetica delle attività svolte dal Garante nel corso del 2013, ma anche di esprimere alcune considerazioni su come questa figura di garanzia potrebbe evolvere in un'ottica di sempre maggiore rispetto e valorizzazione del preminente interesse delle persone di minore età presenti sul nostro territorio.



Indice

Uno anno di lavoro

Le persone minorenni: dati statistici quantitativi e qualitativi	8
La promozione	11
La protezione	13
La tutela	16
Considerazioni conclusive	20

I dati di contesto

Le persone di minore età in Emilia-Romagna	27
--	----

L'attività

La promozione	53
La protezione	61
La tutela	85

Appendice

Interventi	97
I Garanti per l'infanzia e l'adolescenza in Italia	144
Partecipazione a convegni e seminari	147
Comunicati stampa	153
Allegati	165
Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza - L.R. 9/2005	189



Un anno di lavoro

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, figura che la Regione Emilia-Romagna ha istituito col proprio Statuto, "rappresenta i diritti e gli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutte le sedi istituzionali regionali". Così stabilisce l'art. 2 della l.r. 2005, n. 9 modificata dalla l.r. 2011, n. 13 (d'ora in avanti: legge istitutiva). In base a quanto stabilisce l'art. 71 dello Statuto stesso, il Garante è figura indipendente istituita al fine di "Garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori".

E' dunque un compito molto impegnativo quello che è attribuito a questa figura, un compito che non va confuso con altri anche importanti ruoli di garanzia, posto che – come ci ricorda la sociologia – quella delle persone minori di età è l'unica fascia di cittadini rimasta priva di rappresentanza, sia politica che sindacale che associativa, non dispone di organi di stampa, non ha alcun modo di rappresentare i propri diritti e interessi di fascia sociale. Per di più, essa è composta da soggetti in età evolutiva, cioè da persone da zero a diciotto anni: quindi particolarmente vulnerabili e incapaci non solo fisicamente (com'è il caso dei neonati o dei bambini molto piccoli), ma anche giuridicamente (com'è il caso degli adolescenti) di far valere nelle competenti sedi istituzionali i propri diritti o di chiedere che ne sia tenuto conto sia sul piano individuale che collettivo.

Da questa angolatura e in questo spirito prende perciò le mosse questa Relazione annuale, redatta in adempimento degli artt. 2, lett. p), e 11 della legge istitutiva. Essa può quasi considerarsi una Relazione di metà mandato, poiché chi scrive ha avuto l'onore di essere chiamato da codesta Assemblea al compito di Garante nel novembre del 2011 e la durata del suo incarico avrà termine nel novembre del 2016.

Il presente lavoro si articola in tre parti.

La **prima** vuole fornire uno sguardo d'insieme sull'attività svolta nel 2013, e si compone di questa introduzione e dell'analisi relativa ai dati di contesto. A tale ultimo proposito deve essere precisato che il Garante non dispone di propri sistemi di rilevazione ed elaborazione dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, ma si avvale di quelli forniti dell'Osservatorio regionale istituito a norma dell'art. 7 della l.r. 2008, n. 14. Con l'Osservatorio l'ufficio del Garante collabora positivamente negli interventi di raccolta, così come prescritto dalla legge istitutiva (art. 2, lett. n) della l.r. 2005, n.9).

La **seconda** parte della Relazione contiene approfondimenti su temi specifici di particolare rilevanza affrontati

dall'ufficio del Garante nel periodo considerato. Si è distinto a tale scopo l'ambito della promozione dei diritti, quello della protezione e quello della tutela giurisdizionale-amministrativa.

Una precisazione va anticipata con riferimento ai compiti di promozione. Le Linee guida per il bilancio di previsione del 2014, approvate dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa lo scorso 18 luglio 2013, prevedono di "supportare l'azione dei Garanti e della Difesa civica limitando le attività promozionali e concentrando le risorse sulle attività di diretto servizio ai cittadini". Si è ritenuto da parte di questo Garante di dover interpretare tale indicazione come riferita ad attività promozionali generiche e di mera immagine, non invece ad attività promozionali concrete, che la stessa legge istitutiva gli impone di svolgere. Di attività promozionali del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza parlano infatti in modo esplicito l'art. 2, comma 1, lett. a); l'art. 2, comma 1, lett. i); l'art. 4, lett. c) e l'art. 5 della legge istitutiva. D'altro lato, una figura di garanzia dedicata ai soggetti in età evolutiva, e quindi a persone giuridicamente e fisicamente incapaci di chiedere l'adempimento dei propri diritti, deve necessariamente attivarsi sul piano della promozione oppure non ha ragione di esistere.

La **terza** parte della Relazione infine contiene gli allegati, dov'è riunita la documentazione di quanto compiuto, l'elenco delle iniziative seminariali e convegnistiche, i comunicati stampa, e i principali interventi del Garante. Si tratta di un ricco materiale, che si è ritenuto utile portare a conoscenza di quanti hanno interesse a conoscere più da vicino l'attività dell'ufficio.

La Risoluzione votata all'unanimità dall'Assemblea il 20 novembre scorso in occasione della Giornata dei Diritti del Fanciullo (all. 1), che impegna la Giunta a supportare l'attività del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, è di stimolo e di incoraggiamento in una funzione nuova non solo per questa regione ma ricca di positivi sviluppi per la miglior difesa e la promozione dei diritti dei più deboli fra i suoi cittadini.

Nella stessa direzione va la recentissima delibera dell'Assemblea regionale che, in accoglimento dei voti di questo Garante recepiti dalla V Commissione assembleare e in conformità della proposta dell'Ufficio di Presidenza, ha provveduto a modificare la denominazione della Commissione predetta in quella di "Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport", aggiungendovi le nuove competenze riguardanti i "diritti delle nuove generazioni" e i "rapporti con il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza".

Le persone minorenni: dati statistici quantitativi e qualitativi

Quanto alla prima parte della Relazione, va detto che i dati statistici quantitativi e qualitativi sulla condizione delle persone minorenni nella nostra regione risentono ancora, sia pure in misura minore, della disomogeneità, delle lacune e dei ritardi segnalati nella Relazione dello scorso anno. La pluralità delle banche dati, l'incompatibilità di molti criteri di classificazione e di elaborazione, i ritardi o le omesse comunicazioni da parte di alcuni enti locali, le sfasature cronologiche impediscono una tempestiva elaborazione dell'imponente materiale conoscitivo disponibile. Manca inoltre un collegamento strutturato dei dati socio-assistenziali con i

dati giudiziari, in particolare con quelli concernenti l'autorità giudiziaria minorile.

A questo proposito è intenzione di questo Garante proporre la creazione di un gruppo di lavoro misto per individuare soluzioni al problema, anche solo in termini di buone prassi. Un primo passo in questa direzione è stato già compiuto promuovendo un accordo tra la Procura minorile della Repubblica e i responsabili regionali dei Servizi socio-sanitari, diretto a collegare con quelli la banca dati della Procura contenente i dati dei minori fuori famiglia accolti in comunità.

Rinviando ad altra parte della relazione per dati più analitici, alla data del 1° gennaio 2013 i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze residenti in Emilia Romagna erano **711.268** su una popolazione totale di 4.471.104, facendo registrare **un aumento di 6.527 unità** rispetto all'anno precedente. I minori residenti di cittadinanza straniera erano 124.718. In percentuale dunque **i minorenni stranieri** costituiscono in media il **17,5%** della popolazione minorile residente, con **massimi del 19% a Reggio Emilia** e **minimi del 14,2% a Ferrara**.

Esiste nella Regione un'ampia offerta di servizi educativi. Per la **prima infanzia** (e cioè per bambini da 0 a 2 anni) essa copre il **29,8%** della popolazione interessata e quindi non è lontana dall'obiettivo fissato nella Strategia di Lisbona (33%). Appare tuttavia fondato il timore che la crisi economica porti a una ulteriore riduzione delle risorse disponibili per questo fondamentale servizio.

Per quanto riguarda le **scuole per l'infanzia** (3-5 anni), le iscrizioni sono state **117.023**. Gli iscritti alla scuola primaria e secondaria sono stati 488.842. In totale dunque i **servizi educativi** hanno coinvolto **605.865 minori**.

Appare infine preoccupante il dato del **ritardo scolastico riferito a minori di cittadinanza straniera**. Nella scuola primaria esso è pari al 13,6%, e balza al 41% nella scuola secondaria di primo grado e al 63,8% in quella di secondo grado.

Per i minori di cittadinanza italiana, la percentuale del ritardo scolastico è invece rispettivamente dell'1,6%, del 6 e del 21,1 %.

Il **7,5%** dei minori residenti è **in carico ai servizi sociali** (v.a. 53.263). Contrariamente a quanto si crede però, solo nel 10,2% dei casi (v.a. 5441) la presa in carico è avvenuta per disposizione dell'Autorità giudiziaria, che ha decretato l'affidamento ai servizi a seguito di un provvedimento limitativo dei diritti genitoriali o anche deferito ai servizi la tutela, il che è avvenuto nel 2,6% dei provvedimenti. Nelle altre ipotesi, la presa in carico da parte dei servizi è avvenuta nell'ambito delle loro attribuzioni istituzionali per problemi socioeconomici o assistenziali o di protezione, e quindi senza ordine del giudice ma con il consenso o la richiesta dei genitori.

Va notato che la percentuale del totale delle prese in carico sopra indicata varia profondamente da zona a zona, andando da un massimo di 13,8% a Piacenza a un minimo di 4,5% a Rimini. Un divario così rilevante non appare riconducibile a differenze socioeconomiche tra le due zone. E' opinione di questo Garante che la frammentazione dei servizi, la frattura tra servizi sanitari e sociali, ed infine le difformità dei modelli organizzativi, già oggetto di considerazioni critiche nella Relazione dello scorso anno, incidano

negativamente sull'ammontare delle prese in carico e sulle modalità di intervento dei servizi locali nei vari territori della regione. A questo problema, sul quale si tornerà più oltre, occorre che sia posto un convinto e non formale rimedio. La recente legge regionale sul riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei Servizi socio-sanitari (l.r. 26 luglio 2013 n. 12) può costituire un valido strumento a tale scopo.

La **fascia dei minori fuori dalla propria famiglia ha costituito oggetto di particolare attenzione** da parte di questo Garante. Infatti l'art. 1 della l. 2001, n. 149 sancisce che il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, e che devono essere disposti interventi di sostegno e di aiuto per evitare che le condizioni di indigenza dei genitori siano di ostacolo all'esercizio di tale diritto. In armonia con l'art. 30 della Costituzione lo stesso articolo precisa che, quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione, si applicano le norme previste nella legge stessa: vale a dire l'affidamento familiare e, in caso di abbandono, l'adozione. Il collocamento del minore in comunità di tipo familiare "è consentito" ove non sia possibile l'affidamento (art. 2).

Il Legislatore ha voluto così disegnare una precisa gerarchia, che vede il collocamento in comunità come ipotesi residuale a cui fare ricorso quando non siano possibili gli altri interventi e cioè il sostegno alla famiglia, l'affidamento familiare o, in caso di definitivo abbandono, l'adottabilità e l'adozione. E a questo proposito non si può tacere un'anomalia contenuta nella l.r. 28 luglio 2008, n.14, là dove (art. 31) essa indica collocamento in comunità e affidamento familiare come interventi di "pari dignità". Ciò può portare a un minore sforzo per attuare uno strutturato sistema di affidamento familiare, e a un più frequente ricorso al collocamento in comunità: risposta tecnicamente più facile e amministrativamente più semplice, e - fatti salvi gli aspetti finanziari - meno impegnativa per amministratori ed operatori.

Non va dimenticato infatti che il ricovero in comunità ha un costo medio di 120 Euro al giorno pro capite, mentre per un affidamento familiare le amministrazioni locali corrispondono circa 500 Euro al mese alla famiglia affidataria.

Di fatto, al 31 dicembre 2012 (mancano dati più recenti) **i minori fuori famiglia nella nostra regione risultavano ospitati in comunità residenziale nel 60,4% dei casi, e in affidamento familiare nel 39,6%**. Anche considerando l'odierna situazione di crisi, ad avviso del Garante, un maggior sostegno economico alle potenziali famiglie affidatarie permetterebbe di ridurre quel divario e di aumentare il numero degli affidamenti. La Direttiva regionale in materia (D.G. 19 dicembre 2011, n. 1904) contiene precise indicazioni al riguardo, applicate con maggiore o minore intensità da zona a zona.

In aumento consistente il numero dei minori in carico ai servizi di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza (NPIA), passati dai 41.175 del 2011 ai 45.216 del 2012. Le fasce di età più rappresentate sono quelle tra i 6 e i 10 anni (18.141) e 11-17 (14.581), ma sono 3.787 i casi di bambini da zero a due anni. Preoccupa ancora il fatto che non di rado dei casi psichiatrici vengano inviati in comunità fuori regione.

I minori stranieri non accompagnati, come vengono definiti quei minorenni privi di cittadinanza italiana o di altri stati dell'Unione europea presenti sul territorio nazionale senza genitori o adulti che svolgano i compiti

di tutela, assistenza e rappresentanza, costituiscono un fenomeno che necessita di una presa in carico complessa da parte dei Servizi sociali. Nel 2012 sono stati 871 i minori presi in carico dai servizi. Sulla loro condizione si dà conto in altra parte di questa Relazione.

La promozione

Come già accennato, l'attività del Garante nel corso del 2013 si è sviluppata essenzialmente lungo tre filoni o macroaree: quello della **promozione** dei diritti, quello della **protezione** e quello **tutela**. Si farà cenno ora all'area della promozione, dove si è voluto privilegiare il diritto all'educazione, con attività nelle scuole, nell'extra-scuola e nel territorio di cui viene data ampia descrizione più oltre.

Qui va anticipato che l'ufficio del Garante ha curato la realizzazione di progetti specifici basati sulla valorizzazione della creatività e dell'autonomia dei minori coinvolti.

L'attività di promozione ha riguardato il sistema educativo nel suo complesso (scuola, università, enti locali, mondo dell'associazionismo e del privato sociale) attraverso la sottoscrizione di numerosi documenti e progetti concreti. Si segnalano in particolare il Protocollo d'intesa con l'*Ufficio Scolastico Regionale dell'Emilia-Romagna* (All. 2), nel cui ambito si è realizzato il progetto "**Luc111no – Inventadiritto**" (All. 3), con la creazione e diffusione nelle *scuole di istruzione secondaria di primo grado* e nei *Centri Anni Verdi* di Bologna di uno strumento interattivo con cui ragazzi e insegnanti possono visualizzare, modificare e creare storie che riguardano i diritti dei minorenni. Sempre al mondo della scuola e, in particolare, alle *scuole secondarie di secondo grado* è invece rivolto il progetto "**Laboratorio sui diritti con i minori**", che tra la prima e la seconda edizione ha complessivamente coinvolto 12 scuole superiori e 13 centri di formazione professionale del territorio (All. 4).

Va inoltre ricordato il "**Sentiero dei diritti**" (All. 5), progetto sperimentale realizzato col *Comune di Portomaggiore*, che mira a promuovere la conoscenza e la consapevolezza dei diritti (e dei corrispondenti doveri) di ragazzi e di adulti attraverso la costruzione di un percorso dedicato e illustrato. Infine, l'ufficio del Garante si è impegnato nel progetto di **giornalismo civico-partecipativo** (All. 6) dell'Assemblea legislativa che, nella terza edizione, ha visto ben tre numeri tematici dedicati ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Garante ha anche visitato personalmente un certo numero di scuole (Bologna, San Giovanni in Persiceto, Portomaggiore e Piacenza) **incontrando i ragazzi**, spiegando loro i diritti riconosciuti dalla Convenzione, e sottolineando le responsabilità e i doveri che derivano dal fatto stesso di avere dei diritti.

Per le sue implicazioni in campo pedagogico giuridico e sociale, il diritto dei minori di età di esprimere liberamente la propria opinione è forse la sfida principale contenuta nella Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo, il cui art. 12 stabilisce inoltre il conseguente dovere di prendere in considerazione quelle opinioni, tenendo conto dell'età e del grado di maturità del soggetto.

Pari attenzione si è data quindi al diritto ad esprimere la propria opinione, detto solitamente **diritto all'ascolto**. Questa espressione è riduttiva, e va integrata con quanto prescrive la Convenzione europea sull'esercizio dei

diritti dei fanciulli fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata dall'Italia con la legge 20 marzo 2003, n. 77. L'ascolto del minore infatti comprende anche il suo diritto di ricevere ogni informazione pertinente per potersi formare un'opinione; e quello di essere informato delle eventuali conseguenze dell'attuazione dell'opinione stessa (art. 3 della Convenzione citata).

A questo riguardo il Garante ha promosso una **Ricerca sugli sportelli di ascolto** in ambito formativo e scolastico, in collaborazione con l'Università di Bologna - Dipartimento di Psicologia (All. 7), volta ad indagare in due province campione, Forlì-Cesena e Parma, come questo diritto ha possibilità di essere esercitato in ambito scolastico e formativo. In continuità con una ricerca analoga già svolta nell'ambito provinciale bolognese, il lavoro di analisi è stato orientato alla fascia d'età 14-19 anni e ha preso in esame gli sportelli d'ascolto delle scuole secondarie di secondo grado e dei centri di formazione professionale. L'indagine ha avuto inizio nel giugno 2013 ed è terminata il 31 dicembre, nei primi mesi del nuovo anno sono stati realizzati gli eventi di disseminazione. In concomitanza con le celebrazioni della Giornata dei diritti del Fanciullo, la parte quantitativa della ricerca è stata presentata in un seminario che si è tenuto nella Sala Guido Fanti di codesta Assemblea Legislativa il 14 novembre scorso (All. 8).

Per il 2014 è prevista e già progettata una seconda ricerca rivolta in particolare alla scuola secondaria di primo grado, sembrando necessario a questo Garante accertare l'esistente e sondare i bisogni della fascia di età preadolescenziale (11-13), troppo spesso oggetto di minore attenzione rispetto a quella dedicata ai piccoli e piccolissimi da un lato e ai cosiddetti grandi minori dall'altro.

Promuovere e diffondere la conoscenza dei diritti individuali sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza contenuti nella Convenzione delle N.U. del 1989 e nella Convenzione Europea di Strasburgo del 1996 è uno dei compiti più rilevanti del Garante, espressamente attribuitigli sin dal primo articolo della legge istitutiva.

Nel biennio precedente, sin dalle prime esperienze operative, si è avuta a questo proposito la percezione di forti carenze conoscitive anche tra operatori e professionisti che si occupano a diverso titolo di persone minori di età. Alla base di questo fenomeno è apparso evidente un problema di formazione, la quale non può non essere almeno in parte comune o prevedere nei piani di studio adeguati momenti comuni. Il minimo comune denominatore è l'età evolutiva.

Così, mentre non è ammissibile che l'operatore psicosociale non sappia che la persona minorenni è titolare di diritti, ugualmente non è ammissibile che l'operatore giuridico ignori il diverso valore del tempo per un bambino e per un adulto. Eppure è ciò che accade non di rado, e che deve essere evitato con una formazione opportunamente integrata.

L'operatore di formazione socio-psicopedagogica deve avere almeno una conoscenza di base del diritto minorile; l'operatore giuridico (avvocato, magistrato, dirigente o funzionario amministrativo) deve avere almeno una conoscenza di base dei problemi e delle caratteristiche dell'età evolutiva.

A partire da questa considerazione, nel luglio scorso il Garante ha promosso la realizzazione di una ricerca quali-quantitativa volta ad **analizzare le caratteristiche dell'offerta formativa erogata dalle Università della**

regione in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone di minore età (All. 9). L'attività di ricerca, realizzata in collaborazione con il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università di Ferrara, è articolata in due fasi: analisi quantitativa dell'offerta (ottobre – novembre 2013) e analisi qualitativa (dicembre 2013 – aprile 2014), cui farà seguito la fase, ancora da definire, di presentazione e diffusione dei risultati. I risultati della prima parte della ricerca sono stati oggetto di un focus group con i Rettori, i Presidenti delle scuole e i Direttori dei Dipartimenti o dei loro delegati, che si è tenuto in sede nel corrente mese di marzo. L'incontro ha offerto l'occasione per analizzare lo stato dell'arte dell'offerta formativa e per promuovere l'attenzione del mondo accademico al tema del diritto minorile.

La protezione

In base alla legge istitutiva, l'attività di **protezione dei diritti e degli interessi** delle persone di minore età da parte del Garante si sviluppa su vari livelli. Si distingue infatti fra tutela degli interessi diffusi (art. 3) e tutela degli interessi e diritti individuali (art. 4).

Quanto ai primi, il Garante può segnalare alle competenti amministrazioni pubbliche della regione e agli enti territoriali i fattori di rischio o di danno derivanti ai bambini e ragazzi da attività, provvedimenti o condotte omissive svolte dalle amministrazioni stesse oppure da privati cittadini. Rientrano in queste ipotesi anche i rischi ambientali cagionati da emissioni o inquinamenti, anche se poste in essere da privati. In tal caso il Garante può raccomandare alle amministrazioni competenti l'adozione di specifici provvedimenti diretti a far cessare la situazione di rischio, e può anche informare la Presidenza dell'Assemblea legislativa e quella della Giunta regionale circa la possibilità di esperire azioni in sede giudiziaria o amministrativa volte alla tutela dei diritti collettivi dell'infanzia. Il Garante può altresì intervenire nei procedimenti amministrativi, prendere visione degli atti del procedimento, presentare memorie scritte e documenti.

Quanto agli interessi e diritti individuali, il Garante può segnalare alle amministrazioni pubbliche della regione e agli enti territoriali – in accordo ove possibile con le famiglie - singoli casi di bambini o ragazzi in situazione di rischio o di pregiudizio, raccomandando l'adozione di interventi di aiuto e sostegno nonché l'adozione di specifici provvedimenti in caso di loro condotte omissive. Può altresì promuovere la modifica o la riforma di provvedimenti ritenuti pregiudizievoli, richiamando le amministrazioni competenti a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse del fanciullo ai sensi dell'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 e della legge n. 176 del 1991. Può infine inviare informazioni al giudice amministrativo, civile o penale, dandone notizia al servizio sociale competente, circa la condizione o gli interessi di una singola persona di minore età, che da quei giudici possano essere tutelati o affermati.

Non è necessaria una **segnalazione** o una richiesta perché il Garante si attivi. In base alla legge istitutiva, egli infatti può attivarsi d'ufficio (art. 4, comma 1, legge istitutiva). Ma è anche tenuto, in base all'art. 2, lett. f) della stessa, ad accogliere "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 individuali sociali e politici dell'infanzia

e dell'adolescenza e a fornire informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti".

Non in tutte le normative regionali è prevista la possibilità per i minorenni di indirizzare segnalazioni direttamente al Garante, in considerazione del fatto che i genitori potrebbero lamentare un'indebita invasione delle loro responsabilità educative e genitoriali. Va peraltro apprezzata la scelta del nostro legislatore, che in tal modo ha dato spazio a un aspetto particolare del diritto all'ascolto.

Pochissimi sono stati i minorenni che hanno utilizzato questo mezzo, ma a parere di questo Garante si tratta di un canale che non deve essere enfatizzato e neppure preso come parametro. Il **ruolo del Garante regionale non è quello di un telefono S.O.S. per minorenni**, che altre figure possono svolgere meglio e con maggiori mezzi tecnici o esperienza operativa. Il diritto del minore ad esprimersi e ad essere ascoltato e aiutato nei suoi dubbi e nei suoi problemi si realizza in altro modo, e di quanto si è fatto e si sta facendo in proposito si è dato conto nelle pagine precedenti, trattando dell'ascolto nella scuola e nei luoghi di formazione e socializzazione. E' vero che l'art. 2 lett. d) della legge istitutiva ipotizza che il Garante segnali ai servizi le "situazioni che richiedono interventi immediati", evocando così una specie di pronto intervento permanente attivabile da un minore che sia o si creda in situazione di pericolo. Ma questa sarebbe una lettura sbagliata, perché l'ufficio del Garante regionale, composto come stabilito dall'Ufficio di presidenza, non è strutturato in modo da poter allestire un servizio di tal genere.

Ciò detto, il canale delle segnalazioni è stato subito attivato ed è funzionante, tramite un indirizzo di posta elettronica che è stato largamente diffuso nelle scuole e nei servizi e che è reperibile anche tramite il sito web dell'Assemblea Legislativa. Si forniscono qui alcuni dati sintetici per dare un'idea del fenomeno, rinviando per maggiori dettagli ad altra parte di questa Relazione.

Nel 2013 le nuove segnalazioni pervenute sono state **138** (118 nel 2012), di cui 50 (40) da genitori o parenti; 36 (23) dall'Autorità giudiziaria minorile, 15 (28) dai servizi sociosanitari; 10 (7) da privati cittadini, 9 (7) da organismi del privato sociale, 7 (12) da avvocati.

In 4 casi il Garante si è attivato d'ufficio. In 2 casi la segnalazione è stata fatta da insegnanti, e sempre in 2 casi da minorenni. Di questi, uno lamentava le decisioni del tribunale per l'affidamento a uno dei genitori separati; l'altro si doleva che l'università non avesse accettato la sua iscrizione. Complessivamente, nel 2013 le segnalazioni hanno interessato 140 minorenni. A queste si devono aggiungere le 29 segnalazioni pervenute nel 2012 per le quali si è proseguito l'iter di istruttoria e attivazione di interventi anche nell'anno 2013, portando così a 167 le situazioni complessive per le quali si è lavorato nell'anno 2013.

Una segnalazione di privati riguardante casi di maltrattamento in una comunità della regione che avevano dato luogo ad un procedimento penale, è stata oggetto di speciale attenzione. In particolare si è approfondito il tema della vigilanza sulle comunità, e si è segnalata e raccomandata all'Assessorato competente l'opportunità di valutare se la normativa prevista al riguardo dalla direttiva 2011 n.1904 sia adeguata e sia sempre rispettata dagli enti a cui compete. Operano infatti nel territorio regionale 322 comunità di vario tipo, e anche se non tutte accolgono solo minorenni, si tratta di un numero particolarmente elevato.

La raccomandazione del Garante è stata prontamente recepita, ed è stato recentemente comunicato che è in preparazione da parte del Direttore generale della sanità e delle politiche sociali una circolare apposita sull'attività di vigilanza.

Altro settore di intervento dove l'ufficio del Garante ha svolto azioni con finalità di protezione è quello della **violenza all'infanzia**. L'art. 19 della Convenzione ONU sancisce il diritto del minore ad essere protetto da "ogni forma di violenza o di brutalità fisica o psicologica, di abbandono di negligenza di maltrattamento o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale", e nello stesso senso l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha da tempo precisato che per maltrattamento non deve intendersi solo quello fisico, ma anche quello psicologico e quello conseguente a negligenza o abbandono.

Il diritto a questa protezione va considerato insieme al diritto a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (art. 9 della Convenzione). Spetta alla magistratura individuare la linea di equilibrio tra quei diritti nel singolo caso, ma spetta ai servizi saper individuare tempestivamente i casi a rischio e saper formulare e proporre progetti di intervento tecnicamente validi e adeguati.

Al di là di una momentanea ed esasperata attenzione dei massa media su singoli casi di violenza fisica o sessuale, è ancora scarsa la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli stessi operatori giuridici, sanitari e scolastici sul maltrattamento nelle sue varie forme, anche nascoste. Per diffondere una maggiore e migliore conoscenza del fenomeno, l'ufficio del Garante ha organizzato nello scorso ottobre a Bologna un' articolata iniziativa seminariale composta dalla rappresentazione dell'opera teatrale della scrittrice Dacia Maraini "Per proteggerti meglio figlia mia" (All. 10) e da una tavola rotonda immediatamente successiva. E' intervenuto in rappresentanza dell'Assemblea legislativa il Consigliere Roberto Corradi dell'Ufficio di Presidenza. Hanno partecipato alla tavola rotonda l'Assessore regionale Assessorato Promozione delle politiche sociali Teresa Marzocchi, il Procuratore della Repubblica per i Minorenni Ugo Pastore, magistrati togati e onorari del Tribunale per i Minorenni, e personalmente la stessa Dacia Maraini, autrice del pregevole testo teatrale da lei scritto nel 2006 nell'ambito del progetto "Teatro per l'UNICEF".

Sempre in questa direzione l'ufficio del Garante si è impegnato con un progetto di **Ricerc-Azione sul tema degli allontanamenti dei minori dal contesto familiare** (All. 11), attuato in collaborazione con il CISMAI regionale (Centro Italiano Servizi contro il maltrattamento e abuso all'infanzia) e rivolto agli operatori dei servizi socio-sanitari regionali. I risultati della ricerca saranno presentati in una giornata conclusiva del percorso formativo che si svolgerà nella primavera 2014 con l'obiettivo sia di verificare l'appropriatezza degli interventi realizzati a favore dei minori allontanati sia di individuare strategie di prevenzione e buone prassi.

Al Garante è stato inoltre richiesto nel corso del 2013 di collaborare alla redazione delle **Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento ed abuso**, ed, a tal fine, ha personalmente redatto l'intero capitolo 3 dedicato all'illustrazione del quadro normativo in materia. Le Linee di indirizzo sono state infine adottate con Deliberazione di Giunta n. 1677 del 18 novembre 2013 e presentate lo scorso 24 febbraio.

Una delle misure di protezione più diffuse è **l'affidamento del minore al servizio sociale**, che il Tribunale per i Minorenni può disporre su richiesta del pubblico ministero o anche d'ufficio, nel corso di un procedimento civile di controllo della capacità genitoriale o di accertamento dello stato di abbandono. Si tratta di una misura atipica, costruita in via interpretativa dalla prassi giudiziaria di molti ma non tutti i tribunali minorili, in applicazione delle norme civili sull'incapacità genitoriale e di quelle del procedimento rieducativo previsto dalla legge n. 888 del 1956. La sua flessibilità e rapidità di attuazione la rendono particolarmente efficace, tuttavia sono molti i problemi che essa pone sia dal punto di vista delle garanzie processuali sia dal punto di vista della responsabilità degli operatori dei servizi, specie in mancanza di indicazioni precise sui poteri e doveri che vengono loro attribuiti.

L'utilizzazione dell'affidamento al servizio sociale si va diffondendo anche da parte dei tribunali ordinari nei procedimenti di separazione e divorzio, con incertezze e difficoltà operative ancora maggiori. Per conoscere meglio il fenomeno anche in vista di predisporre e proporre linee guida che migliorino l'operatività dei servizi e salvaguardino i diritti del minore, questo Garante ha preso parte, unitamente ai Garanti per l'infanzia del Lazio e del Veneto, a una ricerca (All. 12) su **"Percezione, diffusione ed interpretazione dell'istituto dell'Affidamento al Servizio Sociale tra gli operatori delle Istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell'infanzia"**, in collaborazione con l'Università degli Studi di Padova (Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli). Si è aggiunto poi alla ricerca anche il Garante della Toscana, ed in tal modo è stato possibile estendere la comparazione fra quattro aree regionali che vanno dal Nord Est al Centro Ovest del Paese.

La ricerca, di cui si dà conto più ampiamente in altra parte di questa Relazione, si è recentemente conclusa ed i suoi risultati saranno presentati e discussi prossimamente in un seminario nazionale a Roma previsto per la fine di maggio.

La tutela

L'art. 5 della legge istitutiva prescrive al Garante di "promuovere la cultura **della tutela e della curatela**, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione". In adempimento di tale mandato l'ufficio del Garante ha realizzato un **corso di formazione per tutori volontari**, che è iniziato il 7 maggio 2013 e che si è concluso il primo ottobre 2013 (All. 13). Dell'iniziativa si dà più ampia descrizione più oltre, ma già qui va anticipato che essa ha avuto un esito particolarmente positivo. Venticinque persone hanno seguito il corso, e il Giudice tutelare di Bologna ha già deferito una prima tutela ad una di esse. Con lo stesso obiettivo è in atto una collaborazione col Comune di Bologna diretta alla formazione di tutori per i minori non accompagnati richiedenti asilo, materia che richiede la conoscenza di una legislazione particolarmente complessa.

Dopo un lungo periodo di stagnazione, **la normativa nazionale** in tema di diritti delle persone minori di età ha conosciuto in questi ultimi tempi una brusca accelerazione, che **sta modificando profondamente il sistema di protezione giudiziaria dei figli** e ha ricadute importanti sul sistema di protezione socio-assistenziale e quindi sui servizi territoriali. La legge 219 del 2012 e il recentissimo decreto di attuazione del 28 dicembre 2013,

n. 154 sembrano ormai delineare un vero e proprio statuto dei diritti del minore, dove i genitori divengono titolari di responsabilità e non di potestà e dove il figlio ha nei loro confronti non solo doveri ma anche diritti.

A queste innovazioni di diritto sostanziale si accompagnano radicali cambiamenti sul piano processuale. I procedimenti relativi all'affidamento dei figli in caso di separazione dei genitori, siano essi coniugati o meno, vengono attribuiti alla competenza dei tribunali ordinari anziché a quella del tribunale minorile, che perde anche, in loro favore, la competenza sulle questioni connesse relative al cattivo uso o all'abuso della responsabilità genitoriale.

Ne consegue che l'interlocutore dei servizi territoriali non è più soltanto o prevalentemente l'autorità giudiziaria minorile, situata nel capoluogo regionale e cioè Bologna, ma ciascuno dei nove Tribunali ordinari e delle rispettive Procure della Repubblica situati nelle città capoluogo di provincia. Di qui l'emergere di problemi di interazione capaci di recare pregiudizio ai diritti dei minorenni nelle procedure che li concernono.

Risulta evidente in tale contesto l'esigenza di aggiornamento degli operatori, e anzi appare ancora più necessaria quella figura di esperto giuridico che l'art. 17 della l.r. 14/2008 ha saggiamente istituito. Stabilisce infatti il comma 7 di quella norma che "I soggetti pubblici competenti in materia di minori, anche in accordo tra loro, si avvalgono di un supporto giuridico continuativo ... a sostegno degli operatori e delle équipes anche nell'interazione con gli uffici giudiziari. La Regione assicura la formazione, l'aggiornamento periodico in servizio e la supervisione di tali esperti, anche per garantire l'integrazione delle competenze giuridiche con quelle sociali, psicologiche e pedagogiche."

Il Garante ha avuto modo di constatare che la rete di esperti giuridici creata diversi anni or sono dagli uffici dell'Assessorato alle politiche familiari è ormai ridotta a pochi elementi, isolati tra loro e collocati a livelli territoriali assai diversi che variano dal piccolo comune a due province in capo a un unico esperto. Il Garante si è fatto carico di offrire a queste persone la possibilità di incontri periodici di aggiornamento, ma fondamentalmente l'intera rete andrebbe urgentemente ricostruita attraverso un nuovo corso di formazione-specializzazione, diretto a formare o ad aggiornare almeno una unità per ciascun distretto. Appare anche necessario il formale impegno delle amministrazioni di appartenenza di assicurare la operatività degli esperti così selezionati per un congruo periodo di tempo (almeno triennale).

Questa proposta è stata formalizzata dal Garante dando disponibilità alla collaborazione tecnico operativa, e si è in attesa di conoscere le valutazioni a livello politico e istituzionale.

Grande cura è stata posta per rendere scorrevoli il rapporto e l'interazione tra servizi del territorio e magistratura. In quest'ottica il Garante ha chiesto ed ottenuto dal Presidente della Corte di appello di prendere la parola in occasione della solenne cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario svoltasi il 26 gennaio 2013 nella prestigiosa sede di Palazzo Baciocchi, ed ha potuto così illustrare il ruolo e le funzioni della nuova figura.

Sempre in quest'ottica uno dei primi atti è stata l'istituzione di un **Tavolo di lavoro permanente** composto dai

capi degli uffici giudiziari minorili, dai responsabili regionali dei Servizi sociosanitari (Assessorato alle politiche sociali) e da rappresentanti dell'avvocatura. In quella sede numerose questioni hanno potuto essere esaminate congiuntamente in spirito collaborativo e avviate a soluzione. Tra i risultati del Tavolo vanno ricordate in particolare la preparazione di un modello unitario per le segnalazioni e le relazioni dei servizi sociali alla Procura ed al Tribunale minorile e il contributo alla modifica della direttiva sulle vaccinazioni obbligatorie e la obiezione vaccinale. Si sta lavorando attualmente alla preparazione di linee di indirizzo in materia di parto in anonimato e di modalità della dichiarazione di nascita, allo scopo di dare piena attuazione all'art. 7 della Convenzione delle N.U., in base al quale "il fanciullo è registrato immediatamente al momento della nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e ad essere allevato da essi."

Alle riunioni iniziali del Tavolo di lavoro sono stati lamentati da parte dell'Autorità giudiziaria minorile ritardi nell'invio delle segnalazioni e delle relazioni dei servizi sociali, che a loro volta lamentavano ritardi nella definizione dei procedimenti e frequente ricorso a provvedimenti provvisori a tempo indeterminato a cui non seguiva in tempi ragionevoli il provvedimento definitivo.

Quest'ultimo problema è ora finalmente avviato a soluzione a seguito dell'avvenuta copertura del posto di Presidente del Tribunale per i Minorenni, che era vacante da oltre un anno. Il nuovo titolare Giuseppe Spadaro, magistrato giovane, dinamico e particolarmente esperto nel diritto minorile e di famiglia, ha preso servizio nello scorso settembre e si è prontamente ed efficacemente adoperato per la riduzione dell'arretrato e per la ridefinizione dei rapporti fra tribunale e servizi. Si avvertono già i primi segni positivi di tale opera, ma va detto che lo stesso Presidente ha ripetutamente segnalato che causa dei passati ritardi è stata la grave insufficienza dell'organico dei magistrati addetti, per ovviare alla quale deve attivarsi con urgenza il Ministero della giustizia. Su indicazione di questo Garante il problema è stato recepito dall'Assemblea nella risoluzione votata il 20 novembre in occasione della Giornata dei diritti del Fanciullo, e rappresentato agli organi ministeriali competenti.

Va registrata positivamente l'istituzione da parte del nuovo Presidente del Tribunale per i Minorenni della figura del giudice onorario di riferimento, che facilita il contatto degli operatori dei servizi e dei difensori col giudice togato delegato al procedimento. E' vivamente auspicabile che una prassi analoga venga attuata con i necessari adattamenti anche da parte della procura minorile, per consentire ai servizi territoriali di conoscere rapidamente lo stato delle segnalazioni inviate al pubblico ministero e, in particolare, per sapere se esse abbiano dato luogo ad un suo ricorso al Tribunale per i Minorenni o se invece si sia ritenuto di non darvi seguito. Attualmente ciò non avviene, ed è causa di comprensibili difficoltà operative per i servizi e di conseguente possibile pregiudizio per il minore interessato.

Permane, e va segnalata con rammarico, **l'assenza dell'avvocatura specializzata dal Tavolo di lavoro.** L'incontro del Garante con le dieci associazioni forensi di diritto minorile e di famiglia, organizzato a richiesta del Garante stesso il 15 gennaio 2013 dal Presidente del Consiglio dell'Ordine forense di Bologna, non ha avuto seguito, e neppure è stato designato un rappresentante o referente delle associazioni da invitare alle riunioni del Tavolo di lavoro. Anche gli inviti rivolti in occasione di ogni riunione al Presidente dell'Ordine degli

Avvocati di Bologna sono rimasti senza esito.

Il coinvolgimento dell'Avvocatura specializzata sembra importante anche per migliorare i rapporti tra avvocati e operatori dei servizi territoriali. Infatti, nei procedimenti civili di protezione (incapacità genitoriale, abbandono) il ruolo istituzionale del servizio sociale non sempre è conosciuto e riconosciuto da parte dei difensori dei genitori, anche a causa della mancanza di specializzazione in materia minorile che purtroppo ancora caratterizza un buon numero di avvocati. Il Tavolo di lavoro potrebbe essere la sede elettiva per definire utili linee guida o di indirizzo.

Non possono supplire a questa assenza le pur lodevoli iniziative di formazione promosse talora da alcune private associazioni di avvocati familiaristi, che non possono essere rappresentative dell'intera categoria. Appare diversa la situazione in altre parti del territorio regionale. Così a Modena esiste già una collaborazione fattiva e strutturata tra avvocatura e servizi territoriali, con il coinvolgimento diretto del Consiglio dell'Ordine forense e dell'Assessorato comunale che organizzano insieme seminari formativi nelle materie dell'età evolutiva e del diritto minorile. Anche a Reggio Emilia a Rimini e a Ferrara si conoscono positive collaborazioni di questo tipo.

La frammentazione dei **servizi socio-assistenziali sul territorio regionale**, già segnalata nella Relazione dello scorso anno, continua a costituire un grave ostacolo al miglioramento dell'interazione servizi-justizia. Le funzioni di tutela e protezione dei minori ed i servizi corrispondenti fanno capo attualmente a cinquantasei enti gestori (Comuni, unioni di Comuni, AUSL, ASP,) aventi modelli operativi diversi e diverse tipologie di estensione. Per di più, la loro distribuzione territoriale non tiene conto del numero e dei bisogni della popolazione minorile ma appare effettuata in base a criteri economici e caratteristiche produttive. Particolarmente dannosa la frammentazione dei servizi territoriali nel capoluogo regionale, dove si è giunti a delegare la competenza a ben sei quartieri, numero del tutto sproporzionato alle dimensioni della città. La situazione è aggravata dalle perduranti difficoltà di integrazione tra servizi sociali e servizi sanitari.

Tutto ciò ha influenza negativa sulla qualità e sulla operatività dei servizi territoriali, i cui operatori si sentono isolati e privi di punti di riferimento. Un pregevole Rapporto di ricerca dell'Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale pubblicato nel marzo 2013, intitolato "La qualità del Servizio sociale territoriale in Emilia Romagna", mette bene in luce le conseguenze delle troppo marcate diversità istituzionali e organizzative esistenti, le cui motivazioni originarie prescindono da ogni valutazione del preminente interesse dei minori.

Come già notato, è da segnalare positivamente in tale contesto la promulgazione della legge regionale n. 12 del 2013, concernente il riordino delle forme di gestione del sistema dei servizi sociali e sociosanitari, ed è vivamente auspicabile che quelle norme trovino rapida e completa attuazione.

Si è rafforzata e meglio strutturata nel corso del 2013 la collaborazione con l'**Autorità Garante nazionale**, e ciò anche per effetto dell'entrata in vigore del suo regolamento (dpcm 168/2012). In questo quadro si è lavorato alla standardizzazione delle procedure di segnalazione, e si è predisposto un modello unico di

scheda che consentirà la raccolta e il raffronto dei dati raccolti da tutti i Garanti regionali sulla tipologia degli autori della segnalazione e sulle criticità segnalate. Si è inoltre collaborato alla raccolta ed elencazione delle iniziative regionali sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, per corrispondere ad un'analogha richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri relativa all'implementazione della Convenzione di Lanzarote.

Anche tra i **Garanti regionali**, che sono attualmente dodici, la comunicazione e la collaborazione si sono rafforzate, nella comune consapevolezza delle peculiarità e specificità di questa figura. I Garanti regionali si sono riuniti informalmente nel settembre scorso a Venezia, dove hanno rilevato l'insufficienza delle due riunioni annuali della Conferenza di garanzia previste dal Regolamento ed hanno ribadito la loro indipendenza e la peculiarità della loro figura, fortemente accentuata dall'interazione diretta con gli organi di governo e le istituzioni regionali e locali; dalla prossimità con la popolazione minorile presente sul territorio, dal contatto con i servizi locali di protezione dell'infanzia e dai rapporti con la magistratura minorile e ordinaria che ha sede nella regione di competenza.

La **Conferenza nazionale di garanzia** di cui all'art. 3 della legge 2011, n. 112 si è riunita a Roma sotto la presidenza del Garante nazionale, trattando i temi più critici della condizione minorile, tra i quali i minori stranieri non accompagnati, il bullismo ed il cyberbullismo, la frequente violazione del diritto alla riservatezza ad opera dei mass-media. A tale proposito è stato emesso dalla Conferenza un richiamo severo, che è stato poi ripreso e diffuso anche a livello locale da ciascun Garante regionale. Si è altresì esaminata la difficile situazione in cui versano i tribunali per i minorenni anche a seguito delle recenti riforme. Il Garante Nazionale ha dato notizia della prossima convocazione della Commissione consultiva sulla giustizia minorile, della quale sono chiamati a far parte anche due rappresentanti della Conferenza di garanzia. Sono stati designati a tale incarico Aurea Disegna, Pubblico tutore della Regione Veneto, e il Garante della Regione Emilia-Romagna che scrive queste note.

Considerazioni conclusive

Come si è accennato all'inizio, dal punto di vista cronologico questa Relazione si colloca approssimativamente a metà del mandato di questo Garante, la cui nomina costituisce la prima esperienza a livello regionale e la prima applicazione della legge regionale 2005, n. 9, è rimasta a lungo inattuata ed è stata modificata infine con la l.r. 2011 n. 13. Sembra dunque importante profittare di questa breve ma intensa esperienza per mettere in luce l'impatto delle nuove norme e le positività e difficoltà riscontrate nella loro prima applicazione, nonché per fornire all'Assemblea e alla Giunta, in forza dell'art. 11, osservazioni suggerimenti e proposte sulla legge stessa e su innovazioni normative e amministrative da adottare.

La legge 13 del 2011 ha voluto istituire un'unica struttura servente per le tre figure di garanzia, vale a dire per il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante per le persone sottoposte a misure limitative o restrittive della libertà personale, figure già da tempo previste da normative distinte e specifiche.

Questa soluzione, giustificata ai fini del contenimento della spesa e della razionalizzazione delle risorse, e comunque lodevole per aver consentito l'avvio della esperienza dei due Garanti altrimenti bloccata, non è priva di elementi di criticità che si ritiene utile segnalare.

Emerge dalla Relazione al progetto di legge che le ragioni ispiratrici del progetto medesimo sono state "in primo luogo cercare ove possibile di rendere uniforme ed omogenea la normativa che disciplina l'attività ... trattandosi di fatto di figure che assolvono tutte a funzioni di tutela e difesa del cittadino, sia pure in relazione ad altri contesti e ambiti di competenza." In secondo luogo "si è voluto migliorare l'esercizio concreto delle funzioni dei tre istituti di garanzia ... creando una struttura specificamente destinata ad operare a supporto degli istituti di garanzia", e in terzo luogo si è cercato di ridurre la spesa pubblica.

E' certamente condivisibile quest'ultimo obiettivo, mentre gli altri due e soprattutto il primo presentano dei rischi. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza **è figura ben diversa da tutte le altre figure di garanzia** ed in particolare da quella del Difensore civico. Quest'ultimo esercita una forma di tutela non conflittuale nei confronti della pubblica amministrazione, diretta a una composizione bonaria e complessiva degli interessi in gioco, e realizza così, a richiesta di soggetti adulti, una tutela informale dei loro diritti alternativa a quella giurisdizionale, alla quale i diretti interessati possono comunque sempre ricorrere se lo desiderano.

Ben diversa è la funzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che si esplica nei confronti di soggetti minori di età giuridicamente privi della capacità di agire, di esercitare i propri diritti soggettivi sociali e politici, e di chiederne l'adempimento. Compito principale del Garante dell'infanzia è perciò quello di promuovere attivamente e di sostenere i diritti delle persone minori, sia come singoli che come fascia sociale, rappresentandoli in tutte le sedi istituzionali regionali e vigilando sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, delle altre convenzioni internazionali e delle normative statali e regionali di tutela dei soggetti in età evolutiva (art. 2 della l.r. 2005, n. 9).

Altra caratteristica del Garante, sia a livello nazionale che regionale, è il requisito della competenza professionale in materia di età evolutiva. Per l'Autorità Garante nazionale esso è richiesto dall'art. 2, comma 1 della legge 2011, n. 112, che subordina la nomina al possesso di "specifiche e comprovate professionalità, competenza ed esperienza" nel campo dei diritti dei minori e delle problematiche familiari ed educative; per i Garanti regionali esso è richiesto dall'art. 3, comma 6 stessa legge, che prevede l'esistenza di Garanti regionali istituiti dalle Regioni e dalle Province autonome "con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia previsti per l'Autorità Garante". Infine, l'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 9/2005 dispone che il Garante "è scelto tra persone in possesso ... di comprovata competenza ed esperienza professionale in campo minorile ed in materie concernenti l'età evolutiva e la famiglia". Tale esperienza deve essere "almeno quinquennale", secondo la modifica dell'art. 5 introdotta dalla l.r. 2011, n. 13.

La normativa regionale sopra citata rispetta certamente l'indipendenza del Garante dell'infanzia, ed in concreto questo Garante non ha alcuna difficoltà a ribadire e ad apprezzare il fatto che sin dall'inizio della

sua attività una piena indipendenza gli è stata completamente e costantemente assicurata da tutti gli organi regionali con cui ha interagito, fino al massimo livello.

Tuttavia, come già accennato nella Relazione dello scorso anno, insieme alla istituzione di un'unica struttura servente, la legge 2011, n. 13, pur senza creare una scala gerarchica fra le tre figure, le ha collocate su piani diversi. Al Difensore civico viene infatti attribuita con l'art. 16 bis, comma 5, una funzione di supplenza in caso di mancata elezione dei Garanti, funzione che potrebbe protrarsi a tempo indeterminato, realizzando così in via di fatto l'unificazione delle tre figure. La previsione normativa è priva di reciprocità, e per di più contrasta in modo stridente con la disposizione dell'art. 7 della l.r. 2005, n. 9 modificato dall'art. 14 della medesima l.r. 2011, n. 13, dove per la nomina a Garante dell'infanzia è previsto come si è già detto il requisito della "competenza ed esperienza professionale almeno quinquennale in campo minorile ed in materie concernenti l'età evolutiva e la famiglia".

Va anche detto che la collocazione su piani diversi è confermata e rafforzata dal disposto dell'art. 10, in base al quale l'indennità di funzione spettante ai due Garanti è inferiore a quella spettante al Difensore civico. Le ragioni di contenimento della spesa menzionate nella relazione al progetto di legge possono giustificare la riduzione, ma non la differenza.

Va rilevata come un'anomalia l'incompetenza di questo Garante nei confronti dei minorenni in conflitto con la legge penale, per i quali è prevista dalla l.r. del 19 febbraio 2008, n. 3 la competenza funzionale del Garante per le persone ristrette o private della libertà personale. Così facendo, il legislatore regionale ha scelto di accomunare situazioni profondamente diverse tra loro. Diversa è infatti la qualità dei soggetti coinvolti, diversa l'autorità giudiziaria competente, diversa la normativa processuale applicabile, diversa la risposta sanzionatoria possibile, e diversi gli organismi ministeriali responsabili sia a livello centrale che periferico. Per di più, gli stretti collegamenti che la legge prevede fra servizi territoriali e servizi minorili della giustizia richiederebbero un approccio unitario reso difficile dalla disciplina regionale odierna.

E' una scelta in cui traspaiono 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 per affermare il diritto del minore a una sua specificità anche nel campo penale. Va riconosciuto tuttavia che ciò può essere stato facilitato dalla perdurante mancanza di un ordinamento penitenziario minorile, promesso dal legislatore nazionale fin dal 1975 e mai attuato.

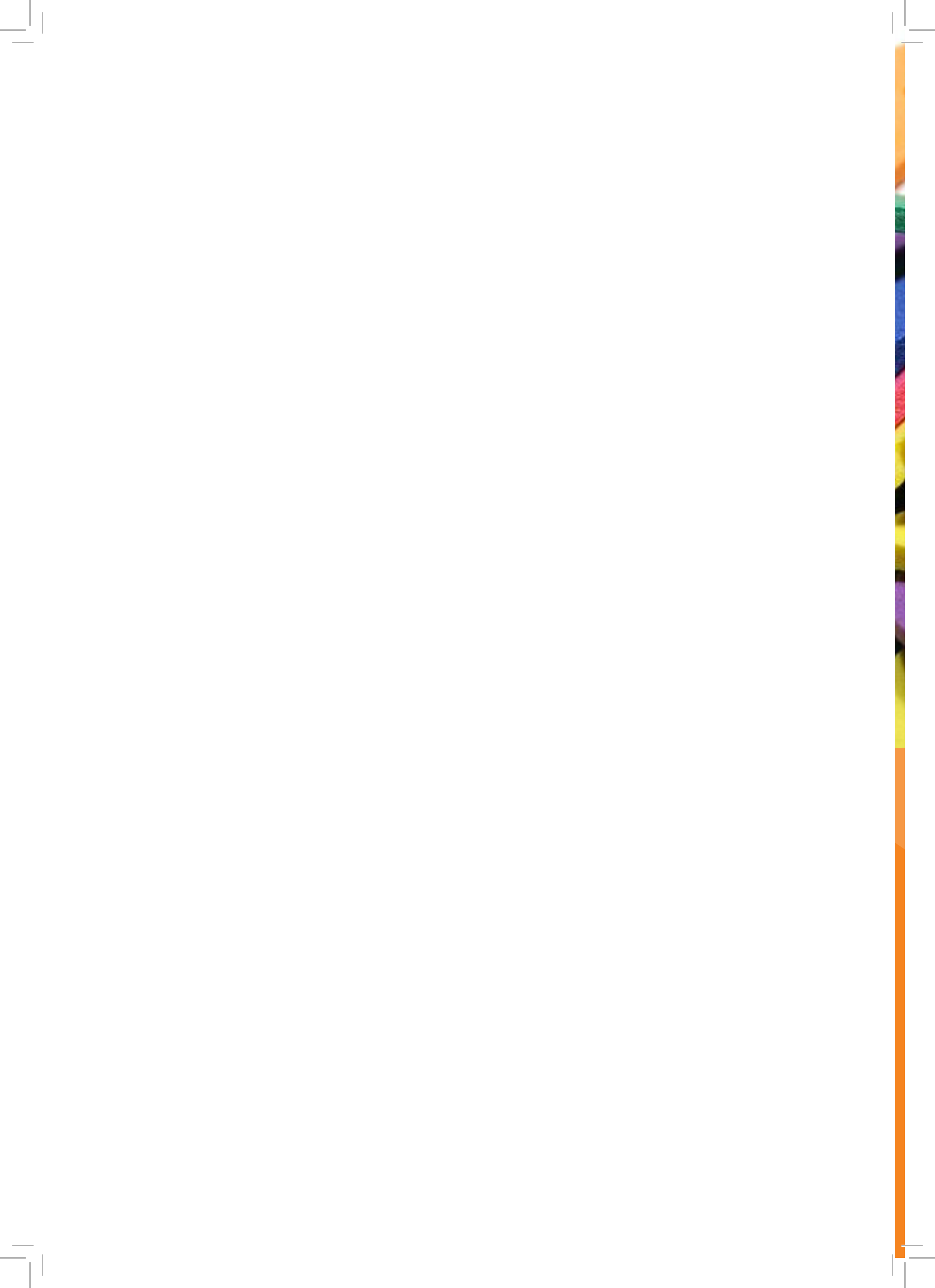
L'ottima collaborazione ed il positivo rapporto personale instaurato tra i due Garanti ha evitato sino ad ora qualsiasi problema ed anzi ha permesso non di rado di unire le forze e le risorse. Non si può tacere tuttavia che dal punto di vista teorico la soluzione adottata meriti un'attenta riflessione critica.

Per finire, appena un accenno ad alcuni aspetti che potranno certo trovare più accurata valutazione dopo un ulteriore periodo di applicazione della legge regionale istitutiva del Garante, ma che già oggi in qualche modo potrebbero essere oggetto di esame. Si fa riferimento alla visibilità del Garante ed alla sua accessibilità, che soffrono di alcuni condizionamenti. Quanto all'accessibilità, la prestigiosa sede attuale non risponde a criteri di facile accesso per i cittadini ed in particolare per i ragazzi desiderosi di incontrare il Garante, cosicché

parrebbe preferibile pensare in futuro a una sede distaccata o a un ufficio locale; quanto alla visibilità, fra l'altro neppure segnalata da un cartello all'ingresso esterno dell'edificio, l'apprezzabile e continuo sforzo di miglioramento del sito web posto in essere dal personale del Servizio Istituti di garanzia non può bastare a farne un sito autonomo e indipendente, quale la natura di una figura di garanzia richiederebbe. Ed anche sarebbe necessaria, per consentire al Garante una tempestiva conoscenza dei casi e dei problemi, una rassegna stampa regionale sul tema delle persone di minore età, argomento del tutto assente dalla rassegna stampa dell'Assemblea legislativa.

Non può essere taciuto prima di finire il costante, competente ed entusiasta apporto dato al Garante dai funzionari e dagli operatori del Servizio Istituti di garanzia, a cominciare dalla sua dirigente Patrizia Comi, in un periodo di consistenti modificazioni organizzative e logistiche. A tutti loro – e in particolare ad Emiliana Bertolini, Laura Sanvitale, Antonella Tosarelli, Rossella Vecchi, Anna Zocca - va il mio più vivo e sincero ringraziamento.

Detto questo, non si può che ribadire l'apprezzamento per la decisione di questa Assemblea di dare finalmente avvio all'esperienza del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, che con questa Relazione sottopone alle sue valutazioni l'attività svolta nell'anno trascorso.





Parte prima

dati di contesto

Le persone di minore età in Emilia-Romagna

Rispetto al 2012, la popolazione totale dell'Emilia-Romagna registra un lieve aumento che conferma il trend degli anni precedenti, passando da 4.459.246 a 4.471.104 residenti (+ 0,27%). Degli 11.858 residenti in più, la maggior parte sono minorenni (+ 6.552). Come negli anni precedenti, si conferma anche in questo caso un lieve aumento percentuale (dal 15,8% al 15,9%) rispetto alla popolazione complessiva. Il positivo tasso di crescita in regione si deve essenzialmente al contributo portato dall'immigrazione straniera. Come effetto dell'immigrazione migliora anche il tasso di fecondità totale, che si pone al di sopra della media italiana, con un lieve miglioramento anche dei tassi di fecondità delle donne italiane.

Il saldo naturale resta comunque negativo e, a differenza di altre regioni italiane, continuerà ad esserlo anche nei prossimi vent'anni. L'Italia nel suo complesso, con un valore negativo del tasso di crescita naturale, si pone agli ultimi posti nel panorama europeo, con valori simili a quelli di Grecia e Portogallo. Al 1 gennaio 2012, erano presenti in Italia 148,6 anziani ogni 100 giovani. Dati simili sono riscontrabili a livello europeo solo in Germania con un indice di vecchiaia pari a 155,8. Viceversa, la crescita migratoria conferma l'Italia tra i Paesi con maggiore forza attrattiva in Europa.

Per quanto riguarda la situazione dei minori presenti sul territorio regionale, i 711.268 cittadini di minore età presenti in Emilia-Romagna su un totale di 4.471.104 cittadini residenti al 1 gennaio 2013 rappresentano il 15,9% della popolazione totale. Reggio Emilia è la provincia che registra la percentuale più alta rispetto alla popolazione totale, mentre Ferrara presenta il tasso più basso, anche se con un lieve aumento percentuale rispetto all'anno passato (+0,1%). Bologna è la città con il numero di minorenni residenti più alto in regione; con quasi 1.900 minori in più rispetto all'anno precedente, il capoluogo e la provincia di Bologna registrano sia un aumento complessivo che percentuale di minorenni residenti. La ripartizione per classi di età rileva una diminuzione percentuale dello 0,6% della fascia di età 0-2 anni, resta stabile la fascia dei 3-5 anni (+ 0,1%), in leggero aumento la fascia fino ai 10 anni (+ 0,3%) e quella della preadolescenza e dell'adolescenza (+ 0,4%)

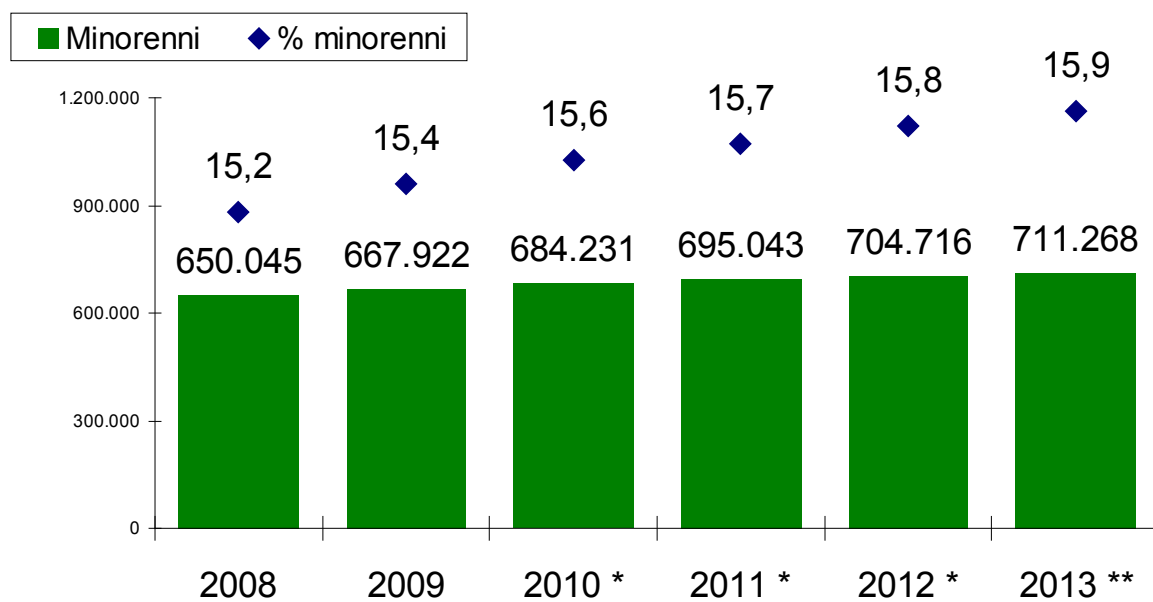
L'Emilia-Romagna è anche una delle regioni dove si vive più a lungo e dove si registrano i tassi di mortalità più bassi. E' però una delle regioni più "vecchie", come dimostra il valore assunto dall'indice di vecchiaia anche se, su questo fronte, si registrano costanti miglioramenti, che dovrebbe proseguire nei vent'anni di previsione.

Tabella n. 1 - Minorenni e maggiorenni residenti per provincia al 1.1.2013

PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORENNI	MAGGIORENNI	TOTALE	% MINORI SUL TOTALE
Piacenza	44.220	246.746	290.966	15,1
Parma	70.145	377.106	447.251	15,6
Reggio Emilia	96.181	439.688	535.869	17,9
Modena	119.795	586.622	706.417	16,9
Bologna	15.861	850.054	1.003.915	15,3
Ferrara	47.339	310.777	358.116	13,2
Ravenna	60.622	334.455	395.077	15,3
Forlì-Cesena	63.817	334.345	398.162	16,0
Rimini	55.288	280.043	335.331	16,4
Totale	711.268	3.759.836	4.471.104	15,9

Fonte: Servizio statistica - Regione Emilia-Romagna

Tabella n. 2 - Cittadini di minore età in Emilia-Romagna in rapporto al totale della popolazione residente al 1.1.2013



Fonte: Servizio statistica - Regione Emilia-Romagna

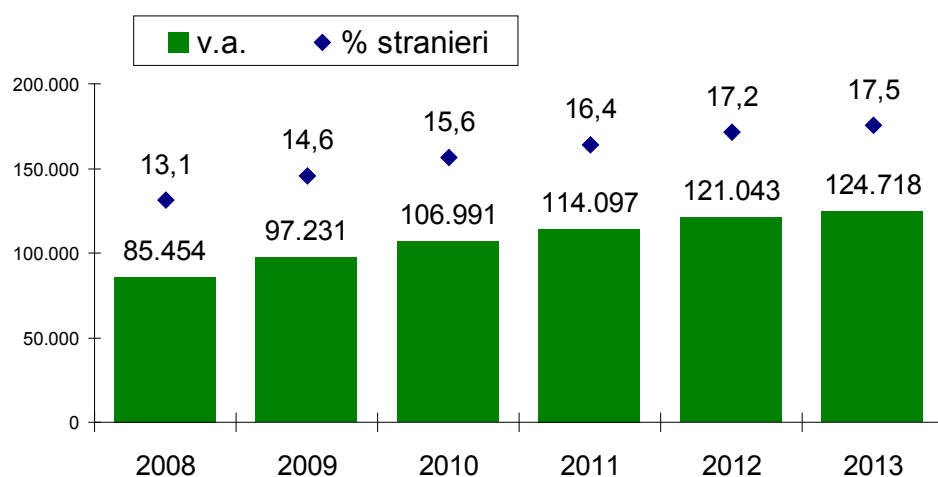
Tabella n. 3 - Minorenni residenti per classe d'età e provincia al 1.1.2013

PROVINCIA DI RESIDENZA	0-2 ANNI	3-5 ANNI	6-10 ANNI	11-13 ANNI	14-17 ANNI	TOTALE
Piacenza	7.272	7.723	12.413	7.208	9.604	44.220
Parma	12.155	12.728	19.444	11.317	14.501	70.145
Reggio Emilia	16.687	17.430	27.364	15.381	19.319	96.181
Modena	20.718	21.574	33.526	19.421	24.556	119.795
Bologna	26.182	27.579	43.692	25.344	31.064	153.861
Ferrara	8.008	8.475	13.380	7.575	9.901	47.339
Ravenna	10.299	11.054	17.179	9.797	12.293	60.622
Forlì-Cesena	11.004	11.360	18.201	10.159	13.093	63.817
Rimini	9.305	9.877	15.409	9.254	11.443	55.288
Totale	121.630	127.800	200.608	115.456	145.774	711.268
Valori %	17,1	18,0	28,3	16,2	20,5	100

Fonte: Servizio statistica - Regione Emilia-Romagna

I minorenni stranieri

La percentuale di minori stranieri in rapporto al totale dei minorenni presenti in Emilia-Romagna è andata costantemente aumentando nel corso degli ultimi cinque anni, passando dal 13,1 percentuale del 2008 al 17,5 del 2013 (Tabella n. 4), con una crescita complessiva del 4,4% e importanti ricadute in particolar modo sul mondo dei servizi educativi e della scuola.

Tabella n. 4 - Cittadini di minore età in Emilia-Romagna in rapporto al totale della popolazione residente al 1.1.2013

Fonte: Osservatorio regionale infanzia e adolescenza

Sul piano provinciale, la distribuzione dei minorenni stranieri si conferma non uniforme, con la maggiore concentrazione nelle province di Modena (23.897) e Bologna (24.697), e livelli più bassi di presenza a Ferrara (6.766) e Rimini (7.171).

**Tabella n. 5 - Totale residenti stranieri per provincia di residenza
Maggiorenni - Minorenni - al 1-1-2013**

PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORENNI	MAGGIORENNI	TOTALE
Piacenza	10.210	31.800	42.010
Parma	13.495	47.055	60.550
Reggio Emilia	18.303	55.819	74.122
Modena	23.897	72.774	96.671
Bologna	24.697	89.788	114.485
Ferrara	6.766	23.227	29.993
Ravenna	10.092	37.967	48.059
Forlì-Cesena	10.087	34.792	44.879
Rimini	7.171	29.612	36.783
Totale	124.718	422.834	547.552

Fonte: Servizio statistica - Regione Emilia-Romagna

I minori nelle istituzioni educative, scolastiche e formative dell'Emilia-Romagna

La rete regionale dei servizi dedicati alla prima infanzia si conferma come una risorsa importante per sostenere lo sviluppo e l'accompagnamento alla crescita dei bambini e delle bambine e, al tempo stesso, facilitare la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura delle famiglie. Con un tasso di accoglienza totale pari al 29,8 per cento, la disponibilità di servizi per l'infanzia in regione si conferma come relativamente buona e prossima al raggiungimento del target di Lisbona.

Nell'a.e. 2011/2012 risultano accolti nei servizi educativi per la prima infanzia della regione un totale di 36.638 minori, che rappresentano il 29,4% dei minori residente al 1.1.2012. La percentuale di bambini con cittadinanza non italiana è pari al 10,1%. 97 i paesi esteri di provenienza dei minori presenti nelle scuole per la prima infanzia della regione, provenienti in particolare da Albania, Romania e Marocco. La percentuale di bambini con disabilità si attesta attorno allo 0,8-0,9% del totale. La percentuale di bambini in lista di attesa, nel periodo 31 dicembre 2001 – 31 marzo 2012, è scesa del 23% con una costante diminuzione delle domande non accolte sul totale delle domande presentate (dati SPI-ER).

Tabella n. 6 - Bambini nei servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna - A.e. 2011/2012 *

PROVINCIA DI RESIDENZA	NIDI E MICRONIDI	SEZIONI NIDO AGGRATE	TOTALE NIDI D'INFANZIA	SPAZIO BAMBINI	CENTRO PER BAMBINI E GENITORI	TOTALE SERVIZI INTEGRATIVI	EDUCATRICE DOMICILIARE (E ALTRI SERVIZI SPERIMENTALI)	TOTALE SERVIZI SPERIMENTALI	TOTALE SERVIZI EDUCATIVI
Piacenza	1299	141	1440	62	55	117	7	7	1564
Parma	3189	131	3320	304	77	381	37	37	3738
Reggio Emilia	3826	716	4542	192	87	279	10	10	4831
Modena	5260	450	5710	84	275	359	24	24	6093
Bologna	8492	548	9040	127	402	529	108	108	9677
Ferrara	1892	446	2338	87	130	271	5	5	2560
Ravenna	2438	627	3065	154	30	184	35	35	3284
Forlì-Cesena	2182	477	2659	119	49	168	50	50	2877
Rimini	1758	135	1893	77	29	106	15	15	2014
Totale	30336	3671	34007	1206	1134	2340	291	291	36638

Fonte: Sistema informativo dei servizi prima infanzia della Regione Emilia-Romagna (SPI-ER)

* Non sono compresi nella Tavola gli 11 bambini in 3 gruppi di Educatrice familiare nella Provincie di Bologna.

Secondo i dati Istat 2012, sono 1.544 le scuole per l'infanzia pubbliche, statali e non statali, e private presenti sul territorio regionale con complessive 4.597 classi. Molto alta risulta la percentuale dei bambini frequentanti la scuola dell'infanzia che si attesta al 91,5% del totale dei bambini della fascia d'età 3-5 anni residente al 1.1.2013 sul territorio regionale. Il 47,2% dei bambini iscritti frequenta la scuola dell'infanzia statale, il 52,8% la scuola non statale, comunale o privata.

Tabella n. 7 - Bambini nelle scuole per l'infanzia - statali e non statali - in Emilia-Romagna nell'a.s. 2012/2013. Valori assoluti e %

PROVINCIA DI RESIDENZA	SCUOLA STATALE		SCUOLA NON STATALE		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	4.481	63,2	2.611	36,8	7.092	100
Parma	4.669	42,8	6.239	57,2	10.908	100
Reggio Emilia	4.432	29,1	10.774	70,9	15.206	100
Modena	10.270	52,6	9.240	47,4	19.510	100
Bologna	12.755	49,2	13.156	50,8	25.911	100

PROVINCIA DI RESIDENZA	SCUOLA STATALE		SCUOLA NON STATALE		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Ferrara	2.907	36,8	4.988	63,2	7.895	100
Ravenna	4.857	46,8	5.529	53,2	10.386	100
Forlì-Cesena	6.610	61,6	4.119	38,4	10.729	100
Rimini	4.271	45,5	5.115	54,5	9.386	100
Totale	55.252	47,2	61.771	52,8	117.023	100

* Fonte dati: USR per l'Emilia-Romagna - MIUR - Organico di fatto aggiornato al 12/11/2012

**Fonte dati: Regione Emilia-Romagna - Servizio Politiche Familiari Infanzia e Adolescenza – Rilevazione al 31/10/2012, in corso di validazione

Il numero di alunni presenti nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado della regione nell'a.s. 2012/2013 è di 488.842 unità, con un incremento percentuale superiore al 26% nell'ultimo decennio, a fronte di una media nazionale del 3,4%. Il numero medio di alunni per classe in Emilia-Romagna è di 22,2 bambini per classe, il più alto nella graduatoria delle regioni italiane. L'incidenza di studenti non italiani sul totale degli iscritti è del 15,7%, un terzo di questi sono ragazzi e ragazze di seconda generazione. Se le classi con oltre il 30% di stranieri in Italia sono oggi il 6%, in regione esse raggiungono una punta del 13%. Le province di Bologna, Modena, Reggio Emilia e Parma sono quelle con la più elevata incidenza di alunni non italiani. I frequentanti la scuola primaria sono il 98,2% dei residenti della fascia d'età 6-10 anni al 1.1.2013, mentre nella scuola secondaria di primo grado risultano in numero maggiore gli iscritti rispetto ai residenti della fascia 11-13 anni (118.138 iscritti a fronte di 115.456 dei residenti). Questo dato potrebbe essere spiegato considerando tra i frequentanti la scuola secondaria di primo grado ragazzi di età superiore ai 13 anni.

Tabella n. 8 - Alunni presenti nelle scuole di ogni ordine e grado - a.s. 2012/2013

PROVINCIA DI RESIDENZA	ALUNNI SCUOLA PRIMARIA	ALUNNI SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO	ALUNNI SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO	TOTALE
Piacenza	12.096	7.282	11.012	30.390
Parma	19.079	11.717	18.338	49.134
Reggio Emilia	26.424	15.471	20.478	62.373
Modena	32.503	19.810	30.381	82.694
Bologna	43.194	25.828	34.505	103.527
Ferrara	13.370	7.841	14.177	35.388
Ravenna	16.898	10.097	14.147	41.142
Forlì-Cesena	17.927	10.510	16.790	45.227
Rimini	15.510	9.582	13.875	38.967
Totale	197.001	118.138	173.703	488.842

Fonte: Servizio statistica - Regione Emilia-Romagna

I percorsi di istruzione e formazione professionale

Per dare ai ragazzi la possibilità di scegliere un percorso formativo che, dopo tre anni, consenta il conseguimento di una qualifica professionale spendibile nel mondo del lavoro, con la legge regionale n. 5 del 30 giugno 2011, la Regione ha istituito il Sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Dopo la scuola media, gli studenti possono dunque scegliere di frequentare un percorso di 3 anni di Istruzione e formazione professionale e di conseguire in questo modo una delle 25 qualifiche professionali previste.

Il numero complessivo di allievi presenti all'interno dell'IeFP per l'anno scolastico 2012/2013 è di 21.741 studenti; mentre nell'anno 2013/2014 è di 28.568, di cui 21.194 risultano iscritti ad uno dei 71 Istituti Professionali del territorio e 7.347 ad uno dei 42 Enti di Formazione riconosciuti.

Tabella n. 9 - Alunni in percorsi di Istruzione e Formazione Professionale in Emilia-Romagna - a.s. 2012/13

ALUNNI ISCRITTI IeFP 2012/2013	TOTALE ISCRITTI	di CUI STRANIERI
I° annualità c/o istituti professionali	7.957	2.443
II° annualità c/o istituti professionali	6.449	1.787
I° annualità c/o enti di formazione	3.714	1.402
II° annualità c/o enti di formazione	3.621	1.337
Totale	21.741	6.969 (32%)

Fonte dati: Anagrafe regionale studenti e Sistema Informativo della Formazione - e documentazione per operatori - SIFER

Tabella n. 10 - Alunni in percorsi di Istruzione e Formazione Professionale in Emilia-Romagna - suddivisi per province - a.s. 2012/133

PROVINCIA DI RESIDENZA	IeFP IN ISTITUTI PROF. I E II ANNO	IeFP I E II ANNO IN ENTI DI FP
Piacenza	2.766	1.850
Parma	965	863
Reggio Emilia	1.036	474
Modena	2.638	744
Bologna	991	550
Ferrara	1.434	766
Ravenna	1.358	774
Forlì-Cesena	2.158	660
Rimini	1.060	654
Totale	14.406	7.335

Fonte dati: Anagrafe regionale studenti e Sistema Informativo della Formazione - e documentazione per operatori - SIFER

Il ritardo scolastico nell'a.s. 2012/2013

Il 13,6% degli alunni non italiani presenti nelle scuole primarie della regione è in ritardo scolastico, presenta cioè un'età anagrafica maggiore dell'età scolare di riferimento; il ritardo si concretizza soprattutto negli anni successivi, raggiungendo punte del 41,1% nella scuola secondaria di I grado e del 63,8% nelle scuole secondarie di II grado. Una volta rilevato un ritardo, esso tende quindi ad avere una ripercussione sui successivi anni scolastici.

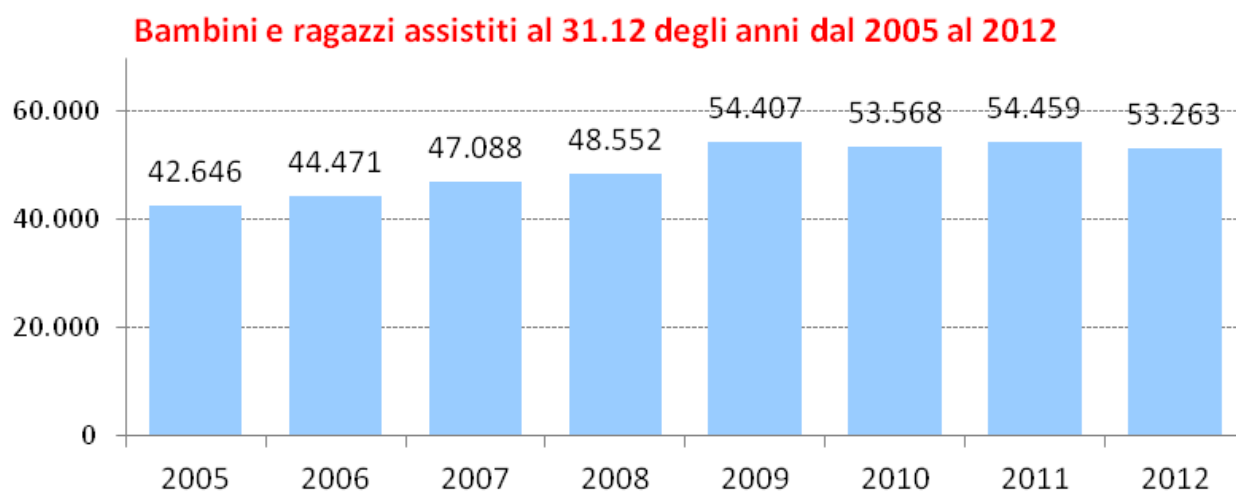
Tabella n. 11 - Ritardo scolastico - a.s. 2012/13

ORDINE DI SCUOLA	TOTALE ISCRITTI	RITARDO 1 ANNO	RITARDO 2 ANNI E PIÙ	RITARDO TOTALE	% RITARDO TOTALE
Totale iscritti					
Primaria	196.760	6.296	584	6.880	3,5
Secondaria I grado	117.849	10.790	2.866	13.656	11,6
Secondaria II grado	168.792	31.402	12.923	44.325	26,3
Cittadinanza non italiana					
Primaria	31.377	3.865	391	4.256	13,6
Secondaria I grado	18.744	5.712	1.987	7.699	41,1
Secondaria II grado	20.342	7.384	5.634	12.982	63,8
Cittadinanza italiana					
Primaria	165.383	2.431	193	2.624	1,6
Secondaria I grado	99.105	5.078	879	5.957	6,0
Secondaria II grado	148.450	24.054	7.289	31.343	21,1

Fonte dati: Osservatorio regionale infanzia e adolescenza

Bambini e ragazzi in carico ai servizi sociali al 31 dicembre 2012

Sono 53.263 alla data del 31 dicembre 2012 i bambini e ragazzi seguiti con progetto individualizzato di presa in carico da parte dei Servizi Sociali della regione. E' quanto emerge dai dati, ancora provvisori (primi indicatori 2012), forniti dall'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Emilia-Romagna. Tali dati vengono messi a disposizione dai Servizi sociali territoriali attraverso tre diverse modalità, che complessivamente costituiscono il flusso informativo Sisam-ER: sistema informativo regionale SISAM; procedura Import-SISAM per l'acquisizione dei dati disponibili nei sistemi informativi locali conformi a quanto previsto dalla circ. 12/2011 e rilevazione integrativa a SISAM.

Tabella n. 12 - Bambini e ragazzi assistiti serie storica 2005 al 2012

Dopo un primo trend di crescita registrato negli anni fra il 2005 ed il 2009 (+12,1%), il numero dei minori in carico al Servizio sociale è rimasto sostanzialmente costante. Nonostante un incremento di oltre 27 mila minorenni residenti in regione nel periodo 2009/2012, la percentuale dei minori in carico sul totale della popolazione minorile residente si assesta attorno al 7,5%.

Tabella n. 13 - Bambini e ragazzi in carico al Servizio sociale serie storica 2005 al 2012

VALORI ASSOLUTI E %, MINORENNI RESIDENTI AL 1/1 DELL'ANNO SUCCESSIVO, % BAMBINI E RAGAZZI IN CARICO SUI MINORENNI RESIDENTI					
ANNO	BAMBINI E RAGAZZI ASSISTITI AL 31/12		MINORENNI RESIDENTI AL 1/1 DELL'ANNO SUCCESSIVO		% SUI MINORENNI RESIDENTI
	v.a.	var. %	v.a.	var. %	
2005	42.646		619.159		6,9
2006	44.471	4,3	633.725	2,4	7,0
2007	47.088	5,9	650.045	2,6	7,2
2008	48.552	3,1	667.922	2,8	7,3
2009	54.407	12,1	684.231	2,4	8,0
2010	53.568	-1,5	695.043	1,6	7,7
2011	54.459	1,7	704.716	1,4	7,7
2012 (*)	53.263	-2,2	711.268	0,9	7,5

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* dati 2012 provvisori

Emergono tuttavia, a livello locale, alcune differenze: mentre i territori di Piacenza, Parma e Ravenna mostrano un andamento delle prese in carico in costante crescita, se raffrontate con i dati relativi al biennio 2011/2012, altri territori (Reggio Emilia e Modena) registrano un trend in calo. Difficile invece valutare la situazione delle province di Forlì-Cesena e Rimini, che mostrano percentuali molto al di sotto della media regionale. Va tuttavia segnalato che la provincia di Rimini ha di recente introdotto a livello locale nuovi sistemi informativi, che potrebbero in parte giustificare queste differenze. E' inoltre possibile ipotizzare che le differenze riscontrabili tanto a livello di modelli organizzativi che nelle deleghe conferite ai Servizi sociali dei diversi Comuni finiscano con l'incidere sull'ammontare complessivo delle prese in carico e sulle modalità di intervento espresse dai diversi territori.

Tabella n. 14 - Bambini e ragazzi in carico al servizio sociale al 31.12.2012, popolazione minorenni residente al 1.1.2013 e % minori in carico sui minorenni residenti al 1.1.2012 per provincia

PROVINCIA DI RESIDENZA	BAMBINI E RAGAZZI IN CARICO AL 31/12/2012 (*)	MINORENNI RESIDENTI AL 1/1/2013	% SUI MINORENNI RESIDENTI
Piacenza	6.102	44.220	13,8
Parma	6.841	70.145	9,8
Reggio Emilia	7.353	96.191	7,6
Modena	8.155	119.795	6,8
Bologna	10.280	153.861	6,7
Ferrara	3.415	47.339	7,2
Ravenna	5.536	60.622	9,1
Forlì-Cesena	3.102	63.817	4,9
Rimini	2.479	55.288	4,5
Totale	53.263	711.268	7,5

Fonte: flusso informativo SISAM-ER

* dati provvisori

Minori stranieri e prese in carico

La comparazione nel numero delle prese in carico di minori stranieri nel biennio 2011-2012 evidenzia situazioni disomogenee fra i diversi territori. Nelle province di Piacenza, Parma, Bologna e Ravenna si registra infatti un andamento in crescita con una netta prevalenza delle prese in carico di minori stranieri. Tale situazione è certamente conseguente alla maggiore fragilità familiare e sociale, che caratterizza la situazione personale e del nucleo di appartenenza dei minori stranieri. Al contrario, tuttavia, i territori delle province di Rimini e Forlì/Cesena presentano percentuali significativamente più basse della media regionale, rispettivamente del 27,4% nel caso di Rimini e del 32,9 in quello di Forlì-Cesena.

Tabella n. 15 - Bambini e ragazzi stranieri in carico al 31 dicembre 2012 per provincia

VALORI ASSOLUTI, DIFFERENZA ASSOLUTA E % 2012/11. % MINORENNI STRANIERI SUL TOTALE IN CARICO						
PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORI STRANIERI IN CARICO AL 31/12		DIFFERENZA 2012-2011		% SUI MINORENNI IN CARICO AL 31/12	
	2012 (*)	2011	v.A.	%	2011	2012
Piacenza	3.603	3.324	279	8,4	58,3	59,0
Parma	3.746	3.448	298	8,6	53,5	54,8
Reggio Emilia	3.487	3.972	-485	-12,2	48,4	47,4
Modena	3.963	4.186	-223	-5,3	60,7	48,6
Bologna	5.027	4.156	871	21,0	42,8	48,9
Ferrara	1.456	1.470	-14	-1,0	43,0	42,6
Ravenna	2.598	2.296	302	13,2	46,0	46,9
Forlì-Cesena	1.022	1.429	-407	-28,5	36,5	32,9
Rimini	680	1.103	-423	-38,3	28,9	27,4
Totale	25.582	25.384	198	0,8	46,6	48,0

Fonte: flusso informativo SISAM-ER

* dati provvisori

Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali interessati da un provvedimento di affidamento al Servizio sociale e di tutela

Tra il 2011 e il 2012, la percentuale di minori interessati da un provvedimento di affidamento al Servizio sociale risulta in lieve aumento, in particolare nei territori di Parma (519), Ferrara (457) e Ravenna (536). In rapporto alla popolazione minorenni, Piacenza mostra tassi superiori alla media regionale, seguita dalle province di Ferrara e Ravenna.

Tabella n. 16 - Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2012 (e cfr. con 2011) con disposizione di affidamento al servizio sociale per provincia. % sul totale in carico al servizio sociale e tasso per 1000 minori residenti

PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORI CON DISPOSIZIONE DI AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE		A. 2012 - % SUI MINORI IN CARICO	A. 2012 * 1000 RESIDENTI MINORENNI
	ANNO 2011	ANNO 2012		
Piacenza	450	455	7,5	10,3
Parma	424	519	7,6	7,4
Reggio Emilia	730	755	10,3	7,8
Modena	1.014	973	11,9	8,1
Bologna	813	828	8,1	5,4
Ferrara	405	457	13,4	9,7
Ravenna	480	536	9,7	8,8
Forlì-Cesena	535	510	16,4	8,0
Rimini	423	408	16,5	7,4
Totale	5.274	5.441	10,2	7,6

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

Per i servizi non rispondenti (Unione comuni modenesi Area nord- Mirandola) è stato utilizzato il dato dell'ultima annualità disponibile (2010)

Per quanto riguarda i provvedimenti di tutela, si registra nel periodo compreso tra il 2011 e il 2012 un progressivo incremento dei casi per quanto riguarda, in particolare, la provincia di Bologna e un decremento dei casi nella provincia di Modena; mediamente stabili le situazioni delle altre province.

Tabella n. 17 - Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2012 (e cfr. con 2011) con disposizione di TUTELA per provincia. % sul totale in carico al servizio sociale e tasso per 1000 minori residenti

PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORI IN TUTELA		A. 2012 - % SUI MINORI IN CARICO	A. 2012 * 1000 RESIDENTI MINORENNI
	ANNO 2011	ANNO 2012		
Piacenza	123	123	2,0	2,8
Parma	86	86	1,3	1,2
Reggio Emilia	104	95	1,3	1,0
Modena	353	264	3,2	2,2
Bologna	274	483	4,7	3,1
Ferrara	79	89	2,6	1,9
Ravenna	64	80	1,4	1,3
Forlì-Cesena	88	107	3,4	1,7
Rimini	69	70	2,8	1,3
Totale	1.240	1.397	2,6	2,0

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

Per i servizi non rispondenti è stato utilizzato il dato dell'ultima annualità disponibile (2010)

Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali fuori dalla famiglia di origine (in struttura residenziale o in affidamento eterofamiliare e parentale a tempo pieno)

Rispetto all'anno 2011 si evidenzia una leggera flessione del numero dei minorenni che vivono al di fuori dalla famiglia d'origine (3.295 nel 2011 contro i 3109 nel 2012). In continuità con l'anno passato, si conferma la prevalenza del ricorso al collocamento in comunità residenziale con o senza la madre (rispettivamente 701 e 1.178 casi) rispetto al collocamento in affidamento etero familiare (903) o parentale (327). Il ricorso alla misura dell'affidamento familiare risulta in calo anche sul territorio di Reggio Emilia, che nel 2011 era stata la provincia con il numero di affidamenti familiari significativamente superiore a quello degli inserimenti in struttura.

Tabella n. 18 - Minorenni fuori famiglia residenziale (compresi gli inserimenti con la madre)

PROVINCIA DI RESIDENZA	IN COMUNITÀ RESIDENZIALE SENZA LA MADRE	IN COMUNITÀ RESIDENZIALE CON LA MADRE	IN AFFIDAMENTO ETEROFAMILIARE	IN AFFIDAMENTO PARENTALE	TOTALE FUORI FAMIGLIA
Piacenza	80	46	90	52	268
Parma	107	77	76	50	310
Reggio Emilia	142	56	185	65	448
Modena	192	73	186	67	518
Bologna	246	241	118	40	645
Ferrara	69	60	37	12	178
Ravenna	162	76	58	21	317
Forlì-Cesena	94	39	76	16	225
Rimini	86	33	77	4	200
Totale	1.178	701	903	327	3.109
%	37,9	22,5	29,1	10,5	100

Dal raffronto dei dati riferiti agli anni dal 2008 al 2012, emerge inoltre una leggera ma costante flessione nel ricorso agli affidamenti familiari e negli inserimenti in struttura residenziale senza la madre e, quindi, una diminuzione dei minori fuori famiglia.

Tabella n. 19 - Bambini e ragazzi in affido a tempo pieno o con inserimento in struttura residenziale - senza la madre - in corso al 31.12.2012 serie storica 2008 - 2012. Valori assoluti e tassi per 1000 minori residenti

ANNO	IN AFFIDO ETROFAM. E PARENTALE A TEMPO PIENO	IN STRUTTURA RESIDENZIALE SENZA MADRE	TOTALE FUORI FAMIGLIA	TASSO AFFIDI	TASSO IN STRUTTURA	TASSO FUORI FAMIGLIA
2008	1.283	1.482	2.765	1,9	2,2	4,1
2009	1.278	1.327	2.605	1,9	1,9	3,8
2010	1.231	1.290	2.521	1,8	1,9	3,6
2011	1.265	1.232	2.497	1,8	1,7	3,5
2012 *	1.229	1.178	2.407	1,7	1,7	3,4

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

Per quanto riguarda gli interventi attuati nei singoli territori, il ricorso all'affidamento familiare risulta prevalente nelle province di Piacenza, Modena e Reggio Emilia rispetto all'inserimento dei minori in struttura residenziale, mentre sul territorio di Ravenna e Bologna risulta maggiore il ricorso alla collocazione in struttura.

Tabella n. 20 - Bambini e ragazzi in affidamento a tempo pieno o con inserimento in struttura residenziale - senza la madre - in corso al 31.12.2012 per provincia

PROVINCIA DI RESIDENZA	VALORI ASSOLUTI			VALORI PERCENTUALI		
	IN AFFIDO ETEROFAMILIARE E PARTENTALE A A TEMPO PIENO **	IN STRUTTURA RESIDENZIALE SENZA LA MADRE	TOTALE FUORI FAMIGLIA	IN AFFIDO ETEROFAMILIARE E PARTENTALE A A TEMPO PIENO	IN STRUTTURA RESIDENZIALE SENZA LA MADRE	TOTALE FUORI FAMIGLIA
Piacenza	142	80	222	64,0	36,0	100
Parma	126	107	233	54,1	54,9	100
Reggio Emilia	250	142	392	63,8	36,2	100
Modena	253	192	445	56,9	43,1	100
Bologna	158	246	404	39,1	60,9	100
Ferrara	49	69	118	41,5	58,5	100
Ravenna	79	162	241	32,8	67,2	100
Forlì-Cesena	92	94	186	49,5	50,5	100
Rimini	81	86	167	48,5	51,5	100
Totale	1.229	1.178	2.407	51,1	49,8	100

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

** 1 minore ha due interventi in province diverse

Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali collocati in struttura residenziale (anche con la madre)

Si evidenzia un trend in crescita per quanto riguarda il ricorso all'inserimento in struttura residenziale di nuclei composti da madre e figlio/i. Aumenta altresì il numero di nuclei inseriti in altre tipologie di strutture, che comprendono Strutture per Disabili, Case rifugio per donne maltrattate con figli, le Comunità per gestanti e madri con bambino, le Comunità ad alta autonomia ed i Convitti giovanili e Strutture non dedicate specificamente ai minori (ad esempio, comunità terapeutiche per tossicodipendenti).

Tabella n. 21 - Bambini e ragazzi con intervento di inserimento in Comunità residenziale in corso al 31.12 per tipologia di struttura - serie storica 2007 - 2012

TIPOLOGIA STRUTTURA	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Comunità casa famiglia	195	220	211	213	210	198
Comunità pronta accoglienza	134	139	153	148	126	115
Comunità socio educativa	668	777	776	778	756	745
Comunità familiare	142	151	138	142	160	157
Altre strutture **	418	451	526	516	562	641
di cui comunità madre bambino			256	246	291	316
Tipologia non definita						32
Totale	1.557	1.738	1.804	1.797	1.814	1.879

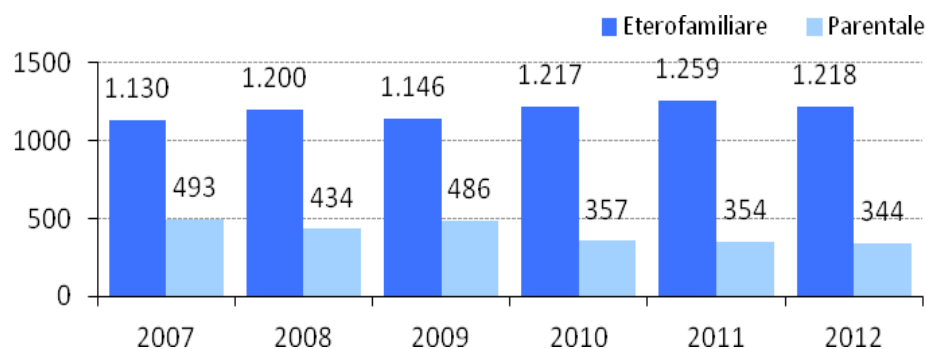
Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali in affidamento etero familiare o parentale

Il ricorso all'affidamento eterofamiliare si conferma come prevalente rispetto a quello parentale (1.218 casi), che dal 2009 registra un andamento decrescente (da 486 casi ai 344 del 2012).

Tabella n. 22 - Bambini e ragazzi con intervento di affido in corso al 31.12 per tipologia eterofamiliare e parentale



Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali, vittime di violenze o maltrattamenti

Complessivamente si evidenzia un andamento in crescita per quanto riguarda le prese in carico di minori con problematiche di violenze e maltrattamenti da parte dei Servizi sociali territoriali. La registrazione della presa in carico del minore nella cartella sociale è avvenuta sulla base della rilevazione della prevalenza della problematica relativa alla violenza rispetto all'esistenza di altre problematiche personali e/o familiari e/o

sociali. Il numero complessivo di minori con problematica "vittima di violenza" in carico ai servizi sociali al 31 dicembre 2012 è di 1.521.

Va altresì detto che, dopo il 2011, la rilevazione delle situazioni di violenza nell'ambito del flusso informativo SISAM-ER è avvenuta attraverso la raccolta di informazioni di dettaglio relative al tipo di violenza, al contesto, al soggetto segnalante e al grado di parentela/relazione del maltrattante/abusante con il bambino.

Tabella n. 23 - Bambini e ragazzi in carico al 31.12 con problematica "vittima di violenza". Serie storica 2008- 2012. (*)

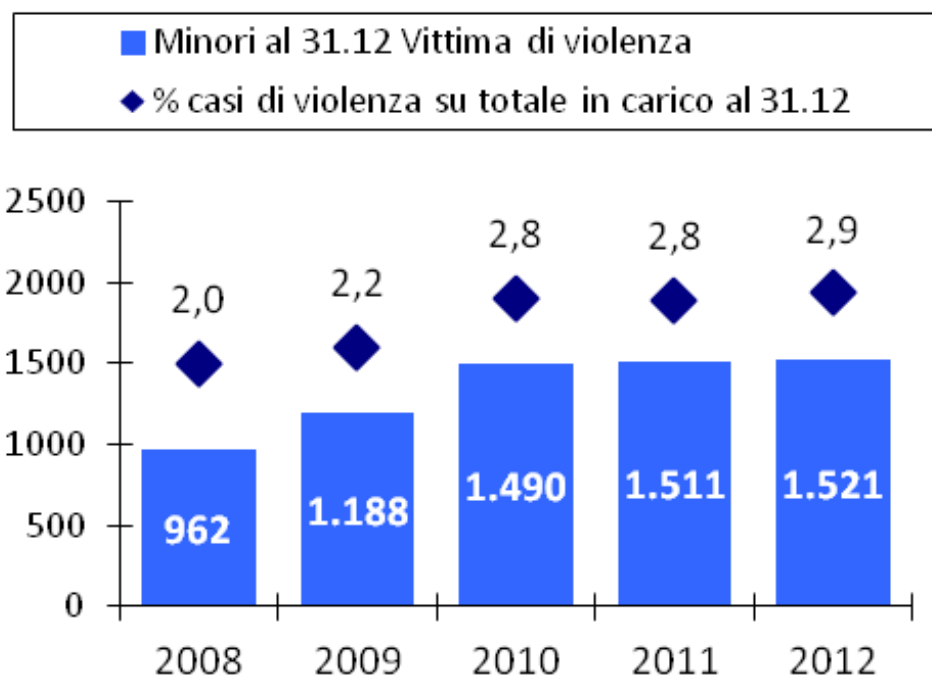
ANNO	MINORI AL 31/12 VITTIME DI VIOLENZA	MINORI IN CARICO AI SERVIZI COMPLESSIVAMENTE AL 31/12	% CASI DI VIOLENZA SU TOTALE IN CARICO AL 31/12	MINORENNI RESIDENTI AL 31/12	CASI DI VIOLENZA IN CARICO AL 31/12 TASSO SU 1000 ABITANTI
2008	962	48.552	2,0	667.922	1,4
2009	1.188	54.407	2,2	684.231	1,7
2010	1.490	53.568	2,8	695.043	2,1
2011	1.511	54.459	2,8	704.716	2,1
2012 **	1.521	53.263	2,9	711.268	2,1

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Valori assoluti, totale minori in carico ai servizi sociali al 31.12, % casi di violenza sul totale in carico, residenti minorenni al 1.1 dell'anno successivo e casi in carico ogni 1.000 abitanti

** Dati provvisori

Tabella n. 24 - Bambini e ragazzi "vittima di violenza" con presa in carico in corso al 31.12 negli anni dal 2008 al 2012



A livello regionale, i territori che presentano la maggior percentuale di minori in carico per problematica "vittima di violenza" sono quelli di Forlì-Cesena, Bologna e Modena, rispettivamente con il 4,5% nelle prime due e il 4,2% a Modena su una media regionale del 2,9%.

Tabella n. 25 - Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2012 con problematica "vittima di violenza" per provincia. Valori assoluti, totale minori in carico ai servizi sociali al 31.12, % casi di violenza sul totale in carico, e casi in carico ogni 1.000 residenti minorenni*

PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORI VITTIMA DI VIOLENZA AL 31/12	MINORI IN CARICO AI SERVIZI AL 31/12	% CASI DI VIOLENZA SU TOTALE IN CARICO AL 31/12	CASI DI VIOLENZA IN CARICO AL 31/12 TASSO SU 1000 MINORENNI RESIDENTI
Piacenza	64	6.102	1,0	1,4
Parma	114	6.841	1,7	1,6
Reggio Emilia	136	7.353	1,8	1,4
Modena	342	8.155	4,2	2,9
Bologna	466	10.280	4,5	3,0
Ferrara	88	3.415	2,6	1,9
Ravenna	117	5.536	2,1	1,9
Forlì-Cesena	140	3.102	4,5	2,2
Rimini	54	2.479	2,2	1,0
Totale	1.521	53.263	2,9	2,1

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

I collocamenti in luogo protetto a misura di protezione del minore a seguito dell'emanazione di decreti di allontanamento da parte del Tribunale per i Minorenni di Bologna si concentrano nei territori di Modena, Bologna e Reggio Emilia. Il trend presenta una leggera crescita dell'andamento del fenomeno passando dai 1.249 casi del 2011 ai 1.281 del 2012.

Tabella n. 26 - Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2012 con disposizione di allontanamento e collocazione in luogo protetto (disposto dal Tribunale) per provincia. % sul totale in carico al servizio sociale e tasso per 1000 minori residenti

PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORI CON PROVVEDIMENTO DI ALLONTANAMENTO E COLLOCAMENTO IN LUOGO PROTETTO		ANNO 2011 - % SU MINORI IN CARICO	ANNO 2012 - * 1000 RESIDENTI MINORENNI
	2011	2012		
Piacenza	84	75	1,2	1,7
Parma	94	101	1,5	1,4

PROVINCIA DI RESIDENZA	MINORI CON PROVVEDIMENTO DI ALLONTANAMENTO E COLLOCAMENTO IN LUOGO PROTETTO		ANNO 201 - % SU MINORI IN CARICO	ANNO 2012 - * 1000 RESIDENTI MINORENNI
	2011	2012		
Reggio Emilia	197	196	2,7	2,0
Modena	321	327	4,0	2,7
Bologna	205	202	2,0	1,3
Ferrara	97	115	3,4	2,4
Ravenna	118	119	2,1	2,0
Forlì-Cesena	115	111	3,6	1,7
Rimini	18	35	1,4	0,6
Totale	1.249	1.281	2,4	1,8

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

** Per i servizi non rispondenti (Unione comuni modenesi Area nord- Mirandola) è stato utilizzato il dato dell'ultima annualità disponibile (2010)

Minori stranieri non accompagnati in carico ai Servizi sociali

Al 31 dicembre 2012 risultano presenti in regione, la quarta per incidenza del fenomeno dopo Lazio, Sicilia e Lombardia, oltre 500 i minori stranieri non accompagnati, per la maggioranza diciassetenni e di sesso maschile (circa il 90%). Il 60% risulta collocato in struttura (perlopiù Comunità educative), il restante in affidamento, affido o tutela a parenti. Provergono perlopiù dai territori dell'emergenza nord-africana, dal Marocco, dall'Egitto e dall'Albania; resta alto anche il numero di minori provenienti da Romania e Bulgaria che, dal 2008, non sono più censiti in quanto cittadini comunitari.

Nella maggior parte dei casi, gli MSNA fuggono da situazioni di estrema povertà, a volte sono vittima di tratta e/o sfruttamento. Talvolta vivono, nello stesso momento o in momenti diversi, una o più di queste situazioni con rilevanti ricadute sui Servizi sociali territoriali.

Le principali fonti di dati disponibili sono costituite dalle istituzioni, responsabili della gestione o del coordinamento delle misure di accoglienza e protezione offerte a questo gruppo di minori. L'esatta rilevazione dei minori stranieri non accompagnati in carico ai Servizi sociali territoriali risulta tuttavia difficoltosa, in quanto i dati forniti dai Servizi sono significativamente più alti rispetto a quelli comunicati dai Comuni alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha assorbito le competenze e le funzioni precedentemente in capo al Comitato minori stranieri non accompagnati.

La rilevazione ministeriale riguarda infatti solo le situazioni di quei minori che, ad una certa data, sono presenti sul territorio comunale e oggetto di un percorso di accoglienza (in affido o in comunità). La rilevazione effettuata dai Servizi sociali territoriali ricomprende invece anche le situazioni con cosiddetta "cartella aperta",

senza interventi in corso alla data di rilevazione, e che corrispondono a circa il 30% del totale. Va inoltre considerato che i minori stranieri non accompagnati abbandonano frequentemente le Comunità educative o le collocazioni prescelte, rendendosi irreperibili sul territorio. In questi casi, vige la regola per cui la dimissione (cioè la chiusura della "cartella sociale") possa avvenire allo scadere di un anno senza contatti con l'utente. In questo quadro, l'indicatore relativo ai nuovi casi nell'anno è forse più rappresentativo dei flussi reali che caratterizzano questo fenomeno. 871 gli MSNA in carico ai Servizi del territorio al 31 dicembre 2012, con un lieve incremento (+25 unità) rispetto all'anno precedente.

Tabella n. 27 - Minori stranieri non accompagnati in carico al Servizio sociale al 31.12.2012 serie storica 2008 - 2012. Valori assoluti

PROVINCIA DI RESIDENZA	2008	2009	2010	2011	2012
Piacenza	147	129	94	103	104
Parma	73	63	62	57	53
Reggio Emilia	93	83	76	53	62
Modena	202	196	243	194	139
Bologna	173	156	199	255	260
Ferrara	10	19	23	13	15
Ravenna	97	83	69	93	165
Forlì-Cesena	99	104	78	66	58
Rimini	31	34	37	12	15
Totale	925	867	881	846	871

Fonte dati: Flusso informativo SISAM-ER

* Dati provvisori

Tabella n. 28 - Minori stranieri non accompagnati in carico al Servizio sociale con presa in carico nuova, conclusa, in corso al 31.12.2012

PROVINCIA DI RESIDENZA	NUOVI *	CONCLUSI
Piacenza	53	55
Parma	36	40
Reggio Emilia	30	29
Modena	36	80
Bologna	52	46
Ferrara	12	11
Ravenna	107	36
Forlì-Cesena	40	38
Rimini	11	6
Totale	377	341

* Non comprende nuovi e conclusi dell'Unione Comuni Modenesi Area Nord (MO)

Minorenni in carico ai Servizi di Neuropsichiatria Infanzia e Adolescenza

Sono in totale 45.216 gli utenti minorenni in carico ai Servizi di Neuropsichiatria dell'Emilia-Romagna alla data del 31 dicembre 2012, con un incremento di 6.953 unità rispetto alla stessa data del 2010. Sono per la maggioranza di sesso maschile e cittadinanza italiana (85,4%). La fascia d'età con il numero maggiore di utenti è quella tra i 6 e i 10 anni, ovvero la fascia di età corrispondente alla scuola primaria. Aumentato risulta anche il numero dei minorenni stranieri in carico, perlopiù provenienti da altri Paesi europei o dell'Unione. Con 8.769 utenti in carico, la provincia di Bologna (AUSL di Bologna e Imola) presenta il maggior numero di utenze, seguita da Modena con 8.294 pazienti.

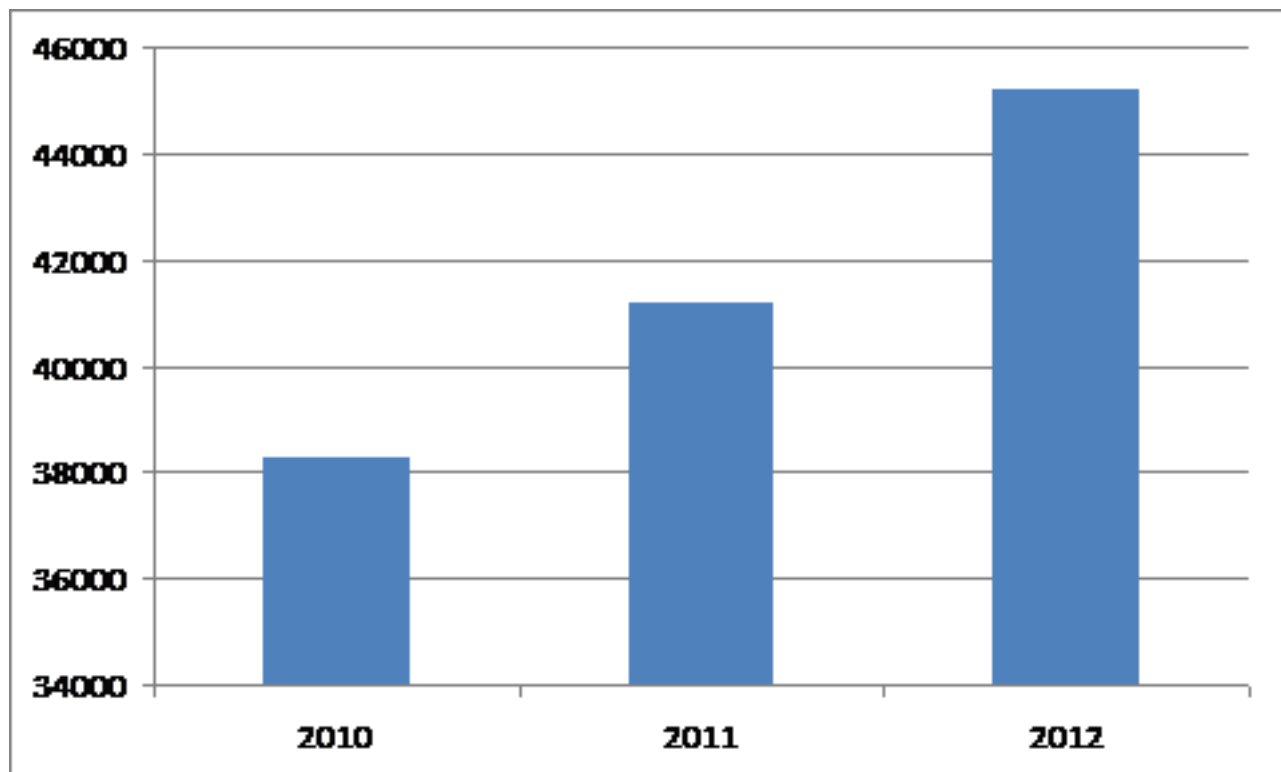
Tabella n. 29 - Utenza dei Servizi NPIA per AUSL e anno (Valori assoluti)

AUSL	ANNI		
	2010	2011	2012
Piacenza	1.888	2.509	2.831
Parma	3.722	3.966	4.394
Reggio Emilia	5.067	5.781	6.626
Modena	6.785	7.494	8.294
Bologna	7.194	7.314	7.581
Imola	1.044	1.109	1.188
Ferrara	3.373	3.391	3.490
Ravenna	3.051	3.201	3.372
Forlì	1.733	1.503	1.893
Cesena	1.675	1.952	2.278
Rimini	2.731	2.955	3.269
RER	38.263	41.175	45.216

Fonte dati: Società italiana di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza - Sinpiaer

* I dati sono suddivisi per AUSL; per i dati relativi al territorio provinciale di Bologna, unire i dati dell'AUSL di Bologna e quelli dell'AUSL di Imola; per la provincia di Forlì-Cesena, unire i dati dell'AUSL di Forlì e dell'Ausl di Cesena

Tabella n. 30 - Utenza NPIA per anno



* Nel 2010, primo anno di avvio del flusso, vi sono stati alcuni scarti di informazioni
 Fonte dati: Sistema informativo di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza - Sinpiaer

Tabella n. 31 - Utenza dei Servizi NPIA per classi di età e genere - Anno 2012, valori assoluti)

ANNO 2012				
ETÀ	GENERE		TOTALE	
	FEMMINE	MASCHI		
0-2	1.481	2.306	3.787	
3-5	2.627	5.333	7.960	
6-10	6.407	11.734	18.141	
11-17	5.728	8.853	14.581	
18+	321	426	747	
Totale	16.564	28.652	45.216	

Fonte dati: Sistema informativo di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza - Sinpiaer

Tabella n. 32 - Utenza dei Servizi NPIA per cittadinanza e (Valori assoluti e %)

CITTADINANZA	ANNO - v.a.			ANNO - %		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Italia	33.443	35.416	38.601	87,4	86,0	85,4
Altri Paesi europei	1.148	1.390	1.611	3,0	3,4	3,6
UE - Unione Europea	567	698	827	1,5	1,7	1,8
Oceania	66	74	69	0,2	0,2	0,2
Asia	733	895	1.019	1,9	2,2	2,3
Africa	2.062	2.425	2.787	5,4	5,9	6,2
America	218	257	283	0,6	0,6	0,6
Non definito	26	20	19	0,1	0	0
Totale	38.263	41.175	45.216	100	100	100

Fonte dati: Società italiana di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza - Sinpiaer





Parte seconda

promozione

La promozione

Rientrano nell'area della promozione dei diritti le azioni che puntano a diffondere la conoscenza, l'affermazione e l'esercizio dei diritti individuali, sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza, sia nella comunità sia nelle istituzioni sia nelle stesse persone minorenni che di quei diritti sono titolari. Non si tratta di generica attività di promozione, ma di un compito esplicitamente attribuito al Garante dall'art. 2 della legge istitutiva. Una figura di garanzia dedicata alle persone di minore età, e quindi a soggetti giuridicamente incapaci di chiedere l'adempimento dei loro diritti, deve infatti necessariamente attivarsi sul piano della promozione per diffondere la conoscenza di quei diritti e per stimolarne l'adempimento. Si tratta perciò di promozione in concreto, che il Garante deve svolgere per mandato di legge (art. 2, lett. a, legge regionale n. 9/2005).

Il diritto all'educazione e l'educazione ai diritti

In continuità con le azioni proposte nel biennio precedente, tale attività ha riguardato azioni nelle scuole, nell'extra scuola e nel territorio per promuovere l'educazione ai diritti e il diritto all'educazione e favorire la diffusione di una cultura basata sulla centralità di bambini e ragazzi e sul riconoscimento del loro preminente interesse. La Convenzione (art. 29) ci ricorda infatti che l'educazione deve avere come finalità: *a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona; e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale.*

Accanto ad azioni di tipo tradizionale, come la realizzazione di incontri di informazione e sensibilizzazione, la partecipazione e l'organizzazione di convegni e iniziative, l'ufficio ha curato la realizzazione di progetti specifici contraddistinti sul piano del metodo e dei contenuti da precise scelte di campo, basate sulla valorizzazione della creatività e dell'autonomia dei minori coinvolti. L'attività di promozione ha riguardato il

sistema educativo nel suo complesso (scuola, università, enti locali, mondo dell'associazionismo e del privato sociale) attraverso la sottoscrizione di un **Protocollo d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale dell'Emilia-Romagna**; il coinvolgimento di scuole e centri di formazione professionale nello sviluppo del progetto **"Laboratori sui diritti con i minori"**, giunto alla seconda edizione; lo sviluppo e la diffusione di strumenti e servizi dedicati come **Luc1111no – Inventadiritto** e la sperimentazione del prodotto nei **centri di aggregazione giovanile** di Bologna attraverso la collaborazione con ASP IRIDeS.

Sempre in questo quadro, rientrano anche la sottoscrizione nel dicembre scorso del **Protocollo di Intesa con il Comune di Portomaggiore** per la realizzazione del progetto **"Sentiero dei diritti"**, che mira a promuovere la conoscenza e la consapevolezza dei diritti (e dei corrispondenti doveri) di ragazzi e di adulti attraverso la costruzione di un percorso dedicato e illustrato, e il **progetto di giornalismo civico-partecipativo** dell'Assemblea legislativa che, nella terza edizione, ha visto ben tre numeri tematici dedicati ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

La collaborazione con la scuola

Il Protocollo d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale

Nelle Osservazioni conclusive del 2003, il Comitato ONU, pur esprimendo apprezzamento per gli sforzi fatti dal nostro Paese nel divulgare la Convenzione sui Diritti del Fanciullo, ha manifestato non poche preoccupazioni sul fatto che le attività di divulgazione, sensibilizzazione e formazione dei professionisti siano condotte in modo sistematico e mirato. Il Protocollo d'Intesa sottoscritto il 23 luglio scorso mira a scongiurare questo pericolo. L'intento è di consolidare e portare avanti, in maniera coordinata e continuativa, azioni che favoriscano la diffusione della Convenzione e la sua applicazione tra i bambini e i ragazzi attraverso la predisposizione di strumenti dedicati e la realizzazione di attività informative e formative per coloro che lavorano con e per l'infanzia e l'adolescenza, a partire dagli insegnanti.

Se con la realizzazione e la diffusione di Luc1111no il primo obiettivo pare in qualche modo raggiunto, sarà invece cura dell'ufficio, in collaborazione con l'USR, predisporre azioni di informazione per il corpo docente e, si auspica, per quei gruppi professionali che lavorano con i minori. Su questo specifico punto, il 2013 ha visto l'ufficio particolarmente impegnato nella formazione dei tutori volontari; nel 2014, in coerenza con quanto previsto dal piano delle attività, si intende proseguire con l'aggiornamento e la formazione degli esperti giuridici.

La collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, che dalla sottoscrizione del Protocollo ha già visto la realizzazione di due incontri di programmazione e verifica delle attività svolte (il 23 maggio 2013 per la presentazione del prototipo dello strumento interattivo, il 17 gennaio per l'analisi delle segnalazioni su presunte violazioni dei diritti dei minori nella scuola), potrà portare a definire modalità più consone per la formazione del personale docente allo scopo di sostenere un approccio positivo ai diritti anche attraverso momenti di informazione e condivisione sulle attività e le strategie del Garante.

Luc1111no – Inventadiritto

Uno strumento interattivo di educazione ai diritti per le scuole medie

La collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, che ha messo a disposizione a tale scopo un suo gruppo di esperti, ha portato nel 2013 alla realizzazione e diffusione in tutte le scuole secondarie di primo grado della regione di un nuovo strumento di educazione ai diritti: Luc1111no – Inventadiritto. Concepito e realizzato come uno strumento didattico per le scuole medie, quindi per una fascia di età particolarmente bisognosa di attenzione, Luc1111no è un prodotto interattivo che nasce con l'intento di promuovere la conoscenza della Convenzione tra gli adolescenti attraverso un linguaggio (il fumetto), tecnologie e metodologie a loro vicini. L'obiettivo è di aiutare bambini e ragazzi a capire quali sono i loro diritti (e i loro doveri), dove cominciano e dove finiscono.

Il kit si compone di due parti: materiali didattici per gli insegnanti (schede ipertestuali illustrate, proposte di esercitazioni e percorsi per i lavori nelle classi con indicazioni utili per l'utilizzo dello strumento nel curriculum scolastico e in altri contesti); attività interattive per gli studenti che, attraverso uno speciale software, permettono di visualizzare 5 storie sui diritti, di modificarle o di costruirne di nuove. Il programma comprende al suo interno una ricca collezione di materiali grafici da usare per la costruzione delle storie, altri (foto, audio, disegni, ecc) possono essere inseriti dagli studenti che diventano così autori di nuovi contenuti.

Lo strumento è stato inviato a inizio anno scolastico ai dirigenti di tutte le scuole secondarie di primo grado dell'Emilia-Romagna, oltre 300 le copie inviate successivamente sulla base delle richieste pervenute dalle scuole che ne hanno fatto richiesta. Un'attività di verifica sul livello di soddisfazione delle scuole è prevista a conclusione dell'anno scolastico ancora in corso. Già in calendario invece la partecipazione dell'ufficio ad alcuni momenti di restituzione con le classi che hanno inserito lo strumento nella loro programmazione didattica.

Il prodotto è a disposizione gratuita di docenti, esperti, volontari e di tutti coloro che hanno a cuore i diritti dei bambini e dei ragazzi. Per riceverlo, è sufficiente inviare una richiesta via mail o telefonare all'ufficio.

Il progetto Laboratori sui diritti con i minori

Un'esperienza di educazione per le scuole superiori e i centri di formazione professionale

Sempre al mondo della scuola e, in particolare, alle scuole secondarie è rivolto il progetto "Laboratorio sui diritti con i minori", una serie di percorsi didattici sui diritti sviluppati in collaborazione con i dirigenti scolastici, gli insegnanti e i docenti tutor, che coinvolgono attivamente studenti e ragazzi nello sviluppo delle attività e delle riflessioni sui temi. Anche in questo caso il filo conduttore di tutte le attività è la Convenzione sui Diritti del Fanciullo, uno strumento di lavoro molto importante anche a scuola perché invita a "prendere sul serio" i ragazzi e a considerarli non solo per le loro vulnerabilità ma anche per le loro competenze.

Attorno a questa consapevolezza si muove tutto il progetto che, nella prima edizione (dicembre 2012 – giugno

2013) ha coinvolto 12 scuole superiori (IIS di Argenta, ISII Marconi di Piacenza, IIS Galvani-Iodi di Reggio, Liceo Romagnosi di Parma, Liceo Wlilgelmo di Modena, ITC Rosa Luxemburg di Bologna, ISIS da Vinci di Cesenatico (FC), Liceo Cesare –Valgimigli di Rimini, IIS Stoppa-Compagnoni di Lugo, Liceo Fermi di Bologna, Liceo Artistico ISA Chierici di Reggio, Liceo Marconi di Parma) e 4 centri di formazione professionale del territorio (Cefal, Ciofs/FP, Oficina e CEFAL di Bologna) nello sviluppo di percorsi laboratoriali finalizzati a capire cosa sanno, credono e pensano i ragazzi dei loro diritti e cercare di creare dei contesti educativi "aperti" grazie all'uso di metodologie attive e azioni capaci di "accompagnare" i ragazzi nel mondo.

Il progetto, nato in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale e con gli Assessorati provinciali competenti, non impone un format predefinito ma "lascia" insegnanti e docenti tutor liberi di scegliere la tipologia di attività da proporre ai ragazzi.

Diverse le attività e i materiali prodotti dai protagonisti della prima fase del progetto: si va dagli spettacoli teatrali ai giornalini della scuola con edizioni dedicate alla Convenzione vista e raccontata con gli occhi e la parole dei ragazzi, dalle mostre fotografiche alla creazione di un logo per il Garante, presente all'incontro conclusivo del progetto del liceo Fermi di Bologna, fino ad arrivare alle belle illustrazioni che gli studenti dell'ISA Chierici di Reggio Emilia hanno fatto delle storie solidali scritte dall'Associazione Casina dei bimbi. Storie che ora stanno facendo il giro degli ospedali pediatrici di Reggio e Modena per portare un sorriso ai piccoli degenti.

Tutti gli interventi hanno visto il coinvolgimento diretto dell'ufficio, che ha seguito gli interventi nelle classi, del Corecom per le attività relative alla media education e della sociologa Vincenza Pellegrino, nell'ambito della collaborazione in essere tra l'Assemblea legislativa e l'Università di Parma.

I prodotti realizzati dalle scuole sono disponibili nella sezione del sito dedicata al Progetto, che raccoglie la documentazione sulle iniziative didattiche e sulle buone prassi promosse dal Garante in collaborazione con il mondo della scuola.

Conclusa a giugno la prima edizione del progetto e visto il successo dell'iniziativa, l'ufficio ha valutato di riproporla con una seconda edizione interamente dedicata ai centri di formazione. Al sistema della formazione professionale afferiscono anche molti ragazzi in condizioni di disagio o che provengono da percorsi di abbandono scolastico e, quindi, particolarmente bisognosi di ascolto. La pratica laboratoriale ed i metodi dell'educazione informale su cui si basa il progetto, proprio perché fondati sulla centralità della persona e sulla cura delle relazioni, risultano particolarmente adatti a questa tipologia di soggetti.

La nuova edizione del progetto, che coinvolge 9 centri di formazione professionale del territorio individuati in collaborazione con gli Assessorati provinciali competenti, è partita a settembre 2013 e si concluderà nel mese di giugno. Sono coinvolti in questa fase: Fondazione En.A.I.P "S. Zavatta" di Rimini, Scuola Angelo Pescarini Arti e Mestieri di Ravenna, Centro di formazione professionale "Bassa Reggiana" di Guastalla (RE), ENDOFPA Don Orione di Borgonovo Val Tidone (PC), Forma Futuro di Parma, Ente di formazione Fomal di Bologna, Centro studi Opera Don Calabria "Città del Ragazzo" di Ferrara, IAL Innovazione Apprendimento

lavoro di Cesenatico (FC) e Centro di formazione professionale Nazareno di Modena.

Il Progetto con ASP IRIDeS

La collaborazione con l'extra scuola

Le azioni dell'ufficio in tema di promozione dei diritti non potevano limitarsi al mondo della scuola, ma hanno cercato di accogliere e di dare una risposta anche ai bisogni e alle richieste che i ragazzi manifestano in contesti caratterizzati da diverse connotazioni educative-relazionali, come i servizi gestiti per il Comune di Bologna da ASP IRIDeS (Istituzioni Riunite Infanzia Disabilità e Sociale).

ASP IRIDeS gestisce a Bologna una rete di 7 centri extrascolastici per ragazzi dagli 11 ai 14 anni, i cosiddetti Centri Anni Verdi (CAV), ed un centro per adolescenti situato presso la centrale biblioteca di Sala Borsa (OfficinAdolescenti). Attraverso il gioco, i laboratori e l'aiuto per lo studio, la rete offre agli oltre 140 iscritti l'opportunità di una relazione stabile, regolare e prolungata con coetanei e adulti, all'interno di un contesto educativo che trova nell'accoglienza, nell'ascolto e nella partecipazione attiva le sue prerogative fondanti.

All'interno di questo modello operativo, che pone al centro la costruzione e il riconoscimento di una comunità educante, si colloca anche la progettualità congiunta ASP-Garante. Un insieme strutturato di interventi, diversi per ciascuno dei centri, promosso con l'obiettivo specifico di valutare l'efficacia e l'usabilità di Luc1111no anche in contesti extrascolastici, ma soprattutto per informare i ragazzi sui propri diritti e fare emergere nei giovani che frequentano i CAV la dimensione dell'essere "cittadini in crescita" capaci, una volta conclusa l'esperienza all'interno del centro, di inserirsi in maniera consapevole e responsabile anche in contesti diversi.

Partiti a settembre, i progetti si concluderanno in primavera con incontri di conoscenza e scambio diretto fra i giovani coinvolti nelle progettazioni e l'ufficio.

La collaborazione con gli Enti del territorio

Il Protocollo con il Comune di Portomaggiore per la realizzazione del progetto

Sentiero dei diritti

La tutela e lo sviluppo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza passa necessariamente anche attraverso la possibilità per bambini e ragazzi di sentirsi soggetti attivi rispetto ai processi decisionali e operativi che li riguardano. Va sottolineato che la nostra regione si caratterizza, anche sotto il profilo della partecipazione di bambini e ragazzi, come una realtà attenta e vivace, ma anche da noi questo preciso diritto è spesso rilasciato alla sensibilità di singoli amministratori locali, scuole, organizzazioni e associazioni.

E' specifico compito di una figura di garanzia quello di moltiplicare le opportunità e i luoghi preposti alla partecipazione di bambini e ragazzi alla vita civile e sociale e di intervenire sulle modalità di partecipazione affinché siano autentiche e stimolanti per i ragazzi, e non si riducano ad uno scimmiettamento del mondo degli adulti.

Il 15 maggio 2013 il Garante ha avuto modo di partecipare alla giornata inaugurale della XII edizione del Consiglio Comunale dei Ragazzi di Portomaggiore. La genuinità e il valore educativo dell'iniziativa, frutto della collaborazione tra Comune, Circolo Didattico ed Istituti di Istruzione secondaria di I grado, l'entusiasmo dei ragazzi e di genitori, insegnanti, educatori ed amministratori locali hanno convinto il Garante che in questo piccolo comune fossero presenti le condizioni favorevoli per realizzare in Emilia-Romagna un progetto che aveva avuto modo di vedere e apprezzare, qualche anno fa, in Svizzera: il Sentiero dei diritti. Un vero e proprio percorso a tappe che attraverso pannelli illustrati "accompagna" bambini e ragazzi in un viaggio alla scoperta dei loro diritti. Soprattutto, un'occasione per valorizzare il protagonismo dei giovani e favorire le loro personali riflessioni ed elaborazioni sui temi.

Grazie al coinvolgimento del Comune, delle scuole primarie e secondarie di I grado di Portomaggiore e del Consiglio Comunale dei Ragazzi, in primavera questo progetto vedrà la luce anche in Emilia-Romagna. E' quanto previsto dal Protocollo di collaborazione sottoscritto con il Comune di Portomaggiore lo scorso dicembre. L'accordo impegna il Garante e il Comune a collaborare attivamente per promuovere e sviluppare azioni congiunte in materia di promozione e affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Alla realizzazione del Sentiero dei diritti, si affiancheranno infatti interventi volti ad informare, diffondere e far conoscere i diritti previsti dalla Convenzione e, in particolare il diritto al gioco, allo svago e al divertimento previsto all'art. 31, attraverso metodi e linguaggi "a misura" di bambino e adolescente.

In futuro, il Sentiero sarà utilizzato per percorsi di approfondimento e di promozione dei diritti di bambini e ragazzi e installato in via permanente in un'area a scelta del Comune, che diventerà spazio stabile e condiviso per altre iniziative e progetti sul tema.

Il progetto di giornalismo civico con il Terzo settore

Giunto alla terza edizione, questo bel progetto che l'Assemblea legislativa rivolge al Terzo settore regionale ha visto la realizzazione e diffusione di ben tre numeri della newsletter Percorsi-news su tematiche di interesse per il Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Il secondo numero, uscito il 16 ottobre 2013, ha infatti trattato il tema della cura delle famiglie, ne hanno parlato CIRCI - Centro di Iniziativa e Ricerca sulla Condizione dell'Infanzia di Ferrara, Dinamica Associazione culturale sportiva dilettantistica di Forlì, Associazione di volontariato Casina dei bimbi di Reggio Emilia e Cooperativa Sociale L'Accoglienza di Forlì. Alla cura delle infanzie è stato dedicato il terzo numero, uscito il 13 novembre a ridosso delle celebrazioni previste per l'anniversario della Convenzione. Coinvolte nella produzione degli articoli e delle interviste Compagnia In...stabile di Parma, Associazione Africa e Mediterraneo di Sasso Marconi (Bologna), Cooperativa sociale "Paolo Babini" di Forlì e Acli di Bologna. Il 12 febbraio 2014, a conclusione del progetto, è infine uscito un numero interamente dedicato alla cura delle adolescenze. Ne hanno parlato Associazione di promozione sociale Itaca di Rimini, Coordinamento Volontariato Lame di Bologna, Fondazione San Giuseppe per l'Aiuto Materno e Infantile di Rimini e Cooperativa sociale Eureka di Piacenza. In totale, quindi, 12 le associazioni del Terzo settore chiamate a raccontare la loro esperienza nell'ambito della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.



Parte terza

protezione

L'attività

La protezione

L'art. 2 comma f) della legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 *"Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza"*, come modificata dalle successive l.r. 6 febbraio 2007, n. 1 e 27 settembre 2011, n. 13, pone in capo al Garante il compito di accogliere *"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 (...)"* e di *"fornire informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti"*.

Già l'articolo di legge nella sua formulazione evidenzia la molteplicità di attori e di relazioni che "stanno intorno" alla persona di minore età. E' all'interno di questo **sistema di relazioni complesse** del bambino e del ragazzo con i propri genitori, con la scuola e con gli altri ambiti di vita che si viene a inserire l'intervento del Garante quando una o più di queste relazioni si inceppano o entrano in crisi. Va però precisato che l'intervento del Garante non è prioritariamente un'azione di "risoluzione" del problema che viene segnalato, ma un intervento volto a far sì che le istituzioni e i servizi a ciò deputati affrontino il problema e pongano in essere tutte le azioni per una efficace risoluzione dello stesso.

Le segnalazioni

L'azione del Garante è cioè volta a **facilitare e migliorare l'interazione** con e tra la famiglia, la scuola, i servizi sociali e sanitari, le autorità giudiziarie, affinché il preminente interesse del minore sia sempre al centro di ogni decisione ed azione da intraprendere, evitando sovrapposizioni o duplicazioni di interventi. In quest'ottica, quindi, **la diminuzione e non l'aumento** del numero delle segnalazioni portate all'attenzione del Garante deve leggersi come **un indicatore positivo** di come ciascuno degli attori coinvolti stia svolgendo al meglio il suo compito, nel superiore interesse dei minori a rischio.

Per quanto riguarda l'attività di protezione attraverso le segnalazioni, va specificato che la stessa risente, almeno in parte, della novità rappresentata sia a livello nazionale che regionale da questa figura di garanzia. Quanto al primo livello l'Autorità Nazionale è stata istituita solamente con l. 112/2011; quanto al secondo, fatta eccezione per la Regione Veneto e per qualche altra esperienza isolata rimasta senza seguito, l'istituzione o la nomina dei garanti regionali è ancora più recente, oppure non è ancora completata o risulta disciplinata da leggi regionali assai diverse tra loro.

Da ciò deriva un marcato **carattere di sperimentality** nell'azione di queste figure, che insieme alla scarsità di esperienze precedenti non facilita l'individuazione e la descrizione di procedure o anche solo di prassi sufficientemente consolidate per estrapolare e sistematizzare delle procedure, come invece richiesto sia dalla L. 241/1990 che dal più recente D. Lgs. 2013 n. 33 in materia di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Tra le molte attività del Garante **non tutte danno luogo a un procedimento** amministrativo. Molte anzi si estrinsecano nella fornitura di informazioni, nell'espressione di pareri, nella raccolta di documentazione, nell'attività di ascolto. L'art. 2 della legge istitutiva ne elenca una quindicina, che possono concludersi con atti denominati in vario modo: segnalazioni, raccomandazioni; richiami; richieste di accesso agli atti; sollecitazione di provvedimenti o di loro modifica; interventi nei procedimenti amministrativi, ecc.

Sulla base della l.r. 9/2005, sono invece certamente **configurabili come procedimenti** quelli diretti alla **tutela degli interessi diffusi**, ai quali fa riferimento l'art. 3 della legge, e quelli miranti alla **tutela degli interessi e dei diritti individuali**. Ciascuna delle categorie riguarda procedimenti che possono avere inizio su segnalazione oppure di ufficio.

Per i **procedimenti su istanza di parte**, l'intervento del Garante si attiva e sostanzia nell'accoglimento di segnalazioni relative a presunti casi di violazione dei diritti o a situazioni di difficoltà o disfunzionalità nei processi di protezione. Tali segnalazioni possono essere portate all'attenzione dell'ufficio ad opera di singole persone, di servizi territoriali, di enti, di scuole e famiglie, e dagli stessi minori di età; possono anche emergere nelle diverse attività di contatto, promozione e sensibilizzazione in ambito scolastico ed extrascolastico.

Le segnalazioni portate all'attenzione del Garante prevalentemente **in forma scritta e non anonima**, ma anche via telefono, di persona o tramite procedure online, attivano un procedimento che determina l'apertura di un fascicolo e, in molti casi, l'incontro con il segnalante e/o con i servizi coinvolti.

Nella quasi totalità dei casi, a ciascuna istanza fa seguito **una richiesta di informazioni** e approfondimenti ai servizi sociali, sanitari, scolastici e giudiziari competenti per raccogliere elementi utili a ricostruire, nel più breve tempo possibile, un quadro esaustivo della situazione nella quale si trova il minore coinvolto. La fase di raccolta informazioni, vista la complessità della rete da attivare, può protrarsi per alcuni mesi. Resta inteso che, se la richiesta è palesemente infondata o non pertinente, l'Ufficio provvede ad orientare il segnalante ad altri servizi o uffici e ad archiviare il caso.

Ottenute le informazioni, il Garante procede con **l'analisi della richiesta** o della segnalazione e dei materiali relativi al caso. Al termine può:

- **segnalare** il caso alle amministrazioni competenti, in quanto si ritiene che il minore si trovi in una situazione di rischio o di pregiudizio;
- **raccomandare** alle amministrazioni competenti l'adozione di interventi e di specifici provvedimenti;
- promuovere presso le amministrazioni competenti la modifica o la riforma di provvedimenti ritenuti

- pregiudizievoli;
- **trasmettere** all'Autorità Giudiziaria informazioni e documenti inerenti la condizione del minore;
 - **esprimere** un parere in merito alla questione mancando gli elementi per un provvedimento del Garante.

La legge regionale riconosce ampiamente al Garante il potere di attivarsi d'ufficio, e ciò non soltanto su casi singoli ma anche su questioni di carattere generale concernenti l'infanzia e l'adolescenza, al fine di promuovere l'attuazione dei diritti individuali, sociali e politici (art. 2 comma 1 lett. a l.r. nr. 9/2005) di questa fascia di soggetti, riconosciuti come persone dalla Convenzione della N.U. del 1989.

Per i **procedimenti di ufficio**, il momento iniziale va individuato nel primo atto compiuto dal garante (richiesta di notizie, segnalazione alla p.a., richiesta di accesso, ecc.). L'attivazione d'ufficio avviene anche ogni volta che, attraverso notizie di stampa o altri canali, l'ufficio viene a conoscenza di violazione di diritti individuali o diffusi dei bambini e dei ragazzi presenti sul territorio regionale. L'iter successivo si sviluppa attraverso la richiesta di informazioni e di chiarimenti, l'acquisizione di copia di atti, ed altre attività similari.

I tempi del procedimento sono condizionati dai tempi delle risposte. Va infatti tenuto in debito conto un'altra delle particolarità di tale figura di garanzia che, allo stato, **non è dotata di poteri autoritativi propri**, non emette provvedimenti amministrativi in senso stretto, è caratterizzata da piena indipendenza, e non è sottoposta a forme di subordinazione gerarchica (art. 1 comma 2 l.r. nr. 9/2005).

Il **preminente interesse del minore** è perseguito in ogni fase del processo di segnalazione, analisi e gestione del caso tenendo conto che la sicurezza e il benessere del bambino o del ragazzo coinvolto sono prioritari. Per questo stesso motivo le segnalazioni sono trattate esclusivamente dal Garante e dal suo staff nel più assoluto rispetto della normativa in materia di privacy. Confidenzialità e riservatezza sono garantite in ogni fase dalla segnalazione, alla registrazione e alla conservazione dei dati in luogo sicuro.

I dati 2013

Nel periodo compreso tra il 1 gennaio e il 31 dicembre 2013, il Garante ha ricevuto 138 nuove segnalazioni (erano 118 nel 2012), di queste 109 (99 nel 2012) riguardano presunte violazioni degli interessi e dei diritti individuali dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 4, legge istitutiva) e 29 (19 nel 2012) sono inerenti violazioni di interessi diffusi (art. 3, legge istitutiva). In 29 casi il Garante ha ritenuto opportuno realizzare incontri con i genitori, gli avvocati, i servizi sociali e altri soggetti; in due occasioni ha incontrato il minorenne con i genitori.

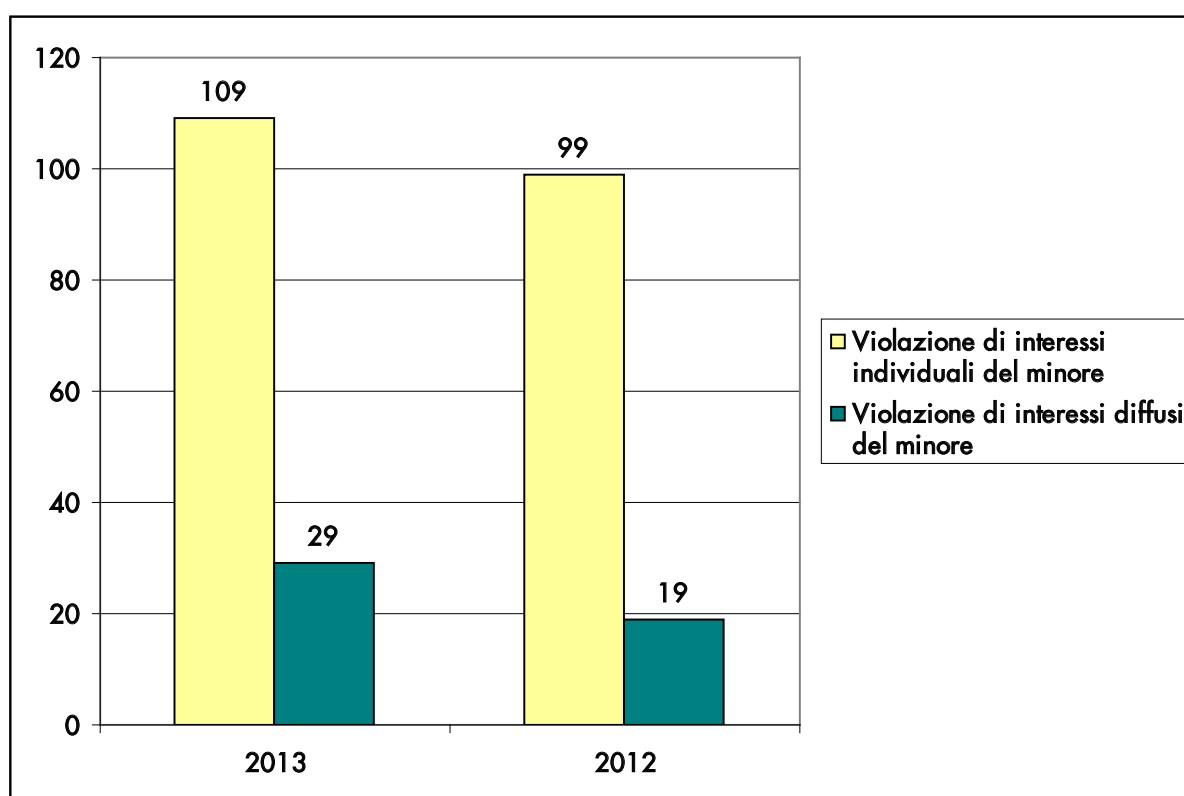
Sono state 29 le segnalazioni pervenute nel 2012 per le quali si è proseguito l'iter di istruttoria e attivazione di interventi anche nell'anno 2013, portando così a 167 le situazioni complessive per le quali si è lavorato nell'anno 2013.

Nel 2013 sono state 596 le lettere e le comunicazioni inerenti lo svolgimento dell'attività istruttoria per l'analisi

delle situazioni individuali e di violazione di interessi; 9 sono stati i provvedimenti di richiamo e segnalazione; 40 le lettere di segnalazione inviate alle amministrazioni competenti

Le nuove segnalazioni provengono maggiormente dal territorio provinciale Bolognese (50); seguono Reggio Emilia e Forlì-Cesena (15), Parma (14), Ferrara (12), Modena (11), Rimini (7), Ravenna (6), Piacenza (2), altro territori (6).

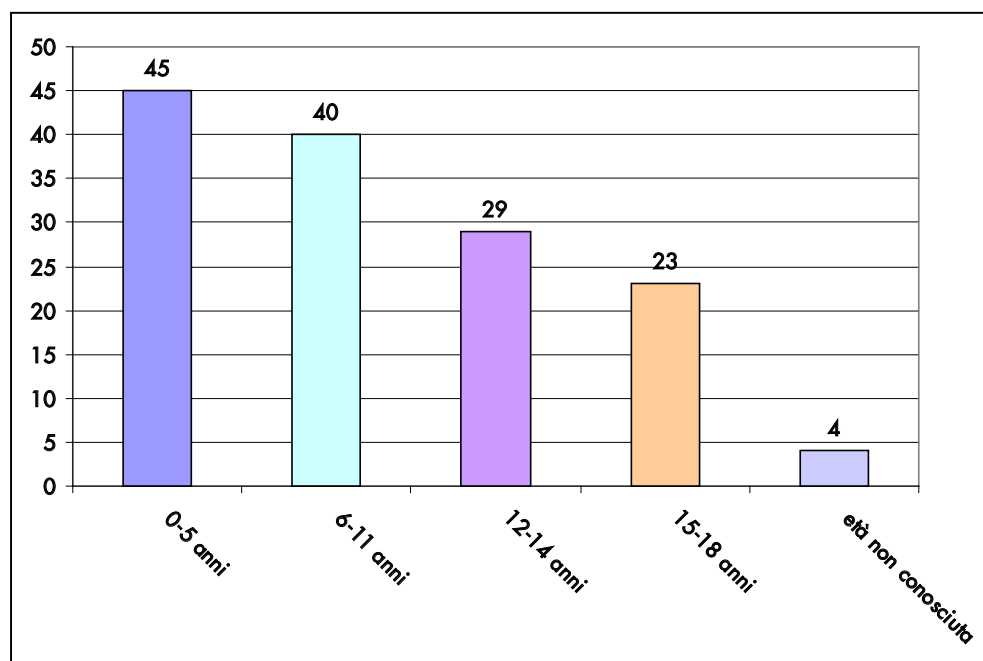
Tabella n. 32 - Nuove segnalazioni anni 2012-2013



Fonte: Ufficio del Garante

N.B. nei dati 2012 rientrano anche i primi due mesi del 2013

I minori coinvolti nelle segnalazioni individuali sono stati in totale 140, il 43,5% (61) sono di cittadinanza straniera; 71 sono i maschi e 69 le femmine. Le segnalazioni coinvolgono maggiormente i bambini tra gli 0 e i 5 anni: sono infatti 45 i casi relativi a minorenni di questa età oggetto di segnalazione, seguiti da bambini tra i 6 e gli 11 anni (40), dai ragazzi tra i 12 e i 14 anni (29) e da quelli tra i 15 e i 18 (23); di 4 minorenni non è nota la fascia d'età:

Tabella n. 33 - Nuove segnalazioni 2013 - Età dei minori

Fonte: Ufficio del Garante

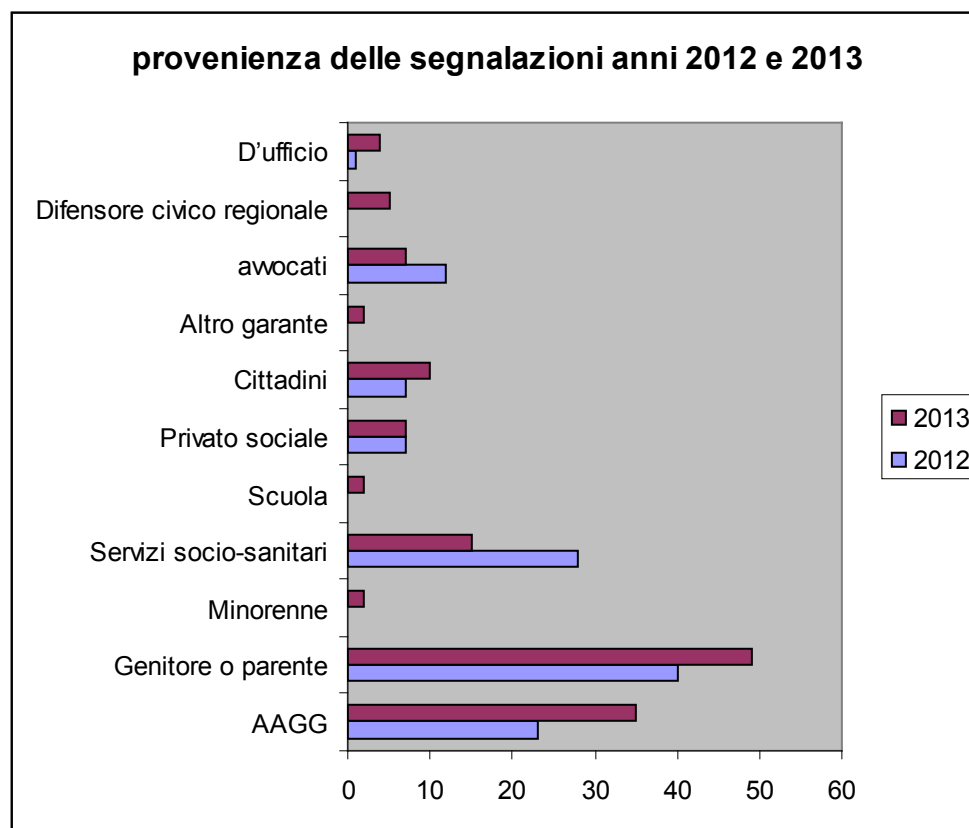
I segnalanti

La maggior parte delle nuove segnalazioni del 2013 su casi individuali, 43, proviene dai genitori o da parenti prossimi, 31 sono le segnalazioni provenienti dall'Autorità giudiziaria, 11 quelle dei servizi sociali e/o sanitari, 5 da parte di avvocati, 5 dal Difensore civico regionale per competenza, 3 dal privato sociale, 3 da cittadini comuni, 2 sono state trasmesse dall'Autorità Garante Nazionale, 2 le segnalazioni da minorenni e 1 da un insegnante.

Sono stati inoltre aperti d'ufficio per notizie apprese dalla stampa 3 procedimenti, quali la richiesta di informazioni per 3 minori sottratti dal padre ad una struttura di accoglienza, l'invio all'autorità giudiziaria di una segnalazione per violazione di segreto istruttorio, la richiesta di notizie per un minorenne che non era stato messo in grado di esercitare il diritto/dovere all'istruzione.

Le segnalazioni di violazione di interessi diffusi provengono principalmente da genitori (6), da cittadini (6), da organizzazioni del privato sociale (5), da servizi sociali, sanitarie/o educativi (4), avvocati (2), autorità giudiziaria (4), da un insegnante (1). In un caso, il procedimento è stato attivato d'ufficio.

Le segnalazioni da parte di persone di minore età sono numericamente basse, il dato è sicuramente influenzato dalla scarsa conoscenza di questa figura di garanzia anche presso coloro che della sua azione sono i diretti destinatari. L'attività di promozione del diritto all'ascolto e di educazione ai diritti condotta nel 2013, ad esempio attraverso la ricerca sugli sportelli d'ascolto, e gli interventi già attuati nelle scuole e in programma per il 2014, potranno contribuire a colmare il gap di conoscenza.

Tabella n. 34 - Provenienza delle segnalazioni

Fonte: Ufficio del Garante

Criticità segnalate

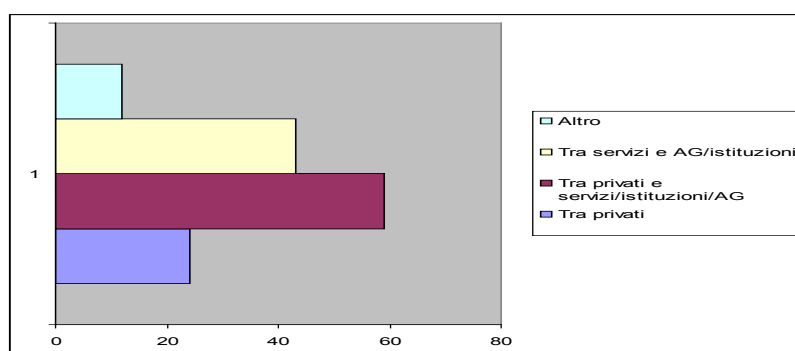
Le criticità maggiormente segnalate nel 2013 sono quelle tra privati e servizi/istituzioni/autorità giudiziaria, ben 59, tra queste si rilevano in particolare le problematiche inerenti il rapporto tra genitori e scuola e, più in specifico, la segnalazione di un disagio dei figli vissuto in ambito scolastico; tra famiglie e servizi sociali e le questioni riguardanti disposizioni dell'Autorità giudiziaria in merito al diritto di visita di un genitore nei casi di separazione e divorzio.

Le 43 segnalazioni di problematiche tra servizi e autorità giudiziaria/istituzioni riguardano la mancata o non tempestiva adozione di interventi protettivi o socio-assistenziali da parte dei servizi sociali e/o ritardi dell'Autorità Giudiziaria nel prendere decisioni riguardanti minorenni in carico ai servizi sociali.

Le problematiche tra privati sono nella maggioranza dei casi situazioni di conflitto tra genitori separati per la frequentazione dei figli e problematiche di ordine economico tra i genitori.

Tabella n. 34 - Criticità segnalate

Tra privati	24
Tra privati e servizi/istituzioni/AG	59
Tra servizi e AG/istituzioni	43
Altro	12
Totale	138



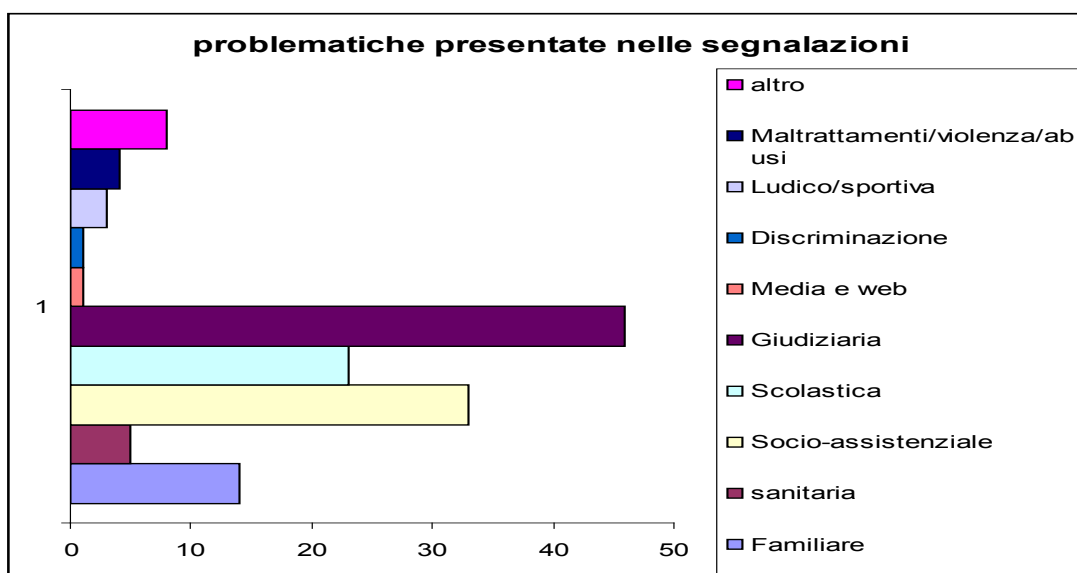
Fonte: Ufficio del Garante

Problematiche emerse

La problematica giudiziaria (46 casi nel 2013) è quella maggiormente presente nelle segnalazioni, 33 sono le segnalazioni di difficoltà socio-assistenziali (ad esempio per problematiche abitative ed economiche), 23 quelle inerenti la vita scolastica, ad esempio per difficoltà da parte della scuola ad affrontare le problematiche presentate dai bambini e dai ragazzi con una pesante ricaduta sul clima complessivo della classe.

Tabella n. 35 - Problematiche emerse

Familiare	14
Sanitaria	5
Socio-assistenziale	33
Scolastica	23
Giudiziaria	46
Media e web	1
Discriminazione	1
Ludico sportiva	3
Maltrattaementi/violenza/abuso	4
Altro	8
Totale	138



Fonte: Ufficio del Garante

I **genitori e i parenti** si rivolgono al Garante principalmente per la richiesta di interventi negli ambiti:

- diritto di visita in caso di separazioni conflittuali o per difficoltà nel diritto di mantenimento dei figli;
- problematiche inerenti la vita scolastica, quali difficoltà di rapporto del figlio con l'insegnante, malessere generale della classe in riferimento a bambini con comportamenti aggressivi, prevaricazioni subite dal figlio da parte di altri bambini, insufficienti ore di assistenza educativa per bambini disabili;
- problematiche con i Servizi sociali per mancata assistenza;
- problematiche con l'Autorità Giudiziaria, quali allontanamento dei figli dal nucleo familiare e affidamento al Servizio sociale;
- ritardo di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria;
- in un caso per presunti maltrattamenti in comunità da parte di un educatore.

L'**Autorità Giudiziaria**, in particolare la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna, segnala al Garante le presunte inottemperanze dei Servizi deputati alla tutela dei minori principalmente in riferimento a:

- mancata adozione da parte dei Servizi sociali di provvedimenti ai sensi all'art. 403 del c.c. (che prevede la collocazione del minore in luogo sicuro da parte della pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, qualora lo stesso si trovi in una condizione di grave pericolo per la propria integrità fisica o psichica);
- mancata adozione di interventi di mediazione da parte dei Servizi sociali;
- ritardo nella segnalazione di neonati non riconosciuti;
- mancate denunce di allontanamento di minori da comunità;
- omessa comunicazione al Giudice tutelare di provvedimenti di affido consensuale;
- strutture di accoglienza non in regola con le autorizzazioni.

I **Servizi sociali** segnalano in prevalenza:

- ritardi nell'adozione di provvedimenti da parte del Tribunale su casi specifici;

- richiesta di consulenza su competenza amministrativa sui casi;
- richiesta di consulenza su funzioni genitoriali in capo agli affidatari;
- difficoltà di rinnovo documenti di minori in affido al Servizio sociale;
- divulgazione/ riconoscibilità di dati di minorenni nella comunicazione dei media.

Le segnalazioni da parte di **insegnanti** riguardano, in particolare, un caso di dispersione scolastica e il rifiuto di un genitore all'invio del proprio figlio al Servizio di Neuropsichiatria Infanzia e Adolescenza.

Le segnalazioni **d'ufficio** riguardano notizie apprese dalla stampa e per le quali il Garante ha svolto istruttoria di approfondimento, mentre quelle provenienti da minori riguardano il dissenso alla decisione del Tribunale per l'affidamento ad uno dei genitori e la mancata iscrizione all'Università per presentazione della domanda dopo la chiusura dei termini.

Le tematiche inerenti gli **interessi diffusi** segnalate al Garante trattano prevalentemente:

- la non completa applicazione delle leggi in riferimento a determinate categorie (disabili, minori diabetici, minorenni stranieri e minori stranieri non accompagnati)
- sicurezza delle scuole;
- sicurezza dei bambini in auto;
- bambini oggetto di promozioni pubblicitarie;
- diritto all'accesso di minorenni a Servizi psicologici;
- applicazione art. 18 D.L. 83/12 "Amministrazione aperta" per problemi relativi alla tutela della riservatezza delle informazioni e dei dati relativi ai minori;
- discriminazione di minorenni stranieri

I provvedimenti di richiamo e/o segnalazione

La già citata legge regionale attribuisce al Garante per l'infanzia e l'adolescenza il compito di **segnalare ai Servizi sociali e all'Autorità giudiziaria** le situazioni di violazioni di diritti affinché siano valutati e posti in essere, nell'ambito della normativa di riferimento, interventi di ordine assistenziale e giudiziario a favore di minori e famiglie. La norma riconosce inoltre al Garante la possibilità di **formulare raccomandazioni** alle Amministrazioni competenti affinché adottino interventi di sostegno e provvedimenti specifici.

I provvedimenti di segnalazione e richiamo nel 2014 hanno riguardato:

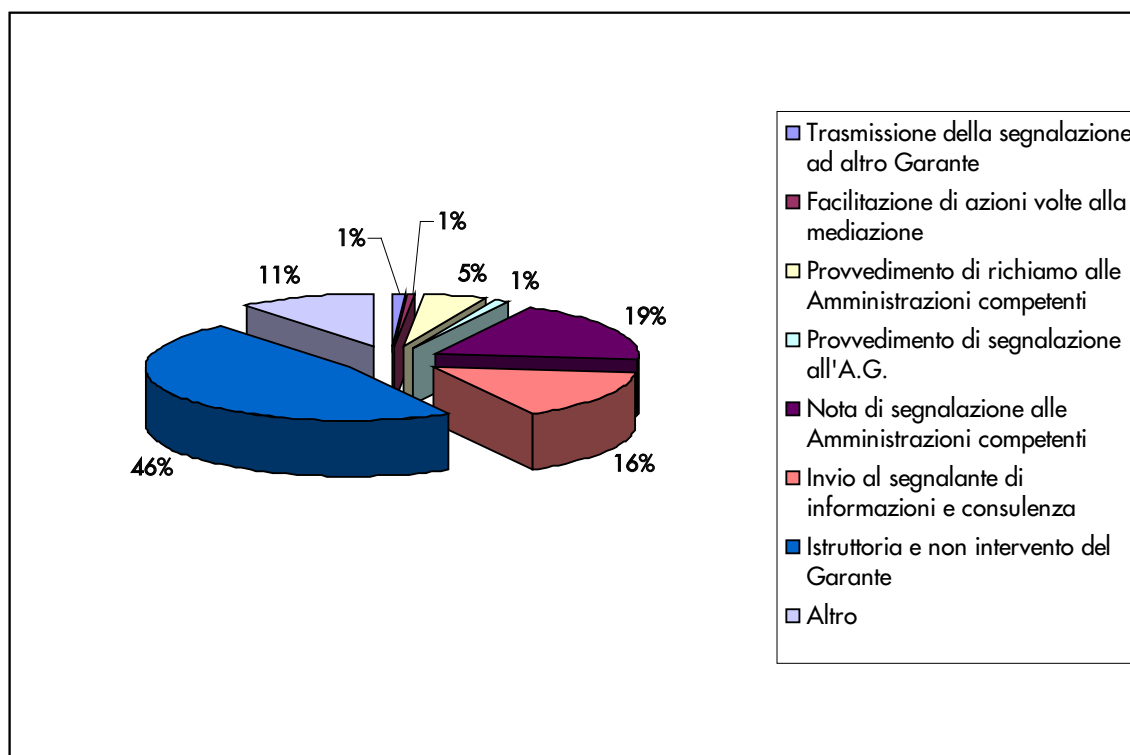
1. l'esigenza di una più puntuale applicazione della normativa e delle direttive regionali in materia di vigilanza, verifiche e controlli sulle strutture residenziali che accolgono persone di minore età e la raccomandazione dell'implementazione del sistema di vigilanza nel suo complesso;
2. la necessità di definizione della funzione di tutore inerente due minorenni;
3. la segnalazione di una situazione di rischio e pregiudizio di un minore a seguito della divulgazione dei

- suoi dati;
4. la segnalazione della violazione della Carta di Treviso che si fonda sul principio di difendere l'identità, la personalità e i diritti dei minorenni vittime o colpevoli di reati, o comunque coinvolti in situazioni che potrebbero comprometterne l'armonioso sviluppo psichico, e la conseguente raccomandazione a preservare l'assoluto anonimato dei minori;
 5. la segnalazione all'Autorità Giudiziaria di situazione pregiudizievole di minorenni e urgenza di interventi protettivi.

Tabella n. 36 - Esito delle segnalazioni complessivamente trattate nel 2013

Trasmissione di segnalazione ad altro garante	2
Facilitazione di azioni volte alla mediazione	1
Provvedimento di richiamo alle amministrazioni competenti	8
Provvedimento di segnalazione all'AG	2
Nota di segnalazione alle amministrazioni competenti	31
Invio al segnalante di informazioni e consulenze sulle modalità di tutela e di esercizio dei diritti	26
Istruttoria e non intervento del garante	79
Altro	18
Totale	167

Fonte: Ufficio del Garante



Delle 167 segnalazioni trattate nel 2013, alla data del 31 dicembre 2013, risultano chiuse 155 segnalazioni, 12 fascicoli sono tuttora aperti. Come già precisato, i tempi del procedimento sono condizionati dai tempi delle risposte da parte dei vari soggetti coinvolti.

Il maltrattamento

Il bambino trova nel contesto familiare l'ambiente più favorevole per il suo sviluppo psico-affettivo ma questo solo a patto che gli adulti di riferimento siano capaci di scelte e comportamenti adatti alle sue necessità di cura, educazione, orientamento, protezione. In alcune situazioni, questo non è possibile e si rendono necessari interventi per comprendere la radice delle disfunzionalità della coppia genitoriale e la verifica della sua recuperabilità, e per mettere in campo un'efficace azione di accompagnamento e di sostegno terapeutico che coinvolga contemporaneamente genitori e figli. In alcuni casi tuttavia l'allontanamento rappresenta l'unica strada per proteggere il minore, anche se con pesanti ricadute traumatiche sullo sviluppo del soggetto e dell'intero contesto familiare (per informazioni in merito all'incidenza del fenomeno in Emilia-Romagna, si rimanda alle Tabelle presenti nella Parte I).

Proporre una riflessione critica sulla pratica degli allontanamenti e sulla loro appropriatezza è l'obiettivo del progetto di **Ricerca-azione** attuato dal Garante nel 2013, in collaborazione con il **CISMAI** regionale (Centro Italiano Servizi contro il maltrattamento e abuso all'infanzia) con l'intento di favorire la costruzione in regione di un sistema di prevenzione attivo, che anticipi l'intervento dei Servizi socio-sanitari a livello di rischio, cioè prima che la situazione diventi pregiudizievole o dannosa per il minore.

Questo significa, innanzitutto, **agire sul piano della prevenzione secondaria**, attraverso il monitoraggio e l'intervento sulle situazioni di rischio e attrezzando gli operatori a individuare e riconoscere le situazioni di maltrattamento e abuso per favorirne una precoce ed efficace presa in carico, anziché "limitarsi" ad intervenire sul danno con un intervento di cosiddetta prevenzione terziaria, cioè con la presa in carico ex post della vittima e del sistema abusante per evitarne la reiterazione.

Questo obiettivo richiede una **serie di interventi progressivi** che vanno dalla conoscenza/raccolta delle prassi di intervento attuate dai Servizi, alla specializzazione degli operatori fino alla promozione di una cultura della prevenzione nella cittadinanza, passando per gli ambiti più significativi e i servizi più direttamente interessati: ad esempio, i reparti di ostetricia e neonatologia degli Ospedali, il Pronto soccorso, la pediatria e la medicina di base.

Il progetto di Ricerca-azione comprende, connettendoli, l'aspetto formativo e quello della contestuale indagine quali-quantitativa sul maltrattamento con un focus specifico sugli allontanamenti attuati sul territorio regionale negli anni 2011 e 2012. Attraverso questo intervento, che ha avuto avvio nel mese di novembre 2013 e si concluderà nell'aprile 2014, il Garante si propone di:

- **promuovere**, attraverso un'adeguata attività di informazione e sensibilizzazione, la diffusione di una cultura dei diritti delle persone di minore età (diritto all'ascolto, alla salute, alla protezione...) che sensibilizzi alla prevenzione di fenomeni di maltrattamento e abuso;
- **implementare** la qualificazione professionale degli operatori dei Servizi sociali dell'area minori attraverso attività di formazione e aggiornamento ad hoc;
- **conoscere** l'appropriatezza degli interventi di sostegno all'infanzia maltrattata mediante la realizzazione di una indagine di tipo quali-quantitativo.

L'attività di informazione e sensibilizzazione ha visto l'organizzazione di **un'iniziativa seminariale** svoltasi l'11 ottobre 2013 presso l'Oratorio San Rocco di Bologna e articolata in due momenti: la rappresentazione, con Piera Degli Esposti e Dino Bernardini e alla presenza dell'autrice, dell'opera teatrale della scrittrice Dacia Maraini **"Per proteggerti meglio figlia mia"**, e la realizzazione di una **Tavola rotonda** alla presenza di numerosi rappresentanti istituzionali, fra i quali il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni di Bologna e rappresentanti dell'Autorità giudiziaria, dell'Avvocatura, dei Servizi regionali e del CISMAL regionale.

Alla qualificazione professionale degli operatori dei Servizi sociali e sanitari della regione, che operano nell'area tutela minori, è stato rivolto un articolato **percorso formativo** che nel periodo compreso tra novembre 2013 - marzo 2014 ha coinvolto oltre 180 operatori socio-assistenziali di tutto il territorio regionale, distribuiti sui poli di Bologna (per le province di Bologna, Modena e Ferrara), di Parma (per le province di Parma, Piacenza e Reggio-Emilia) e di Rimini (per le province di Rimini, Ravenna e Cesena-Forlì).

Relativamente agli incontri svolti nell'anno 2013, il percorso formativo ha affrontato le seguenti tematiche:

- nel primo incontro sul tema **"Guardiamo da vicino l'allontanamento"** sono stati affrontati e discussi il vissuto degli operatori, le prassi che fanno la differenza, i fattori di rischio e interventi di prevenzione.
- nel secondo incontro sul tema **"La complessità degli intrecci traumatici nelle storie di maltrattamento"** sono state affrontate le diverse esperienze traumatiche dei diversi attori, come si intrecciano e come evolvono fino all'esperienza dell'allontanamento; i pensieri e le emozioni del bambino allontanato (e dei suoi genitori); gli allontanamenti "multipli".
- nel terzo incontro sul tema **"La rilevazione del rischio per prevenire il danno"** si è parlato delle difficoltà degli operatori a rilevare il rischio; della valutazione delle Esperienze Sfavorevoli Infantili e della loro influenza sui modelli di attaccamento; di come intercettare lo stile di vita violento come fonte di rischio per i bambini.

Gli incontri hanno visto un'**ampia e continuativa partecipazione** degli operatori dei Servizi che hanno approfondito le singole tematiche e le prassi operative connesse attuate nei singoli territori, mettendo a confronto le metodologie di lavoro, le modalità di attuazione degli interventi, in particolare per quanto riguarda lo specifico degli allontanamenti dei minori dai contesti familiari e la loro collocazione successiva.

Nel corso degli incontri svolti al 31 dicembre 2013 le **principali criticità** emerse hanno riguardato la disomogeneità delle organizzazioni dei servizi socio-sanitari sul territorio regionale e la ricaduta sull'operatività quotidiana, la difficoltà di attuare in molte realtà interventi di protezione integrati fra gli operatori di servizi diversi, la mancanza sia di risorse umane (in rapporto a carichi di lavoro onerosi) sia di risorse economiche da destinare agli interventi di cura e protezione, la difficoltà sempre maggiore di lavorare nella prospettiva della prevenzione.

L'**indagine sulla appropriatezza degli interventi** di sostegno all'infanzia maltrattata è partita nel mese di novembre 2013 mediante la somministrazione di questionari rivolti agli assistenti sociali dei Servizi regionali, che operano nell'area tutela minori, e agli operatori delle Comunità familiari e residenziali, che accolgono sul territorio regionale persone di minore età allontanate dal contesto familiare e attuano a loro favore progetti educativi individualizzati. L'obiettivo di questa fase è di approfondire i diversi aspetti relativi alle esperienze di collocamento di minori presso comunità familiari e residenziali e di fornire indicatori sulla loro appropriatezza.

I dati emersi dalla compilazione dei questionari sono **in fase di elaborazione**; a conclusione della stessa saranno restituiti a tutti gli operatori che hanno preso parte alla formazione.

Questa fase verrà completata da una **rilevazione** quantitativa sul fenomeno dei minori allontanati dalla famiglia d'origine e collocati in luogo protetto, svolta in collaborazione con l'Osservatorio regionale per l'infanzia e adolescenza. Attraverso il sistema informativo regionale SISAM, che raccoglie ed elabora i dati forniti dai Servizi sociali territoriali, verrà approfondito l'andamento del fenomeno per quanto riguarda gli anni 2011 e 2012 in riferimento a:

- i minori collocati nell'anno in una struttura residenziale, per tipologia di struttura;
- i minori che nell'anno hanno avuto un'esperienza di affido etero familiare e parentale;

in base alle caratteristiche di appartenenza territoriale, anagrafiche (sesso, età, cittadinanza), familiari e personali (problematica prevalente del minore e delle famiglie), tempi degli interventi dell'allontanamento.

Gli **esiti complessivi** della ricerca sulle comunità e i servizi saranno presentati nel corso di un incontro finale che si terrà entro il mese di maggio 2014 e che fornirà un'utile occasione di confronto ed elaborazione di possibili strategie di prevenzione. Dei risultati di questa fase della Ricerca si darà conto nel corso della prossima Relazione.

L'affidamento del minore

Una delle misure di protezione più diffuse quando si tratta di minori in situazioni di difficoltà è l'**affidamento al servizio sociale**, un istituto giuridico ancora non definito nei contenuti e nella sua declinazione operativa, ma anche una prassi giuridica molto diffusa presso i Tribunali per i minorenni e che si sta estendendo anche ai Tribunali ordinari nei casi di separazioni conflittuali fra i genitori, con sensibili differenze a livello di utilizzo e interpretazione nelle prassi dei Servizi sociali che sono incaricati di renderlo operativo e di gestirlo e altrettanto

evidenti ricadute in termini di disfunzioni e ritardi nell'affrontare situazioni di rischio e pregiudizio per i minori.

Questo il quadro in cui si inserisce la realizzazione della Ricerca **"Percezione, diffusione ed interpretazione dell'istituto dell'Affidamento al Servizio Sociale tra gli operatori delle Istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell'infanzia"**, promossa nel 2013 dai Garanti per l'infanzia e l'adolescenza di Emilia-Romagna, Lazio e Veneto e che, nel luglio 2013, ha visto l'adesione anche del Garante della Toscana, consentendo così di estendere la comparazione a quattro aree regionali che vanno dal Nord-Est al Centro-Ovest del Paese.

Realizzata in collaborazione con l'**Università degli Studi di Padova** (Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli) e, per quanto riguarda il territorio regionale, con l'**Università degli Studi di Bologna** (Dipartimento di Scienze dell'Educazione) che ha assunto funzioni di supporto alle attività di ricerca e di coordinamento scientifico a livello locale, la ricerca si è data come obiettivo quello di indagare e valutare il ricorso e l'applicazione dell'affidamento al Servizio Sociale nelle tre aree di riferimento e di:

- valutare la **dimensione quantitativa del ricorso** all'istituto dell'affidamento al Servizio Sociale per capire in che misura questo istituto viene utilizzato dai Tribunali per i Minorenni e dai Tribunali ordinari delle tre regioni, ma anche in quali casi e con quali aspettative l'Autorità giudiziaria lo utilizza;
- rilevare ed analizzare le **pratiche interpretative e attuative** dell'istituto diffuse tra gli operatori per comprendere con quali richieste e aspettative viene accolto, seguito e interpretato dagli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari e dagli esperti di settore;
- rilevare ed interpretare **eventuali differenze** sostanziali nelle declinazioni interpretative ed attuative presenti tra e all'interno dei diversi territori regionali interessati dalla ricerca;
- costruire, su base regionale, un **documento interpretativo** comune sulla natura, i significati e le implicazioni operative per il lavoro sociale;
- promuovere in base ai risultati conseguiti idonee **linee di indirizzo** su base regionale da diffondere con azioni di comunicazione e diffusione;
- elaborare altresì proposte di **maggiore definizione in ambito normativo** come base di partenza su cui innestare la riflessione da condividere a livello nazionale sugli strumenti di protezione e tutela dei minori in situazioni di disagio e difficoltà.

L'attività di ricerca si è sviluppata secondo **tre direttrici comuni** che sono state attuate in ciascuno degli ambiti regionali:

1. La prima è stata l'analisi di **un campione significativo dei fascicoli pendenti** presso i Tribunali per i minorenni riguardanti tre tipologie di procedimenti:
 - procedimenti de potestate (relativi soprattutto agli articoli 330 e 333 del codice civile), riguardanti l'esercizio della responsabilità genitoriale, attraverso la rilevazione e analisi descrittiva dei dati non sensibili presenti nei decreti di Affidamento al Servizio Sociale pendenti emanati dai Tribunali per i minorenni nel periodo 2008-2013;
 - procedimenti per la dichiarazione di adottabilità, volti all'accertamento dello stato di abbandono

- (in riferimento all'art. 8 della legge 184/83 e alle modifiche introdotte dalla legge 149/2001);
- procedimenti amministrativi previsti dalla legge n. 888 del 1956, modificatrice del r.d.l. n. 1404 del 1934, a favore di "minore irregolare per condotta e carattere" nell'ambito di quella competenza propria del Tribunale per i minorenni definita nella prassi "rieducativa".
2. La seconda direttrice di ricerca ha riguardato la **realizzazione di interviste in profondità** per raccogliere le esperienze e i pareri degli operatori coinvolti nella tutela delle persone di minore età in quanto testimoni privilegiati: rappresentanti dell'Autorità Giudiziaria, dell'Avvocatura, dei Servizi Socio-Sanitari territoriali, degli Ordini Professionali e delle comunità educative di accoglienza. Complessivamente sono state realizzate 70 interviste qualitative nelle tre regioni.
 3. La terza azione ha riguardato la **realizzazione di interviste telefoniche** rivolte ad un campione rappresentativo di operatori dei Servizi Sociali territoriali operanti nelle tre regioni, allo scopo di indagare l'utilizzo, le caratteristiche e l'utilità del ricorso da parte giudiziaria all'istituto dell'affidamento al Servizio sociale. Per questo si è adottato un piano di campionamento mirato, basato sulla raccolta, in ciascuna delle articolazioni sociali e sociosanitarie delle tre regioni, di una rosa di soggetti intervistabili, in modo da formare una lista di riferimento costituita da almeno 150 nominativi, per un totale quindi di 450 potenziali intervistati. Purtroppo la carenza di un adeguato sistema informativo non ha permesso di raggiungere totalmente questo obiettivo, soprattutto nel Lazio, interessato da una radicale ristrutturazione del sistema dei Servizi. In tutto sono state realizzate 320 interviste, basate su un questionario standardizzato, cioè formato da domande e risposte predefinite, come avviene nelle indagini campionarie.

Per quanto riguarda la prima direttrice, tale attività che, per l'**Emilia-Romagna**, si è svolta nel periodo gennaio-marzo 2013 in collaborazione con il Tribunale per i Minorenni di Bologna, ha riguardato l'analisi dei dati non sensibili riguardanti le sole procedure de potestate (ex artt. 330 e 333 c.c.) riferite a **300 fascicoli** estratti casualmente su un totale di 3551 (periodo 2008-2013). Per la realizzazione di questa attività si è attivata una collaborazione con l'Ordine regionale degli Psicologi con ruolo di supporto alla rilevazione dei Decreti di affidamento al Servizio Sociale depositati presso il Tribunale per i minorenni dell' Emilia-Romagna

Per quanto riguarda la seconda direttrice, l'attività sul territorio regionale ha portato alla realizzazione di **36 interviste** in profondità nel periodo aprile-maggio 2013. Sono stati coinvolti in questa fase rappresentanti dell'Autorità giudiziaria minorile, Avvocati esperti in diritto di famiglia, Responsabili dei Servizi Sociali e Sanitari Territoriali e Rappresentanti delle comunità educative di accoglienza.

Le **interviste telefoniche** (terza direttrice), che sono state realizzate sul territorio regionale nel periodo giugno-settembre, sono state **123**. Hanno coinvolto, attraverso la somministrazione di un questionario telefonico, un campione rappresentativo di operatori dei Servizi Sociali territoriali esperti e operativi nell'area tutela minori. Tale attività è stata svolta da un'agenzia di sondaggio individuata dall'Università di Padova che ha monitorato e coordinato la rilevazione telefonica.

L'intera attività di ricerca è stata monitorata da un **Gruppo di lavoro** composto, per l'Emilia-Romagna, dall'ufficio del Garante, dai rappresentanti dell'Autorità Giudiziaria, degli Assessorati regionali alle Politiche Sociali e Sanità, dei Servizi Sociali territoriali, degli Ordini Professionali. Il Gruppo ha lavorato nei singoli ambiti regionali mediante l'attivazione di **Focus group** finalizzati alla individuazione dei contenuti, alla elaborazione di indicazioni propositive e di linee di indirizzo.

L'ultimo focus (focus interregionale) si è svolto a Bologna il 16 gennaio scorso, presenti i Gruppi di supporto delle Regioni coinvolte e i rappresentanti dell'Autorità Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. In questa occasione sono stati presentati e discussi gli esiti della ricerca contenuti nel Report conclusivo prodotto dall'Università di Padova.

In questa sede sono state condivise anche le azioni relative alla **disseminazione dei risultati** della ricerca sia a livello locale che a livello nazionale. Tre gli **eventi territoriali** di presentazione dei risultati della ricerca previsti per il 2014, rispettivamente a Bologna (6 marzo), Rimini (13 marzo) e Parma (18 marzo). Nel corso degli incontri, di cui si darà ampio risalto nella Relazione annuale del 2014, sono stati ripresi e analizzati i punti di forza e le criticità emerse dall'indagine, in riferimento a:

- differenze tra i tre territori riguardo alla diffusione dell'istituto dell'affido;
- poteri e doveri dei servizi sociali affidatari e limitazione delle responsabilità dei genitori;
- caratteristiche del decreto e criticità riferite al decreto definitivo;
- rapporti tra gli attori (minori/genitori/autorità giudiziaria minorile e ordinaria/avvocatura) e i cambiamenti nelle relazioni interistituzionali a seguito dell'emanazione della norma sul giusto processo;
- utilità ed efficacia dell'istituto e preoccupazioni dei Servizi per l'utilizzo dello strumento dell'affido da parte del Tribunale Ordinario con il rischio di richieste di intervento non sostenibili;
- ruolo del Garante come facilitatore per il superamento dei pregiudizi e il buon andamento dei rapporti interistituzionali.

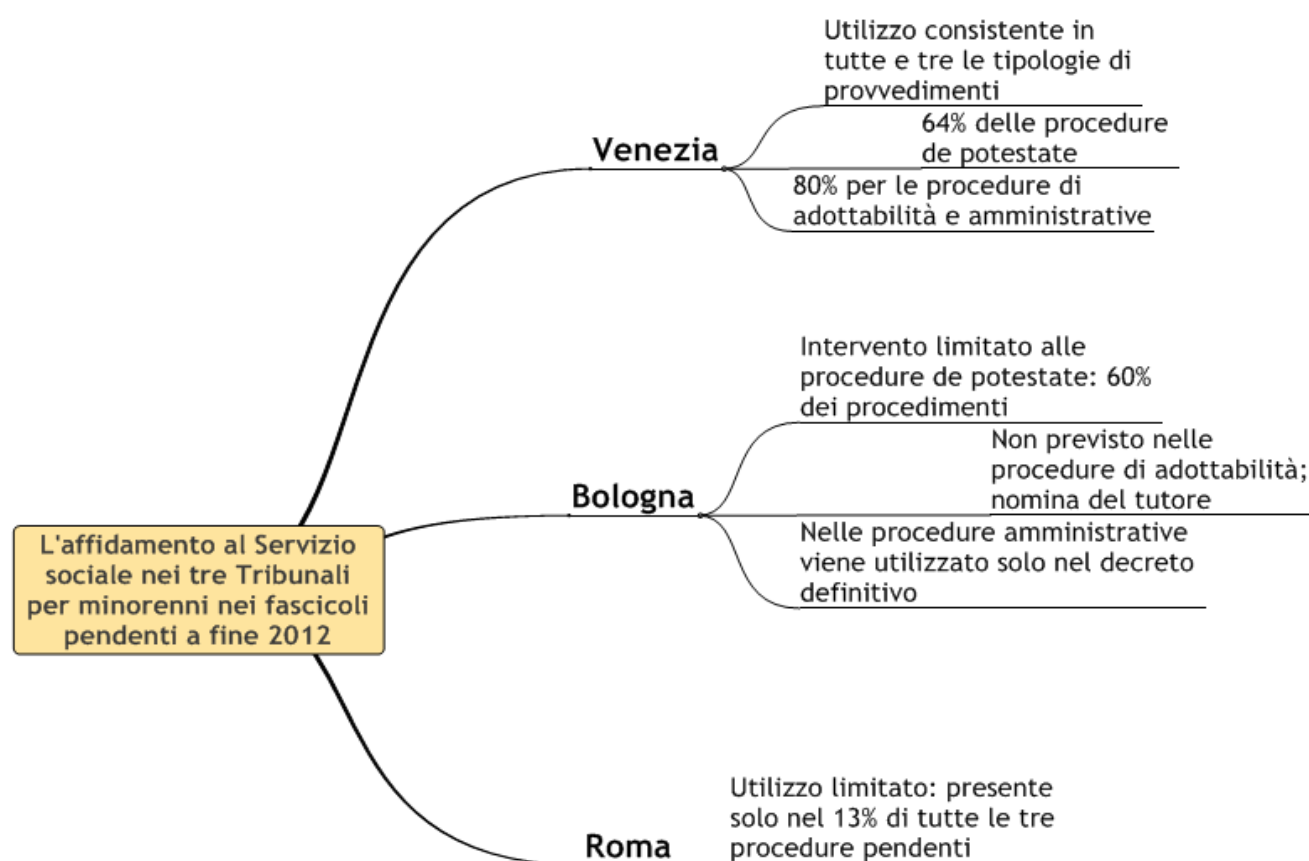
Per quanto riguarda il livello nazionale, i risultati dell'attività di ricerca saranno oggetto di un confronto più ampio in occasione di un **Convegno nazionale** che si terrà a Roma nel mese di aprile in collaborazione con l'Autorità Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ed i Garanti Regionali coinvolti nella ricerca. Il convegno è propedeutico alla realizzazione di orientamenti rivolti agli operatori dei Servizi Sociali, ma anche agli operatori della Giustizia, per un utilizzo e un'interpretazione maggiormente condivisa dei significati e delle responsabilità generate a fronte di un provvedimento giudiziario sostanziato da un affidamento al Servizio Sociale.

E' prevista anche l'elaborazione di un **quaderno di ricerca** che affronterà, in forma dettagliata, le varie tematiche emerse.

Di seguito sono riportate alcune osservazioni preliminari, conseguenti agli **aspetti di evidenza** emersi in occasione del Focus interregionale svoltosi il 16 gennaio 2014 a Bologna.

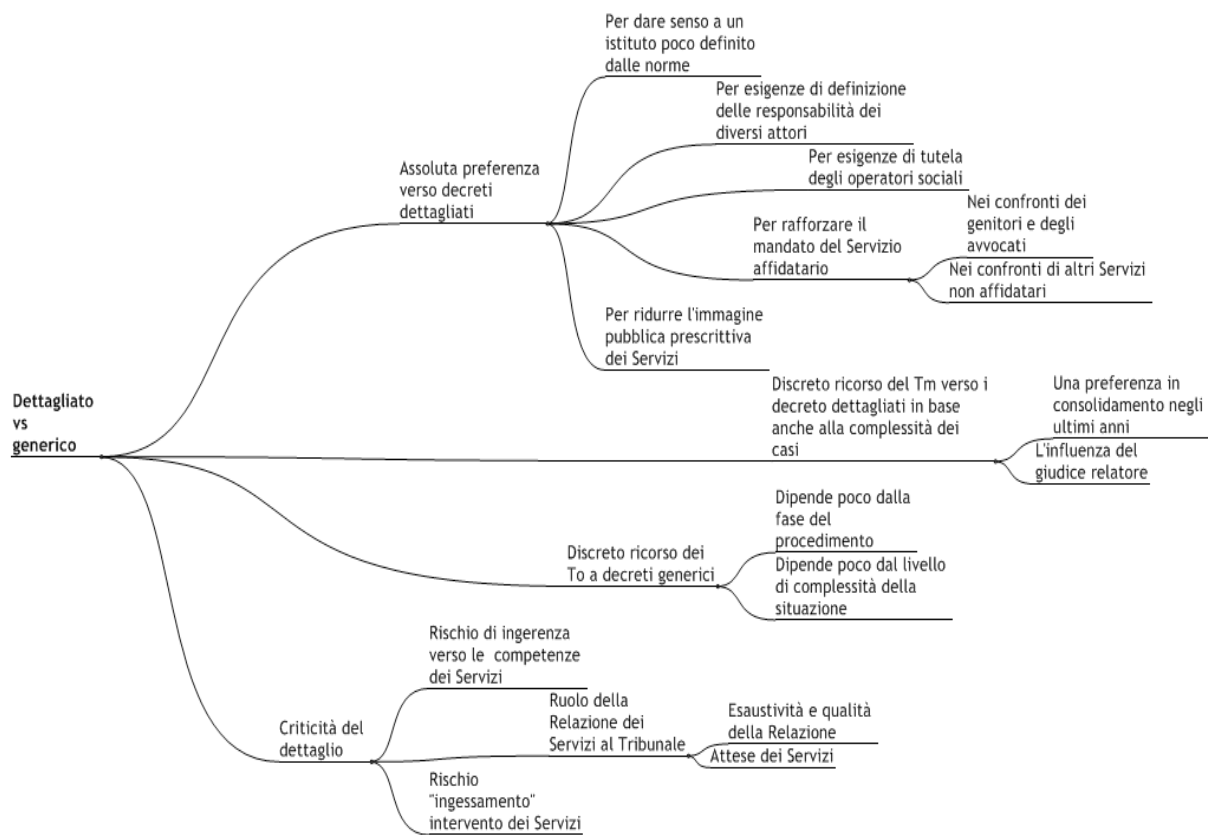
Una delle prime evidenze emerse dal lavoro di ricerca è che esiste, nelle pratiche dei Tribunali per i Minorenni, una **sensibile differenziazione tra i tre territori** che sono stati oggetto dell'analisi: tutti i Tribunali per i minorenni delle tre regioni ricorrono all'istituto dell'affidamento al Servizio Sociale, ma in modo tra loro differenziato sia dal punto di vista quantitativo che in riferimento alla scelta della tipologia dei provvedimenti.

Tabella n. 37 - La diffusione dell'istituto dell'affidamento al Servizio sociale



Nelle prassi giuridiche dei Tribunali per i Minorenni si riscontra il frequente ricorso a **decreti di affidamento** al Servizio Sociale che, nella maggior parte dei casi, **sono di tipo dettagliato**, privilegiando compiti sia di vigilanza che di sostegno, mentre la scelta di altre prescrizioni si riconduce ad orientamenti specifici dei tre Tribunali. Tale preferenza è peraltro condivisa dalla maggior parte degli operatori intervistati (assistenti sociali, psicologi, educatori), che tendono a ritenere più utili i decreti dettagliati perché definiscono la limitazione della potestà genitoriale, i confini dell'intervento in capo al Servizio e, conseguentemente, le responsabilità connesse in considerazione delle esigenze e problematiche specifiche di ciascun minore e della sua famiglia.

Tabella n. 38 - Le posizioni degli intervistati rispetto alle caratteristiche del provvedimento

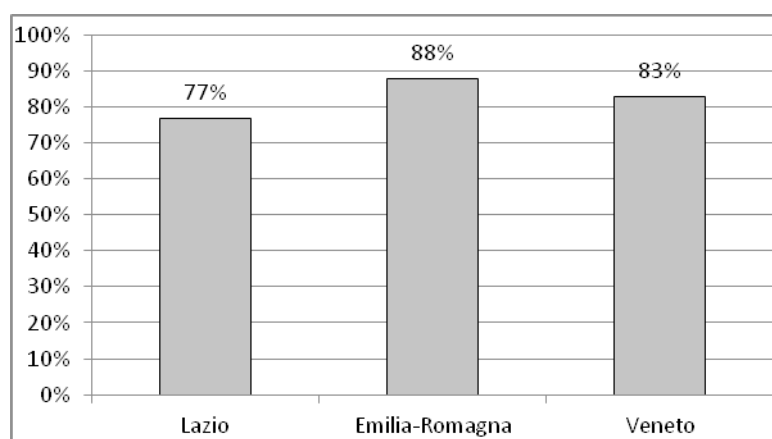


Il **decreto dettagliato** contribuirebbe inoltre a rendere più comprensibile alla famiglia il piano di intervento predisposto dagli operatori dei Servizi Socio-Sanitari, favorendone il consenso e la collaborazione, a fronte della limitazione della potestà genitoriale che consegue all'emissione del decreto.

Rispetto a questo tema gli operatori intervistati ritengono che, nella maggior parte dei casi, un decreto di affidamento equivalga ad una **limitazione della potestà genitoriale** e chiedono che all'interno del decreto ci sia al riguardo un riferimento esplicito ed inequivocabile mediante prescrizioni chiare, che definiscano gli ambiti di intervento da attuare per evitare conflitti interpretativi con i genitori e gli avvocati di parte. Anche gli avvocati intervistati hanno espresso osservazioni positive al riguardo poiché il decreto dettagliato diminuisce il rischio di ambiguità e traccia i confini nei ruoli e nelle responsabilità dei soggetti coinvolti.

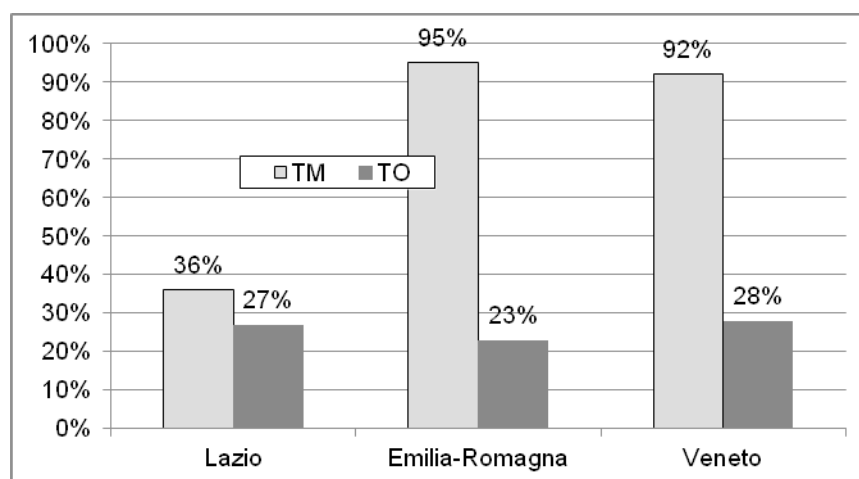
Allo stesso modo i magistrati intervistati danno per assodata una limitazione della responsabilità genitoriale in presenza di un decreto di affidamento al Servizio Sociale e riferiscono che il livello di dettaglio del decreto è strettamente connesso, non solo alla fase procedurale, ma soprattutto alla qualità delle informazioni che i Servizi sociali forniscono al Tribunale. Di qui la necessità che la relazione inviata dai Servizi sia chiara ed esaustiva.

Tabella n. 39 - L'affidamento al Servizio sociale rappresenta una limitazione della potestà genitoriale? (percentuale di "sì")



Gli operatori intervistati esprimono con evidenza anche alcune preoccupazioni. La prima riguarda la conoscenza di questo istituto da parte dei Giudici del Tribunale Ordinario, che corrono il rischio di utilizzarlo poco ed in modo improprio per la mancanza di specifiche competenze e conoscenze o di esperienza nel campo della protezione e della tutela delle persone di minore età.

Tabella n. 40 - Livello di utilizzo da parte del TM e dei TO secondo gli operatori del SS (molto+abbastanza diffuso)



Un'altra preoccupazione è che il ricorso all'istituto dell'affidamento al Servizio Sociale da parte del Tribunale Ordinario avvenga in **assenza dei rapporti di scambio e di collaborazione**, che hanno invece caratterizzato negli anni le relazioni tra il Tribunale per i minorenni e i Servizi Sociali, favorendo la reciproca conoscenza. Molti operatori ritengono che, mentre i rapporti fra i Servizi Sociali e sanitari ed il Tribunale Ordinario non

sono ancora particolarmente frequenti e conseguentemente questa Autorità Giudiziaria conosce ancora poco la loro organizzazione, quelli fra i Servizi Socio-sanitari ed il Tribunale per i minorenni si siano sostanzialmente modificati a seguito delle difficoltà organizzative e della mancanza di risorse umane ed economiche dei Servizi stessi.

Solo alcuni operatori riconducono le difficoltà di collaborazione esistenti con l'Autorità Giudiziaria minorile ai cambiamenti sorti dopo l'emanazione della legge 149 del 2001 (entrata in vigore nel 2007) sul "giusto processo", secondo cui il processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità (garanzia del principio di difesa) davanti a un Giudice terzo ed imparziale, cambiamenti che hanno modificato le buone prassi esistenti senza averne previste di nuove.

Un'altra preoccupazione che emerge dalla maggior parte degli operatori intervistati è relativa **alla discrepanza tra i tempi delle persone, minori e famiglie, e i tempi giudiziari**, ritenuti spesso eccessivamente lunghi nel riconoscere i cambiamenti realizzati dagli stessi minori e dalle loro famiglie, anche in conseguenza dell'attuazione del progetto di aiuto, e nell'accogliere le richieste di modifica del decreto espresse dai Servizi. Questo risulta essere un aspetto di rischio che può caratterizzare anche il **decreto dettagliato**, che pur la maggior parte degli operatori valuta positivamente, poiché la presenza di prescrizioni molto dettagliate richiede che, al mutare della situazione, il Servizio sociale affidatario chieda al Tribunale una modifica del decreto, che necessita di tempi molto lunghi e spesso incompatibili con le esigenze del minore.

Per quanto riguarda il **decreto definitivo di affidamento** al Servizio Sociale, si rileva negli operatori dei Servizi intervistati come testimoni privilegiati una posizione critica in riferimento ad alcuni aspetti. Innanzitutto la **definizione temporale** del decreto definitivo dovrebbe prevedere una durata limitata nel tempo: essere cioè una misura temporanea, finalizzata al raggiungimento di alcuni obiettivi o all'espletamento di alcune verifiche e valutazioni entro un tempo predefinito, al termine del quale dovrebbero essere assunte decisioni da attuare con altri tipi di provvedimenti, definitivi e risolutivi di una situazione sospesa. In caso contrario, il provvedimento potrebbe essere non compreso dai genitori nella sua finalità di favorire cambiamenti rispondenti alle esigenze del figlio minore ed essere invece inteso come un mancato riconoscimento dei risultati conseguiti e una squalifica dei progressi ottenuti nel superare la situazione precedente di debolezza e difficoltà familiare.

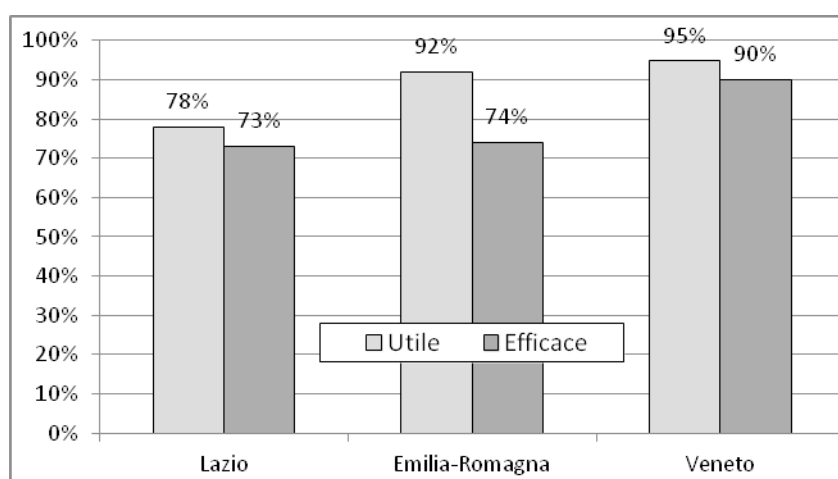
In questa prospettiva, risulta poco comprensibile per gli operatori un decreto definitivo di affidamento al Servizio Sociale di bambini molto piccoli che può durare fino alla loro maggiore età (decreto sine die).

Altro aspetto critico evidenziato riguarda la difficoltà di attivare la richiesta di **chiusura dell'affidamento**, che può essere avviata dai genitori ma non dal Servizio affidatario. Spesso si verifica che i genitori non intraprendano alcuna azione, per non dover sostenerne i costi economici (servirebbe comunque l'ausilio di un legale) e/o quelli psicologici. In questa eventualità gli operatori dei Servizi rischiano di dovere prolungare una presa in carico nell'ambito della limitazione della responsabilità genitoriale ingiustificata e incomprensibile agli stessi genitori, mantenendo un ruolo ed un investimento attivi dal punto di vista dell'impiego sia di risorse professionali che di risorse economiche, che potrebbero essere destinate in modo più efficace a situazioni più

problematiche ed urgenti.

L'aspetto importante che vale la pena di sottolineare è che queste **criticità** risultano essere **comuni a tutte e tre le esperienze regionali** considerate nella ricerca, ma che, nonostante ciò, gli operatori intervistati hanno una valutazione complessiva abbastanza positiva sia dell'utilità sia dell'efficacia dello strumento dell'affidamento al Servizio Sociale.

Tabella n. 41 - Valutazione dell'utilità e dell'efficacia strumento secondo gli operatori del Servizio sociale (% molto + % abbastanza)



Altra evidenza che emerge in modo significativo da molti operatori riguarda il ruolo del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, al quale attribuiscono funzioni di facilitazione del confronto e dello scambio fra i diversi attori coinvolti e di promozione di reti interistituzionali e di buone prassi.



Parte quarta

tutela

L'attività

La tutela

Promuovere, sia direttamente che in collaborazione con gli enti e le organizzazioni del privato sociale, iniziative che rendano effettiva la tutela dei diritti delle persone di minore età presenti nel territorio regionale è uno dei compiti che la legge istitutiva attribuisce al Garante (art. 5), in questo prevedendo anche la possibilità di promuovere l'organizzazione di idonei corsi di formazione. In questo quadro si inserisce la realizzazione del corso di formazione per tutori volontari, del corso di formazione per esperti giuridici, i rapporti coi Servizi, con l'Autorità giudiziaria e con l'Avvocatura.

Il corso di formazione per tutori volontari

Il **tutore** è la persona che rappresenta legalmente i bambini e i ragazzi di minore età che sono privi dei genitori e di un contesto familiare adeguato. Questo accade quando, nei casi previsti dalla legge, si verificano situazioni di morte dei genitori, di scomparsa/irreperibilità, di mancato riconoscimento dei figli, di sospensione/decadenza dalle responsabilità genitoriali quando essi sono di pregiudizio per i figli. Si tratta, quindi, di bambini e ragazzi la cui storia è spesso caratterizzata da gravi situazioni di disagio e/o dalla perdita di affetti e relazioni importanti.

L'art. 357 c.c. prevede che il tutore abbia il compito di "prendersi cura della persona del minore" e quindi che lo debba conoscere ed accompagnare nel suo percorso di crescita fino al compimento della maggiore età. Per assumere compiti così delicati e importanti il tutore deve essere "persona idonea" non solo nel senso di essere un adulto "di ineccepibile condotta", cioè persona moralmente affidabile e responsabile, ma anche di essere persona capace di "educare ed istruire il minore": da un lato deve tenere conto delle sue capacità, delle inclinazioni naturali, delle sue aspirazioni, dall'altro deve sapere avvicinarsi con delicatezza ed attenzione ad una persona che in molti casi ha vissuto una storia complessa e difficile dal punto di vista affettivo e relazionale.

Articolato in dieci incontri (maggio-ottobre 2013) e rivolto a venticinque aspiranti tutori, il **corso di formazione** è stato promosso dal Garante in collaborazione con il Centro per i Servizi per il volontariato della Provincia di Bologna (VolaBo), con l'obiettivo di informare e preparare cittadini disponibili ad assumere questo ruolo, a titolo volontario e gratuito, e a coniugare ai forti aspetti motivazionali presenti in ciascuno di loro l'acquisizione

di competenze e capacità indispensabili all'esercizio delle funzioni connesse alla tutela del minore in ambito giuridico, psico-sociale e pedagogico.

L'iniziativa è stata anticipata da **un'attività di promozione e diffusione di una cultura della tutela** rivolta alle istituzioni e ai servizi pubblici, ma anche al mondo del Terzo settore e del volontariato, in applicazione di quanto previsto dalle leggi regionali n. 2/2003 ("Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") e 14/2008 ("Norme in materia di politiche per le nuove generazioni"). Tale attività ha portato all'organizzazione del seminario di sensibilizzazione **"Facciamo crescere il tutore volontario: il tutore volontario quasi un micro garante"** che si è svolto a Bologna il 7 marzo 2013.

La **partecipazione al corso** è stata aperta a tutte le persone interessate di età compresa fra i 25 e i 65 anni, italiane o straniere (purché in regola con il permesso di soggiorno), residenti o domiciliate sul territorio della regione Emilia-Romagna ed in possesso delle qualità morali previste dall'art. 1 della Direttiva regionale 1904/2011 (Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari).

Tra tutte le domande pervenute, l'ufficio del Garante ha provveduto a selezionare il gruppo dei partecipanti che è stato composto dalle prime 25 persone iscritte in possesso dei requisiti richiesti; i partecipanti hanno effettuato anche un colloquio preliminare di chiarificazione degli obiettivi del corso e orientamento.

Il percorso formativo è stato organizzato e realizzato in collaborazione con VolaBo con l'intento di costruire un luogo di scambio e condivisione in cui dare valore all'esperienza per tradurla in prassi, in approcci culturali, in saperi trasmissibili, e per acquisire maggiore consapevolezza e competenze.

Tra gli obiettivi formativi:

- promuovere la figura del tutore volontario come forma di volontariato nella comunità;
- preparare gli aspiranti tutori volontari a svolgere questo ruolo;
- migliorarne le conoscenze e le competenze necessarie;
- affinare il livello di consapevolezza sugli aspetti di ruolo;
- stimolare l'adesione dei cittadini
- favorire la collaborazione e lo sviluppo di reti di realtà non profit e pubbliche per azioni sinergiche di promozione della tutela del minore

Gli incontri hanno avuto cadenza quindicinale, il martedì pomeriggio e il sabato, e hanno visto l'alternanza di **momenti di approfondimento** su temi specifici, condotti dai relatori mediante lezioni frontali, a **momenti laboratoriali** basati sull'utilizzo di una metodologia attiva finalizzata alla discussione di casi concreti (lavori di gruppo, brainstorming, proiezione di film...) per un totale di 45 ore di formazione/didattica.

A supporto dell'attività formativa è stato previsto l'utilizzo della piattaforma Self per la formazione a distanza, rivolta in via esclusiva ai partecipanti e operativa per tutto il periodo di durata del corso, compreso il periodo estivo.

L'attività frontale e le attività laboratoriali sono state condotte dall'ufficio del Garante in collaborazione con operatori del mondo della magistratura, dell'avvocatura e dei servizi socio-sanitari (assistenti sociali, psicologi ed educatori), esperti in materia di tutela e protezione delle persone di minore età e motivati all'iniziativa, e con il Centro Servizi per il Volontariato VolaBo di Bologna.

Nel corso dei dieci incontri sono stati trattati i seguenti temi:

Primo incontro - 7 maggio 2013 - La tutela dei diritti del minore: Presentazione del corso di formazione; quadro giuridico di riferimento: i diritti del minore e le forme di garanzia e protezione, la rappresentanza legale del minore.

Secondo incontro - 14 maggio 2013 - La tutela Legale: Funzioni, responsabilità, iter procedurale. Il giudice tutelare, il tutore. La tutela provvisoria nell'ambito del procedimento di adottabilità: funzioni, responsabilità, iter procedurale. Il Tribunale per i minorenni, il tutore. I diritti dei minori stranieri non accompagnati.

Terzo incontro - 25 maggio 2013 - L'ascolto del minore: Il diritto all'ascolto. Come si fa l'ascolto: le tecniche. Il tutore volontario e la gestione degli aspetti emotivi e comunicativi.

Quarto incontro - 4 giugno 2013 - La relazione di cura e di aiuto: laboratorio. Come costruire la relazione con il minore. L'attenzione alla storia e al vissuto del Minore. I minori stranieri non accompagnati.

Quinto incontro - 18 giugno 2013 - Il minore fra i servizi sociali e sanitari ed il territorio: I Servizi socio-sanitari: organizzazione e prassi di intervento. Il territorio: le agenzie del territorio, il volontariato e la comunità solidale.

Sesto incontro - 26 giugno 2013 - Come si fa il tutore volontario?: laboratorio. Un volontario non professionista, ma competente.

Settimo incontro - 3 settembre 2013

L'accoglienza del minore: L'affido familiare. Le strutture familiari, educative, di pronta accoglienza.

Ottavo incontro - 14 settembre 2013 - L'intervento di aiuto: laboratorio La presa in carico dei servizi sociali e sanitari. Il tutore e la condivisione del progetto di aiuto.

Nono incontro - 24 settembre 2013 - Il lavoro di rete: dalla presa in carico professionale alla presa in carico comunitaria. La collaborazione del tutore con la scuola, le risorse della comunità, il contesto sociale.

Decimo incontro - 1 ottobre 2013 - Il tutore volontario: quasi un micro garante: Lavoro di gruppo. Verifica e conclusioni del percorso di formazione.

E' stata parte integrante del percorso di formazione l'elaborazione e diffusione di materiali didattici, la costruzione in progress dell'ambiente di formazione a distanza (risposta a domande specifiche, produzione di materiale online quali bibliografia e filmografia...), l'elaborazione sperimentale di strumenti di identificazione di funzioni e competenze della figura del tutore.

A conclusione dell'esperienza è in programma la realizzazione di altre iniziative di approfondimento su

temi richiesti dai tutori formati e di diffusione dell'esperienza, in particolare per il mondo dei servizi e della magistratura con l'obiettivo di avviare collaborazioni operative e definire accordi interistituzionali.

Come anticipato in premessa, l'iniziativa ha già avuto un esito particolarmente positivo: il Giudice tutelare di Bologna ha già deferito una prima tutela ad un tutore volontario.

Recentemente è stata inoltre avviata una collaborazione fra l'ufficio del Garante e il Comune di Bologna per la realizzazione di un progetto di accoglienza di 16 minori non accompagnati nell'ambito di un progetto SPRAR di tipo sperimentale rivolto a persone di minore età richiedenti asilo e rifugiati. Questo progetto prevede, fra l'altro, l'individuazione di tutori volontari fra quelli selezionati e formati nel corso di formazione promosso dal Garante e la loro nomina da parte del Giudice Tutelare competente per territorio. Il progetto di collaborazione riguarderà il triennio 2014-2016.

La formazione degli esperti giuridici

Con legge regionale 28 luglio 2008, n. 14 (art. 17), la Regione Emilia-Romagna ha previsto la possibilità, per i soggetti pubblici competenti in materia di minori, di avvalersi di "un supporto giuridico continuativo, figura esperta sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, a sostegno degli operatori e delle équipe anche nell'interazione con gli uffici giudiziari", attribuendo a queste figure il ruolo di "testimoni privilegiati anche per una verifica dell'interazione con l'area della giustizia" (l.r. 13/2011 istitutiva del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza) in quanto strumento di connessione/interpretazione fra la cultura e il linguaggio giuridico e la cultura ed il linguaggio psico-sociale.

Alla luce dell'importanza riconosciuta dal quadro normativo regionale a queste figure, da intendersi quindi non come referente dell'ufficio legale dei Servizi sociali, ma parte integrante degli stessi, nel corso del 2013 l'ufficio del Garante ha dato avvio ad un'attività di verifica e monitoraggio sull'andamento dell'esperienza in atto nei Servizi socio-sanitari della regione da parte degli esperti giuridici (8) e di sostegno alla loro attività.

Il primo incontro fra il Garante e il gruppo degli esperti giuridici si è svolto il 10 aprile 2013, tale iniziativa ha rappresentato l'avvio di una collaborazione finalizzata sia ad un confronto su tematiche e pratiche operative di interesse comune, sia ad approfondimenti attuati con il contributo del Garante in materia di diritto minorile a fronte della continua evoluzione del quadro normativo, ad esempio in materia di riconoscimento dei figli naturali (lg. 219/12), con particolare riferimento al ruolo dei Servizi sociali nell'interazione con il Tribunale ordinario e la Procura ordinaria nei casi di separazione e divorzio in presenza di figli minori.

All'incontro ha fatto seguito la proposta da parte degli esperti giuridici di programmare un calendario di incontri da tenersi, con cadenza trimestrale, su temi specifici e di interesse comune; è inoltre emersa la necessità di riallacciare la rete con e fra gli esperti giuridici, quali punti di riferimento a livello locale, per individuare possibili collaborazioni e sinergie utili a far fronte alle tante criticità che si evidenziano nella pratica

quotidiana, sia per quanto riguarda i casi singoli sia per quanto concerne gli interessi diffusi.

Per rispondere a queste necessità, nel corso del 2013 l'Ufficio del Garante ha curato l'organizzazione e la realizzazione di un **percorso di aggiornamento** secondo un calendario di incontri, che si sono svolti con cadenza trimestrale nel periodo giugno - dicembre 2013, e si concluderanno nella primavera del 2014, e di un programma di lavoro che ha avuto l'obiettivo di approfondire alcuni temi di interesse specifico e le pratiche di lavoro connesse e diffuse nei Servizi socio-sanitari.

Nel corso dei quattro incontri realizzati nel 2013 sono state affrontate le seguenti tematiche:

- *primo incontro*: gli interventi di protezione e tutela in regime d'urgenza a favore di persone di minore età (ex art. 403 c.c.) con raccolta di materiale di approfondimento e protocolli territoriali d'intesa fra istituzioni;
- *secondo incontro*: lo stato di attuazione della legge regionale 14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", in particolare l'art. 17 comma 7;
- *terzo incontro*: il diritto all'ascolto della persona di minore età in riferimento alla Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo (1989) e alle disposizioni europee in materia di giustizia a misura di minore;
- *quarto incontro*: la Legge 219/12 " Disposizioni in materia di riconoscimento di figli naturali e decreto legge 154/13 "revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 219/2012".

Si prevedono nella primavera del 2014 altri due incontri sui seguenti argomenti:

- *quinto incontro*: la Legge 119/13: conversione in legge, con modificazioni, del D. Lgs. 14 agosto 2013, n. 93, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province"; le linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento e abuso (D.G.R. n. 1677 del 18/11/2013);
- *sesto incontro*: la normativa relativa ai Minori Stranieri Non Accompagnati (certificati medico-legali, richieste di asilo, art. 31 del Testo unico sull'immigrazione).

Nel corso degli incontri momenti specifici sono dedicati alla discussione di casi di persone di minore età seguiti dai Servizi Sociali territoriali e caratterizzati da una particolare complessità per quanto riguarda sia il procedimento giudiziario che l'intervento sociale; questi casi sono stati, inoltre, oggetto di una specifica consulenza da parte del Garante finalizzata a fornire indicazioni utili alla gestione dei singoli casi e da utilizzarsi come riferimento ai fini di una pratica quotidiana di lavoro omogenea sul territorio regionale.

L'attività di confronto e approfondimento sviluppata nel corso del 2013 ha evidenziato come i profondi cambiamenti intervenuti negli ultimi tempi in materia di diritto minorile e della famiglia, la necessità di una presa in carico integrata delle funzioni di protezione del minore e di sostegno alla genitorialità, l'aumento della complessità e della conflittualità sociale rendono **necessaria la presenza in tutti i Servizi sociali territoriali di professionisti**, quali gli esperti giuridici, dotati di specifiche, aggiornate ed approfondite competenze in materia di diritto minorile e della famiglia e in materia psico-socio-pedagogica, nonché di una adeguata conoscenza del contesto dei servizi sociali e dei suoi linguaggi.

Gli esperti giuridici possono infatti operare:

- in qualità di **supporto degli operatori** dei Servizi Sociali nella gestione dei casi singoli, anche con un ruolo attivo in occasione dei colloqui con i genitori ed i loro avvocati (ad esempio, per quanto riguarda la lettura di decreti particolarmente complessi emanati dall'Autorità giudiziaria);
- in qualità di **promotori** di percorsi formativi e di aggiornamento in riferimento ai cambiamenti normativi: gli esperti giuridici possono contribuire a formare gli operatori dei servizi ad una maggiore conoscenza della materia e precisione nell'uso del linguaggio giuridico;
- in qualità di **facilitatori** del confronto con l'Autorità giudiziaria e con l'Avvocatura in sede locale anche attraverso l'organizzazione di iniziative seminariali e formative interistituzionali e multidisciplinari.

Da queste considerazioni, in analogia a quanto previsto dall'art. 5 della legge istitutiva del Garante per quanto riguarda la diffusione della cultura della tutela e della curatela, è maturata la decisione del Garante di promuovere, nel 2014 e in collaborazione con il competente Assessorato di Giunta, la realizzazione di un corso di alta formazione, con il duplice obiettivo di contribuire a formare nuove figure di esperti giuridici e di sostenere l'aggiornamento degli esperti precedentemente formati.

L'obiettivo generale della proposta, che verrà realizzato in collaborazione con l'Assessorato, è di contribuire a formare una rete di esperti giuridici in materia di diritto minorile e della famiglia che copra tutto il territorio regionale in modo tale che sia garantita la presenza di almeno un esperto per ciascun ambito distrettuale. Di questa attività si darà conto nella Relazione annuale del 2014.

Il Tavolo con l'Autorità giudiziaria

L'istituzione del Tavolo con l'Autorità giudiziaria è stata **una delle prime azioni** poste in essere dal Garante ad inizio mandato, e ciò in considerazione dell'urgenza, da più parti segnalata, di mettere in campo azioni volte a facilitare e migliorare l'interazione tra il sistema dei servizi e il sistema della giustizia minorile, realtà che devono necessariamente dialogare per il comune obiettivo della protezione e del sostegno alle persone di minore età in situazioni di fragilità e disagio.

Nel 2013 gli incontri sono proseguiti con la presenza ed il significativo apporto del Procuratore presso il Tribunale per i Minorenni, dei Responsabili regionali dei Servizi sociali e sanitari, dei Responsabili del Centro di giustizia minorile e, dopo la nomina del settembre 2013, del Presidente del Tribunale per i Minorenni.

Nel corso dei quattro incontri svoltisi nel 2013 gli argomenti discussi in sede di confronto hanno riguardato i seguenti temi:

- le **vaccinazioni obbligatorie** e, in particolare, la Delibera della Giunta regionale del 13 marzo 2009, n. 256 nei punti 5.11 "La gestione dei non vaccinati" e 5.12 " Il dissenso alle vaccinazioni obbligatorie";
- la **dichiarazione di nascita** ed il **parto in anonimato**;

- le **strutture di accoglienza**;
- le **ricadute sui Servizi della legge 219/2012** "Disposizione in materia di riconoscimento dei figli naturali";
- la **collaborazione** tra Comune di Bologna e Autorità Giudiziarie Minorili;
- le **questioni emergenti in materia di art. 403 c.c.**

Rispetto al tema delle vaccinazioni obbligatorie, da tempo i Servizi sociali avevano segnalato il forte aggravio di lavoro determinato dalle richieste da parte della Procura minorile di attivare indagini sociali sulle condizioni di vita dei minori nelle situazioni di mancata vaccinazione obbligatoria.

In base alla già citata delibera, l'inadempienza alle **vaccinazioni obbligatorie** era obbligatoriamente segnalata all'Autorità giudiziaria, oltre che al Sindaco del Comune di residenza e ai Responsabili dei Servizi d'igiene e pediatria.

Anche a seguito del positivo confronto sviluppato in sede di Tavolo e alla valutazione positiva espressa dal Garante, la Giunta regionale con Delibera n. 1600 dell'undici novembre 2013 recante "Modificazione della procedura del dissenso informato prevista dalle "Indicazione alle Aziende sanitarie per promuovere la qualità delle vaccinazioni in Emilia-Romagna di cui alla propria deliberazione n. 256/2009" ha rettificato, in senso sostanziale, la procedura rendendo la segnalazione di omessa vaccinazione all'Autorità giudiziaria minorile subordinata alla sussistenza di significativi indici di trascuratezza, incuria e abbandono o al mancato rispetto della procedura avviata dall'Azienda sanitaria.

Le procedure dei centri nascita, sin dal 2012, sono state oggetto di verifica del Garante per valutare azioni volte a migliorare la **dichiarazione di nascita del bambino** entro i tre giorni dalla nascita, come previsto dall'art. 7 della Convenzione delle N.U. sui diritti del Fanciullo, e il parto in anonimato. A tal riguardo, il Garante ha incontrato i referenti del servizio presidi ospedalieri della regione e della Commissione consultiva tecnico-scientifica sul percorso nascita (Commissione nascita) per una valutazione congiunta delle azioni da mettere in campo per migliorare la situazione attuale. Sono attese informazioni al riguardo.

Nell'ambito del Tavolo sono state inoltre affrontate le problematiche inerenti **le strutture di accoglienza** e le segnalazioni riguardanti i minori fuori famiglia inseriti in strutture di accoglienza portate all'attenzione del Garante, valutandosi necessario procedere con la messa allo studio di meccanismi più attenti alla vigilanza ed alla verifica dello stato di benessere dei minori accolti. E' attualmente allo studio la pubblicazione di una raccolta dei dati dei minorenni accolti in comunità elaborati dalla Procura in relazione all'attività d'ispezione prevista dall'art. 9 della l. 184/1983.

Altro tema affrontato nel Tavolo sono le **ricadute sui Servizi dell'art 38 disp. att.** come modificato dalla legge del 10 dicembre 2012, n. 219 "Disposizione in materia di riconoscimento dei figli naturali", con cui il legislatore ha introdotto modifiche alle disposizioni del Codice Civile in materia di riconoscimento di figli naturali. La legge introduce modifiche sia per quanto riguarda l'età di assenso del figlio al riconoscimento e l'età dei genitori per riconoscere il figlio che per quanto attiene il principio fondamentale della totale equiparazione tra figli legittimi e naturali. Essa infatti modifica l'assetto giuridico della filiazione sostituendo,

nel codice civile e negli altri testi di legge, le espressioni "figli legittimi" e "figli naturali" con la parola "figli". La ratio sottesa a tale intervento normativo è quella di mettere in primo piano i diritti dei figli e non il vincolo matrimoniale. L'art. 1 della menzionata legge modifica anche le norme relative alla parentela, che viene definita come vincolo tra persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui il figlio sia nato all'interno del matrimonio sia nel caso che sia avvenuto al di fuori di esso, legittimando gli ascendenti a far valere il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minori.

La legge inoltre ha introdotto una drastica riduzione delle materie di competenza del Tribunale per i minorenni, demandando le controversie sul mantenimento e sull'affidamento della prole naturale al Tribunale ordinario, con una forte ricaduta sul lavoro dei Servizi Sociali che hanno quindi la necessità di ridefinire le modalità di interazione con i 9 Tribunali ordinari della regione nell'ambito di queste materie.

Riguardo alla collaborazione tra **Comune di Bologna e Autorità Giudiziarie Minorili** prevista al par. 3.1, primo cpv, prima ip. della Direttiva della Giunta regionale n. 1904/2011 in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari, il 12 giugno 2013, su invito del Garante, Amelia Frascaroli Assessore ai Servizi Sociali del Comune, Eno Quargnolo Direttore del Dipartimento Benessere di Comunità e Annalisa Faccini Responsabile dell'Ufficio Tutela del Comune di Bologna hanno partecipato al Tavolo con l'Autorità giudiziaria. Durante la riunione sono state illustrate le ipotesi organizzative dei Servizi sociali del capoluogo emiliano.

Il confronto con la Procura, già iniziato in altra sede alla presenza del Sindaco di Bologna, ha facilitato l'avvio di un comune lavoro per la stesura di un protocollo in grado di uniformare, nel rispetto delle specifiche autonomie istituzionali, le modalità di intervento su temi specifici, quali gli interventi di protezione ex art 403, l'affido di un minore ai servizi sociali, la protezione dei minori non riconosciuti. Ai lavori, una volta insediato, ha preso parte anche il Presidente del Tribunale per i Minorenni Giuseppe Spadaro.

Attualmente sta per essere **condivisa una prima bozza del lavoro** che sarà oggetto di confronto con i vari Servizi e le Istituzioni.

Altro argomento ha riguardato le questioni emergenti in **materia di art. 403 c.c.**

Quando il minore si trova in una condizione di grave pericolo per la propria integrità fisica e psichica la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo deve collocare in luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione. Numerose sono state le segnalazioni pervenute al Garante sia da parte dell'Autorità Giudiziaria che ha rilevato la presunta inottemperanza dei servizi sociali di tale disposizione, sia dai servizi sociali che dopo l'adozione del collocamento in luogo sicuro ex art 403 c.c. lamentano il ritardo dell'adozione di provvedimenti da parte dell'Autorità Giudiziaria. Si è pertanto iniziato un confronto su tali importanti tematiche.

In conclusione, gli incontri sono stati anche l'occasione per informare i componenti sulle attività specifiche promosse dal Garante nell'ambito della formazione dei tutori volontari, della Ricerca "Percezione, diffusione ed interpretazione dell'istituto dell'Affidamento al Servizio Sociale tra gli operatori delle Istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell'infanzia" e sulle principali problematiche emerse dalle segnalazioni individuali portate all'attenzione del Garante, nonché occasione per tutti di una reciproca informazione delle attività in essere.

I rapporti con l'Avvocatura

Facilitare l'interazione tra sistema dei servizi, sistema della giustizia minorile e avvocatura, operando per favorire una migliore conoscenza dei rispettivi ruoli e competenze, individuando e definendo, se necessario, anche nuove metodologie e procedure di scambio e interazione è uno degli obiettivi del mandato di questo Garante.

Nell'ambito di questa collaborazione, nel corso del 2013, il Garante ha partecipato all'incontro con le **Associazioni Forensi di diritto minorile e di famiglia** organizzato dal Consiglio dell'Ordine Forense in data 15 gennaio 2013.

Nel corso dell'incontro, presieduto dal Presidente del C.O.F. Avv. Sandro Callegaro, il Garante ha presentato ruolo e funzioni di questa nuova figura di garanzia, individuato possibili ambiti e modalità di collaborazione e i principali problemi portati alla sua attenzione, tra i quali la lentezza dei procedimenti di potestà, la durata dei provvedimenti provvisori, il ridotto spazio che in quelle procedure la legge garantisce al contraddittorio e al diritto di difesa, gli allontanamenti ordinati senza previa audizione dei genitori.

Il Garante ha quindi segnalato l'opportunità per le numerose Associazioni Forensi di designare un loro referente quale interlocutore privilegiato del Garante e per la partecipazione al Tavolo con l'Autorità giudiziaria. A sua volta il Presidente dell'Ordine ha manifestato la volontà di avviare con l'ufficio del Garante una fattiva collaborazione, ipotizzando un nuovo incontro in tempi brevi e riservandosi di comunicare il nominativo o i nominativi dei designati.

Nell'ambito della collaborazione avviata con l'Ordine Forense e le Associazioni Forensi di diritto minorile e di famiglia l'impegno del Garante nel corso del 2013 ha seguito principalmente due direzioni fra loro sinergiche:

- a prima finalizzata a **promuovere l'approfondimento della recente produzione normativa nell'ambito della tutela dei diritti delle persone di minore età** e della loro protezione e tutela rivolto in particolare agli operatori del diritto;
- la seconda mirata a **promuovere momenti di scambio e confronto in materia giuridica**, a partire dalle specifiche competenze e responsabilità professionali, fra operatori del diritto (magistratura ed avvocatura) e operatori dei Servizi Sociali e Sanitari regionali al fine di facilitare la reciproca conoscenza e lo scambio multiprofessionale e di favorire l'individuazione di proficue connessioni interistituzionale e buone prassi.

Particolare attenzione, inoltre, è stata data dal Garante al tema della **tutela dei diritti dei grandi minori** attraverso la promozione della collaborazione con l'**Associazione Avvocati di Strada**. L'8 febbraio scorso, il Garante ha incontrato l'Avv. Mumolo, Presidente dell'Associazione Avvocati di Strada per valutare possibili azioni in tema di difesa legale gratuita dei grandi minori e dei minori stranieri non accompagnati in situazione

di tutela. Perplessità a tal riguardo sono state espresse rispetto a due elementi: la necessità di disporre, trattandosi di persone di minore età, di un mandato specifico da parte di una persona/organismo idoneo; l'esigenza per l'Associazione di disporre di un'autorizzazione ad operare da parte del Consiglio dell'Ordine Forense. Le decisioni nel merito sono state dunque subordinate all'esito delle opportune verifiche.

Rafforzare e sostenere la collaborazione con l'Avvocatura per lo sviluppo congiunto di iniziative di promozione e tutela dei diritti delle persone di minore età resta uno degli obiettivi da perseguire nel prosieguo del mandato.



Parte quinta

appendice

VACCINAZIONI E DIRITTO ALLA SALUTE

introduzione di Luigi Fadiga

Questo Quaderno – il primo di una serie che spero lunga – vuole offrire a chi è impegnato nel campo della protezione dell'infanzia e nell'affermazione dei relativi diritti una raccolta quanto più possibile sintetica ma esaustiva di documentazione tecnica e giuridica concernente uno specifico aspetto del diritto dei minori alla salute : quello delle vaccinazioni obbligatorie in età infantile. La scelta dell'argomento proviene dalla constatazione che un certo numero di genitori rifiuta di sottoporre il bambino alle vaccinazioni prescritte dalla legge, facendo così scattare il meccanismo introdotto dal paragrafo 5.12 della delibera della Giunta regionale 13 marzo 2009 n. 256, vale a dire la segnalazione obbligatoria alla procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni e il conseguente possibile ricorso del pubblico ministero al giudice, che in applicazione dell'art. 333 cod. civile può limitare la potestà genitoriale e rendere così giuridicamente possibile la vaccinazione del bambino nonostante la contraria decisione dei genitori.

Va subito precisato che in questa materia il pubblico ministero non ha, come in campo penale, l'obbligo di attivarsi. L'obbligatorietà dell'azione è prevista dalla Costituzione (art. 112) solamente in materia penale, e non in materia di procedimenti civili sulla potestà dei genitori, dove il pubblico ministero si attiva solo quando ritiene che essi violino o trascurino i doveri inerenti alla loro funzione o abusino dei loro poteri cagionando pregiudizio al figlio minore. Spetterà poi al giudice, nel contraddittorio delle parti e valutate le prove, decidere se l'azione del p.m. sia fondata oppure no. L'irregolare distribuzione territoriale del rifiuto di vaccinare il figlio, unita a qualche incertezza giurisprudenziale sulle sue conseguenze, ha sollevato alcuni problemi di carattere operativo tra i quali un sovraccarico di inchieste sociali superflue. Ma anche ne ha posti in evidenza altri, di carattere più generale. Essi riguardano il diritto del bambino alla salute e i corrispettivi diritti-doveri dei genitori, che vanno considerati alla luce della Carta costituzionale e della Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo (d'ora in avanti indicata con l'acronimo inglese CRC).

Il tema è particolarmente ampio e complesso, e il suo approfondimento travalica di molto le attribuzioni del Garante. Tuttavia, come contributo alla discussione e come stimolo per ulteriori riflessioni, si è voluto preparare questo Quaderno, reso possibile dalla qualificata collaborazione della Biblioteca della Regione Emilia Romagna.

La CRC menziona espressamente la salute del minore nell'art. 24, vincolando gli Stati parti a riconoscere il diritto del bambino di "godere del miglior stato di salute possibile", di "beneficiare di servizi medici e di riabilitazione", e di non essere privato del "diritto di avere accesso a tali servizi". La norma non va letta isolatamente ma deve essere coordinata con altre della stessa CRC, in particolare con gli artt. 3 e 12.

Fondamentale è l'art. 3, secondo il quale 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". A

tal fine gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, "in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, tutori, o di altre persone che ne hanno la responsabilità legale".

L'art. 12 introduce il diritto all'ascolto, e obbliga gli Stati parti a garantire al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su tutte le questioni che lo riguardano, e a tenere debitamente conto di tale opinione. Il tema del diritto all'ascolto è fortemente ripreso e focalizzato dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (di seguito Convenzione di Strasburgo), ratificata con la legge 2003 n. 77. Essa infatti lo completa con il diritto di ricevere ogni informazione pertinente e con il diritto di chiedere la designazione di un rappresentante speciale in caso di conflitto di interessi con i genitori. Si desume da queste norme, ormai facenti parte del nostro diritto interno, che il minore di età, prima ancora di essere figlio, è persona, e come tale è titolare di propri ed autonomi diritti civili sociali e politici: così come l'adulto è anzitutto persona, a prescindere dalle relazioni familiari in cui si trova inserito. E dunque la persona minore di età è sin dalla nascita titolare jure proprio del diritto alla salute che esercita tramite i genitori, che ne sono i legali rappresentanti e che hanno "il dovere e il diritto" di mantenere istruire ed educare la prole.

Ciò posto, emerge subito il problema della saldatura di tale principio con quello dell'art. 32 della Costituzione e, conseguentemente, con quello del consenso e dell'autodeterminazione quando il soggetto è minore di età. Nel caso della potestà genitoriale la coincidenza fra le scelte dei genitori e l'interesse del figlio minore è presunta ma non in modo assoluto, ed anzi l'ordinamento prevede un sistema di autorizzazioni del giudice per le decisioni di maggiore rilevanza, e interventi limitativi e ablativi della potestà nei casi in cui la condotta dei genitori è causa per lui di pregiudizio. Inoltre, lo stesso concetto di potestà genitoriale è oggetto ormai di profonda revisione critica, e le residue tracce di potere assoluto sul figlio (lo jus vitae et necis del diritto romano) vengono gradualmente sostituite quelli di responsabilità. Infine, l'arco dell'età minore presenta situazioni personali molto differenziate che si ripercuotono sulla stessa possibilità di ascolto, e si intrecciano con la nozione di capacità di discernimento.

La giurisprudenza elencata nel Quaderno mostra il travaglio che ha attraversato e ancora attraversa le decisioni dei giudici. Non pochi tra loro, di fronte all'opposizione del minore a un trattamento sanitario forse idoneo a salvarne la vita o a ritardarne la morte, hanno dato peso determinante a questa scelta, dove però si trattava di casi in cui il soggetto benché minorenni aveva un sufficiente grado di discernimento per formarsi un'opinione e per esprimerla.

A questo proposito occorre però tenere presente che la mancanza di discernimento non incide sulla titolarità del diritto, uguale per tutti a prescindere dall'età. Dunque i genitori, decidendo sulla salute del neonato, non sono liberi di deciderne come di cosa propria ma agiscono anche in tal caso come legali rappresentanti e devono rispettare il principio del preminente interesse del minore senza che su di questo prevalgano scelte ed opinioni personali.

Questi concetti sembrano restare in ombra quando si parla di obiezione vaccinale, termine di per sé

fuorviante poiché l'obiezione è atto personalissimo che si ripercuote sulla sfera giuridica e personale dello stesso soggetto obiettore e non su quella di un soggetto terzo, come nel caso del negato consenso alla vaccinazione del figlio quando è obbligatoria per disposizione di legge. Gli Stati parti della CRC "si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso" ai servizi medici, afferma l'art. 24 della CRC. Esiste dunque un autonomo diritto del minore ad essere vaccinato, ed incombe ai genitori "la responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo" (CRC, art. 18).

La Costituzione repubblicana sancisce nell'art. 30 che "è dovere e diritto dei genitori mantenere educare ed istruire i figli": prima dovere, e poi diritto, essendo il diritto attribuito in funzione dell'adempimento di quel dovere. Nei casi di incapacità dei genitori, prosegue la norma, "la legge provvede a che siano assolti i loro compiti." Si fanno rientrare nell'ipotesi i casi a cui si è fatto cenno sopra, quelli cioè in cui uno o entrambi i genitori trascurano il figlio o lo maltrattano.

Non può rientrare automaticamente in questa casistica l'omessa vaccinazione obbligatoria del figlio, e la giurisprudenza ha da tempo riconosciuto che, di per sé, essa non basta a porre in essere un abuso della potestà (Cass., nr. 1920/2004). Può tuttavia essere un significativo indice di trascuratezza se unito ad altri elementi che la accompagnino. Non sembra quindi giustificato l'automatismo della segnalazione all'autorità giudiziaria minorile previsto dal punto 5.12 della DGR 2009 n. 256. Il dovere di segnalazione al pubblico ministero da parte dei servizi socio-sanitari è disciplinato dalla legge con riferimento alle situazioni di abbandono morale e materiale (art. 9 comma 1 della legge 1983 n. 184 e succ. mod.), e il dovere di intervento dall'art. 403 del codice civile; e dunque in casi molto diversi da quelli dell'obiezione vaccinale. E si tratta di un dovere che presuppone necessariamente un margine di valutazione tecnica, non essendo definibile a priori il limite a partire dal quale può parlarsi di situazione di abbandono o di urgente necessità di intervento.

D'altra parte, l'obbligo vaccinale è posto anche a tutela della salute collettiva, ed è quindi necessario un corretto bilanciamento fra i due valori protetti dall'art. 32 della Costituzione. Spetterebbe al legislatore, "ineludibilmente" (Corte cost., nr. 258/1994), intervenire di nuovo in questa materia, dal momento che la legge più recente risale a più di vent'anni addietro e la più antica a più di settanta, e quindi tutte andrebbero riviste alla luce degli enormi progressi scientifici intervenuti nella materia.

Questo invito non è stato ancora accolto, ma già adesso una rilettura delle disposizioni regionali appare possibile ed augurabile, al fine di evitare gli inconvenienti che si sono registrati ed allo scopo di riportare le vaccinazioni nell'ambito esclusivamente sanitario, limitando le segnalazioni ai casi di fondato sospetto di incuria.



Regione Emilia-Romagna
Garante per l'infanzia
e l'adolescenza



vaccinazioni e diritto alla salute

trattamenti sanitari, vaccinazioni, diritto alla salute
delle persone minori di età

n. 1/2013

FACCIAMO CRESCERE IL TUTORE VONLOTARIO

relazione introduttiva al convegno di Luigi Fadiga

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 ed 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 diritti senza essere i 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 incaricato 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 del 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 e 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 modif. 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.



minori?
garanzie

**Facciamo crescere
il tutore volontario**

Percorso di sensibilizzazione e formazione
per tutori volontari

Prendersi cura, dare voce,
ascoltare, rappresentare,
creare un rapporto individuale
con il minore

“ *il tutore volontario:
quasi un microgarante?* ”

7 marzo 2013
Sala polivalente "Guido Fanti"

Per informazioni:
ufficio del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza
garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it
http://www.assemblea.emr.it/garanti

Regione Emilia-Romagna
Garante per l'infanzia
e l'adolescenza

VOLA BO
Centro Servizi
per il Volontariato
della provincia di Bologna

IL DIRITTO ALL'ASCOLTO DELLE PERSONE DI MINORE ETÀ

Introduzione alla ricerca di Luigi Fadiga

Forse la sfida principale contenuta nella Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo è, per le sue implicazioni in campo pedagogico giuridico e sociale, il diritto dei minori di età di esprimere liberamente la propria opinione sulle questioni che li riguardano, vale a dire il diritto all'ascolto. Così prescrive l'art. 12 della Convenzione, che stabilisce inoltre il conseguente dovere di prendere in considerazione quelle opinioni, tenendo conto dell'età e del grado di maturità del soggetto.

Come è stato autorevolmente notato (Carlo Alfredo Moro, 2008), la Convenzione è non solo e non tanto un codice di diritti quanto principalmente un programma di sviluppo umano del bambino e dell'adolescente che deve riflettersi in tutti gli ambiti: familiare, scolastico, istituzionale e sociale.

Sotto l'aspetto sociale basti considerare la capacità intrinseca del diritto all'ascolto di dare voce all'unica fascia di cittadini priva di rappresentanza. Bambini, ragazzi, adolescenti, non hanno mai avuto voce in capitolo in quanto tali. Non hanno diritto di voto, non hanno un partito, non hanno un sindacato. Il rispetto dei loro diritti è lasciato alla sensibilità e al livello sociale e culturale del luogo in cui vivono. Le grandi scelte politiche, economiche, legislative e sociali vengono fatte senza che le loro esigenze specifiche vengano considerate prioritarie, come invece la Convenzione prescrive, o almeno paritarie. Spesso anzi, sotto il pretesto dell'economicità, della semplificazione e dell'efficienza, vengono posposte, sacrificate o ignorate.

Sotto l'aspetto pedagogico, il diritto all'ascolto ha immediate ripercussioni nell'educazione dei bambini e dei ragazzi. In ambito familiare esso infatti presuppone tra genitori e figli un continuo dialogo, in cui deve trovare spazio il diritto del figlio di essere aiutato a formarsi un'opinione e a conoscere preventivamente i possibili effetti delle scelte che egli vorrebbe fare o che vorrebbe fossero fatte per lui. Quella che la Convenzione propone è dunque un'educazione alla responsabilità, sotto un duplice profilo. Dal lato del figlio, perché egli possa crescere esercitando responsabilmente i diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione stessa, nella consapevolezza del dovere di rispettarne l'esercizio da parte degli altri. Da parte dei genitori, perché si facciano pienamente consapevoli che il loro ruolo, come sancisce la Carta costituzionale, comporta doveri prima che diritti. La nostra tradizione culturale ha molto stentato a recepire questi principi, ma finalmente la legge 2012 n. 219 li ha fatti propri sopprimendo finanche il termine di potestà genitoriale, sostituito con quello di responsabilità dei genitori.

Infine, sotto l'aspetto giuridico, il diritto all'ascolto sancito dall'art. 12 della Convenzione delle N.U. è stato ulteriormente ampliato a livello europeo dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti da parte dei minori, che l'Italia ha ratificato già da un decennio. Per effetto di questi strumenti internazionali, vincolanti per il nostro Paese, non è più consentito al giudice decidere questioni che involgono gli interessi e la vita di una persona di minore età senza averla ascoltata o senza avere ascoltato i suoi rappresentanti. Ciò comporta modifiche e adattamenti normativi sul piano del diritto sostanziale e processuale, che solo in parte sono stati attuati.

Qual è il ruolo del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza in tale contesto? Certamente quello di "accogliere le segnalazioni provenienti anche da persone di minore età", come recita l'art. 2 lett. f) della legge regionale istitutiva di questa specifica figura di garanzia prevista dallo Statuto della Regione. E dunque il Garante deve aprire un canale comunicativo con bambini e ragazzi, e tenerlo pervio e scorrevole. La tecnologia oggi facilita questo compito mettendo a disposizione strumenti di comunicazione e socializzazione che i giovani frequentano abitualmente. Questi tuttavia non sono né l'unico né il principale strumento per assicurare ai minori di età il diritto all'ascolto, e nemmeno il loro utilizzo può costituire un parametro per considerare adempiuti i compiti del Garante.

Ascoltare non vuol dire limitarsi da lontano all'audizione o alla lettura di ciò che il ragazzo esprime con le parole o con i messaggi. Ciò che occorre è facilitare l'ascolto diretto e promuovere nello stesso tempo una cultura dell'ascolto diffuso. Occorre cioè che il ragazzo si senta ascoltato, percepisca l'attenzione nei suoi confronti, e possa più facilmente esprimere i suoi dubbi, i suoi timori e i suoi problemi, nella certezza di trovare ascoltatori adulti vicini, rispettosi e attenti.

La scuola, intesa come "spazio di vita" che coinvolge tutti gli aspetti della crescita e della socializzazione di bambini e ragazzi, è il luogo privilegiato dove ciò può avvenire, e dove in parte già avviene. Gli Sportelli d'Ascolto rispondono a questo scopo. Dalla scuola e dal mondo della formazione professionale dunque è opportuno partire, e per questo è stata effettuata questa ricerca che indaga, seppur limitatamente ai territori delle province di Forlì-Cesena e Parma, gli aspetti quantitativi e qualitativi delle possibilità dei ragazzi di comunicare e di essere ascoltati.

La mancanza di limiti di età rigidi e predeterminati verso il basso per l'attuazione del diritto all'ascolto rende la scuola particolarmente adatta allo scopo. Non sono infatti gli anni del minore il criterio base indicato dalla Convenzione, ma è la sua capacità di discernimento.

Sono ricorrenti le proposte di abbassare a sedici anni il limite della maggiore età, sotto il duplice e contrastante profilo di dare ai ragazzi maggiore autonomia e maggiori responsabilità, ma la strada indicata dalla Convenzione appare nettamente preferibile. Un abbassamento generalizzato della soglia del 18° anno comporta il rischio di una minore protezione e di un'adultizzazione precoce, lasciando il ragazzo solo e in balia delle spinte del mercato. Una cultura dell'attenzione e dell'ascolto può invece dare spazio alle sue esigenze personali, senza caricarlo anzitempo di responsabilità legali che finirebbero per aumentare un pericoloso senso di frattura generazionale.

Per scongiurare questo rischio vanno costruiti luoghi, reti e sinergie capaci di far fronte ai molteplici e sempre più complessi bisogni di bambini e ragazzi. Questo lavoro nelle scuole e nei centri di formazione professionale delle Province di Forlì-Cesena e Parma, realizzato in collaborazione con il Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna e con l'ausilio dell'Ufficio Scolastico della Regione Emilia-Romagna, va in questa direzione.



DIPARTIMENTO DI PSICOLOGIA
Alma Mater Studiorum – Università di BOLOGNA

ascolto.. diritto e dovere



Ricerca sugli Sportelli di Ascolto e CIC
nelle province di Forlì-Cesena e Parma

Rapporto Conclusivo della fase quantitativa

a cura di Bruna Zani, Cinzia Albanesi, Martina Stefanelli
Dipartimento di Psicologia, Università di Bologna

PROBLEMI VECCHI E NUOVI IN TEMA DI ASCOLTO DEL MINORE

di Luigi Fadiga

Il problema in generale

Con l'entrata in vigore del nuovo art. 155 sexies del codice civile, introdotto dalla recentissima legge 54/2006 sull'affidamento condiviso, il sistema giudiziario italiano non può ormai sottrarsi al confronto con un compito che sino ad ora ha cercato di sfuggire: l'ascolto del minore nel processo civile.

In un'ottica riduttiva e minimalista, si potrebbe dire che questo atto processuale non costituisce una grande novità. Molte e non nuove infatti sono le norme che prevedono o impongono che il minore sia sentito dal giudice, attribuendo talora finanche una valenza determinante alla volontà espressa dal minore stesso.

La carica innovativa contenuta nel nuovo testo dell'art. 155 sexies della legge sarebbe però fortemente sminuita se una simile interpretazione dovesse prevalere. A ben guardare infatti, quelle norme non parlano mai di ascolto e non utilizzano mai il verbo ascoltare. Usano il participio passato del verbo sentire: sentito il minore, una formuletta consueta e non ansiogena, utilizzata anche quando occorre acquisire il parere del pubblico ministero che, appunto, deve essere sentito. Un passaggio processuale che, in campo civilistico, ha acquistato da tempo valenza quasi del tutto formale: una clausola di stile, come sanno bene avvocati e giudici che si occupano di procedimenti di separazione e divorzio.

Il fatto è che, 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' per questo che in aereo l'assistente di volo, dopo avere spiegato l'uso dei dispositivi di sicurezza, "ringrazia per la cortese attenzione": ma il ringraziamento è meritato solamente da coloro che tale attenzione le hanno prestato, non dai passeggeri che hanno finto di ascoltare, rassegnandosi a sentire con un po' di fastidio il suono della sua voce.

In questi termini, non è esagerato affermare che il concetto di ascolto è ancora estraneo alla nostra tradizione processualcivilistica, e che il solo fatto di dover sentire il minore ha creato problemi: prova ne sia che in tema di scioglimento del matrimonio la formulazione degli artt. 4 e 6 della legge 1.12.1970 n.898 è stata ulteriormente ridotta dalla legge di riforma 6.3.1987 n. 74. E d'altra parte, prima della legge 54/2006, nemmeno quel piccolo spiraglio era lasciato ai minori nella procedura di separazione

personale, poiché il vecchio testo dell'art. 155 c.c. non prevedeva che i figli minori fossero sentiti.

Perché l'ascolto del minore: il contesto internazionale

Va sottolineato che la scelta riduttiva operata con la riforma del 1987 era, già a quell'epoca, in netta controtendenza con quanto andava emergendo dai lavori preparatori della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989, e con tutto il successivo sviluppo del concetto di ascolto dl minore a livello internazionale.

A questo proposito va ricordato che l'art. 12 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo impegna gli Stati contraenti a "garantire al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo riguarda", dandogli la possibilità di essere ascoltato in ogni procedimento giudiziario o amministrativo, e ciò sia direttamente, sia per mezzo di un rappresentante o di un organismo idoneo. Corrispettivo a tale diritto è il dovere dell'adulto di prendere in considerazione l'opinione del fanciullo, tenendo conto della sua età e del grado di maturità.

Analogamente, e più analiticamente, provvede l'art. 3 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996. In base a tale norma, il fanciullo considerato dal diritto interno come avente sufficiente discernimento ha diritto non solo di essere consultato e di esprimere la propria opinione, ma altresì di chiedere un aiuto per formarsi un convincimento, ottenendo a tal fine ogni informazione pertinente anche in ordine alle conseguenze delle sue scelte. Né basta, poiché il successivo art. 6 impone al giudice l'obbligo di accertarsi che tali informazioni siano state fornite, e prescrive che egli ascolti il fanciullo consultandolo personalmente se del caso e se necessario in privato, consentendogli di esporre la propria opinione e tenendone il debito conto nella decisione.

Ancora a livello europeo, la Raccomandazione 1121(1990) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sollecita gli Stati membri all'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti fanciullo, stimolandoli fra l'altro a meglio informare i minori sui loro diritti e a istituire per loro un apposito mediatore con compiti di informazione, consiglio ed eventuale rappresentanza in giudizio.

Infine, sempre a livello europeo e molto recentemente, il Regolamento (CE) n. 2201/2003 del 27 novembre 2003 ribadisce l'importanza dell'audizione del minore, negando a certe condizioni la riconoscibilità delle decisioni sulla responsabilità genitoriale e di quelle relative al diritto di visita e al ritorno del minore, quando quest'ultimo non abbia avuto la possibilità di essere ascoltato (art. 23 lett. c; art. 41 e 42)

Perché l'ascolto del minore: il contesto interno.

La legislazione.

Le previsioni normative che, nel nostro ordinamento, prevedono l'età minima a partire dalla quale inizia la facoltà o l'obbligo del giudice di sentire il minore sono caratterizzate da una grande e ingiustificata diversità . Qualche esempio ne può dare confermare.

Nel caso di apertura della tutela, il giudice tutelare deve sentire il minore che ha compiuto i dieci anni prima di deliberare sul luogo dove deve essere allevato e sul suo avviamento agli studi o "all'esercizio

di un'arte, mestiere o professione" (art. 371 n. 1 cod. civ.). Nei casi di cui all'art. 145 c.c. (disaccordo fra i coniugi sull'indirizzo della vita familiare) e 250 c.c. (riconoscimento del figlio naturale) devono essere sentiti i figli ultrasedicenni; nei casi di cui all'art. 316 c.c. (controversie sull'esercizio della potestà) vanno sentiti i minori ultraquattordicenni. Nei procedimenti di decadenza o limitazione della potestà (artt. 330, 332 e 333 c.c.) non è previsto che il figlio minore debba o possa essere sentito; in quelli di affidamento familiare, di adottabilità, di adozione legittimante e di adozione in casi particolari, disciplinati dalla legge 1983 n. 184 modif. dalla legge 149/2001, deve essere sentito il minore ultradodicesimo e anche quello di età inferiore se capace di discernimento.

Prima dell'entrata in vigore della legge 54/2006, nei procedimenti di scioglimento del matrimonio i figli minori andavano sentiti solo in caso di stretta necessità anche "in considerazione della loro età", lasciandosi quindi alla mera discrezionalità del giudice individuare caso per caso un limite minimo. Nei procedimenti di separazione giudiziale non era previsto che i figli minori fossero sentiti.

Come si vede, si tratta di una disciplina non unitaria, e non giustificata nelle sue differenze. Le quattro fasce di età previste perché il minore debba essere sentito (10, 12, 14 e 16 anni) non sono collegate alla maggiore o minore incidenza del thema decidendum, e l'unica giustificazione della differenza sembra essere la diversa epoca in cui le norme stesse sono state dettate.

La giurisprudenza.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo è stata ratificata da più di quindici anni con la legge 27 maggio 1991 n. 176, e la Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti dei fanciulli con la legge 20 marzo 2003. Per quanto riguarda la Raccomandazione 1121(1990) del Consiglio d'Europa, il suo valore morale non può essere facilmente ignorato. Infine, le disposizioni del Regolamento dell'Unione Europea non hanno bisogno di legge di ratifica e sono immediatamente efficaci negli ordinamenti degli Stati membri.

Malgrado ciò, le resistenze nei confronti dell'ascolto del minore sono state sempre fortissime, e la giurisprudenza delle magistrature superiori ha lungamente fatto muro verso ogni tentativo di far sentire la voce del minore nel processo. A questo proposito, alcune pronunce meritano di essere ricordate.

Nel 1986 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 185 (pres. Paladin, rel. Dell'Andro), dichiarava non fondate le eccezioni di incostituzionalità sollevate dal Tribunale di Genova relative alla mancata previsione della nomina di un curatore speciale del minore nei giudizi di separazione e divorzio, osservando che l'interesse del minore in quei giudizi doveva ritenersi sufficientemente tutelato dalla presenza del pubblico ministero; che la valutazione relativa al modo e al grado di effettiva tutela in giudizio spettava al legislatore; che quest'ultimo non è vincolato - in tutti i casi di riconosciuti interessi al giudizio o nel giudizio - a prevedere la qualità di parte per i titolari degli interessi stessi. Aggiungeva la Corte che l'attribuzione della qualità di parte ai figli minori nei giudizi di separazione e divorzio avrebbe potuto istituzionalizzare pericolosamente il conflitto fra genitori e figli, ed osservava infine che i giudizi di separazione e divorzio non incidono né si riflettono sullo status dei figli minori, come invece accade nei giudizi di disconoscimento e di adottabilità.

Riletta vent'anni dopo, questa motivazione desta meraviglia per il suo arido formalismo. Neppure un

cenno veniva fatto al disposto dell'art. 4 comma 5 della legge n. 898/1970, che già allora prevedeva la possibilità dare spazio al minore, quanto meno sentendone la voce. E neppure il giudice remittente faceva cenno a questa previsione, né rilevava che essa è contenuta solo nel procedimento di divorzio e non anche in quello di separazione.

Dal canto suo la Cassazione con la sentenza n. 6470 del 10.5.2001 (vale a dire, già dieci anni dopo l'entrata in vigore della legge di ratifica della Convenzione ONU), affermava che il vizio procedurale dipendente dalla mancata audizione del minore nel procedimento disciplinato dall'art. 250 comma 4 cod. civ. non costituisce nullità rilevabile d'ufficio, trattandosi di una mera "prescrizione" (?). Anche con la sentenza n. 19554 del 19.12.2003 in tema di sottrazione internazionale di minori la Corte escludeva la sussistenza di un obbligo di ascoltare il minore nel procedimento delineato dalla legge nr. 64/1994, senza prendere in considerazione gli eventuali effetti della ratifica della Convenzione ONU e nemmeno quelli della sentenza nr. 1/2002 della Corte costituzionale, della quale si dirà fra poco. Uno spiraglio si nota invece nella sentenza 21359 del 9.11.2004, secondo la quale l'audizione del minore nel procedimento di cui all'art. 250 c.c. è considerata la prima fonte di convincimento di giudice, deve essere disposta anche d'ufficio, e non è delegabile al consulente tecnico.

La Convenzione delle Nazioni Unite e la relativa legge di ratifica sono invece menzionate nella sentenza 22350 del 26.11.2004 in tema di procedimento di adottabilità, dove la Corte afferma che l'audizione del minore infradodicenne non è un obbligo ma una facoltà del giudice di merito, riservata al suo prudente apprezzamento. Sulla stessa linea è la sentenza 12168 del 9.6.2005.

A parte ogni questione sulla immediata efficacia delle norme convenzionali e dell'art. 12 in particolare, in queste decisioni non si avverte alcuno sforzo interpretativo per aprire un possibile spazio ai nuovi principi. Al contrario, quando si menziona la Convenzione delle Nazioni Unite lo si fa per richiamarne le limitazioni, e non le aperture. E tutto ciò, si noti, ben tre anni dopo la coraggiosa sentenza 30.1.2002 n. 1 della Corte costituzionale, che, capovolgendo il primitivo approccio ricordato più sopra e riconoscendo l'efficacia imperativa delle norme convenzionali a seguito dell'intervenuta ratifica, ha affermato essere "ormai entrata nell'ordinamento" la prescrizione dell'art. 12 della Convenzione, con l'effetto di "configurare il minore come 'parte' del procedimento".

Le prassi giudiziarie.

Per spiegare una così pervicace resistenza a dare spazio all'ascolto del minore l'approccio giuridico è insufficiente, ed è opportuno ricorrere ad altri criteri.

Secondo le risposte fornite nel 2001 da una campione di magistrati a un questionario dell'Associazione Nazionale Magistrati nell'ambito di una ricerca sulle prassi nelle cause di separazione e divorzio, alla quale fu dedicato un importante convegno, nella fase presidenziale dei procedimenti di separazione i figli minori vengono sentiti spesso soltanto dal 6% degli intervistati; raramente dal 74%; mai dal 16%. Il residuo 4% si riferisce a mancate risposte. L'ascolto avviene sempre in maniera protetta nel 3,7% del campione; spesso nel 3,7%; raramente nel 14,8%; mai nel 77,8%. Mancano purtroppo i dati relativi al procedimento di divorzio, nel quale, a differenza del procedimento di separazione personale, l'audizione del minore era prevista sin dalla legge del 1970. Va sottolineato che alla data

della ricerca dell'ANM dodici anni erano passati dalla firma della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, e dieci dalla legge di ratifica.

Un ulteriore questionario di verifica e di aggiornamento è stato distribuito nel 2005, questa volta anche ai giudici dei tribunali per i minorenni, in precedenza dimenticati dall'A.N.M. Si è però ancora in attesa di conoscerne i risultati. Intanto, due considerazioni sono già possibili. La prima, che l'impatto delle convenzioni internazionali e delle solenni raccomandazioni è stato pressoché nullo a livello di prassi giudiziarie. La seconda, che la fase presidenziale del procedimento di separazione personale, certamente la più idonea ad un ascolto del minore per la sua ridotta formalità, non è stata utilizzata adeguatamente a quello scopo. In altri termini, un'ottima occasione per dare voce al figlio minore è stata sprecata.

Non diverso il panorama relativo alla fase della trattazione. Qui, l'ascolto del minore avviene raramente da parte dell'88,6% del campione; mai da parte del 4,5%. I motivi per cui il giudice dispone l'ascolto sono i più vari. I 23 intervistati rispondenti ne indicano 22. Il motivo più ricorrente è quello dell'opportunità ai fini della decisione sull'affidamento (8,7%). Solo il 4,3% indica il motivo di "considerare il punto di vista del minore ultradodicesimo", e in pari misura quello di "accertare la volontà del minore adolescente." L'ascolto è effettuato direttamente dal giudice nel 46,7% del campione, raramente con l'aiuto di uno "specialista" (47,2% delle risposte). Il minore viene sempre ascoltato dal CTU per il 10,8% del campione; spesso per il 32,4%; raramente per il 35,5%; mai per il 21,6%.

Per quanto poi riguarda l'intervento del pubblico ministero e la sua rilevanza ai fini della difesa degli interessi del minore (argomento particolarmente caro alla giurisprudenza in materia), dalla ricerca sopra citata emerge che nell'88,7% delle risposte egli non esprime affatto (43,2%) o esprime raramente (45,5%) un parere sui provvedimenti presidenziali adottati nell'interesse dei minori. E ciò basti a valutarne il ruolo in questi procedimenti.

L'ascolto del minore e la legge 8 febbraio 2006 n. 54

L'art. 155 sexies del codice civile, introdotto con l'art. 1 della legge 8 febbraio 2006 n. 54 e rubricato "Poteri del giudice e ascolto del minore", dispone nel primo comma: "Prima dell'emanazione, anche in via provvisoria, dei provvedimenti di cui all'art. 155, il giudice può assumere, ad istanza di parte o d'ufficio, mezzi di prova. Il giudice dispone, inoltre, l'audizione del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento." Inoltre, l'art. 4 della stessa legge ne estende tutte le disposizioni (e dunque anche quella appena citata) anche ai procedimenti di scioglimento, cessazione degli effetti civili e nullità del matrimonio, nonché a quelli relativi ai figli di genitori non coniugati.

Grandi sono i cambiamenti e la carica innovativa conseguenti alla nuova disciplina. Questi aspetti sembrano particolarmente rilevanti:

- si sono finalmente unificati i criteri concernenti l'età minima per l'ascolto, individuandola con precisione come momento iniziale del diritto del minore ad essere ascoltato;
- si è esteso il diritto all'ascolto anche all'età inferiore alla minima, quando il minore abbia capacità

di discernimento;

- si è esteso l'ascolto a tutti i procedimenti relativi a casi di frattura della coppia genitoriale (ivi compresa la coppia di fatto), e ciò a partire dal procedimento di separazione personale, eliminando così una irrazionale e ingiustificata differenza;
- si è sottratto l'ascolto del minore dall'ambito dei mezzi prova, dove era stato espressamente e pericolosamente collocato dall'art. 6 della legge 6.3.1987 n. 74 ed anche di lavori preparatori della legge in esame.

In proposito, vanno fatte alcune considerazioni. La prima concerne l'obbligatorietà dell'ascolto, che alcuni commentatori con notevole sforzo interpretativo già mettono in dubbio, e cercano comunque di mantenere nell'ambito dei mezzi di prova. Ma ciò significa voler ignorare gli obblighi derivanti da ben due Convenzioni internazionali già ratificate (la Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo e quella di Strasburgo sull'esercizio dei diritti), nonché le argomentazioni svolte in proposito dalla Corte costituzionale con la sentenza nr. 1/2002 richiamata più sopra. L'ascolto del minore non può più essere una facoltà del giudice. Esprimere la propria opinione è un suo preciso diritto, che come abbiamo visto discende dall'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite. D'altra parte, la chiara formulazione della norma e l'utilizzo del verbo nel modo indicativo ("il giudice dispone") non lasciano dubbi sulla sua natura imperativa, e il punto fermo che chiude il primo inciso del comma in esame vale chiaramente a separare l'area dei mezzi di prova da quella dell'ascolto.

I lavori parlamentari confermano l'interpretazione qui proposta, mentre i contrari sforzi interpretativi di parte della dottrina appaiono del tutto coerenti con le antiche tradizionali resistenze a dare spazio alla voce del minore nei procedimenti di separazione e divorzio: quelle stesse resistenze che hanno prevalso nella legge di riforma del 1987, ma che la legge 54/2006 ha voluto contrastare e superare. Non si vuol negare con questo che l'applicazione delle nuove norme sull'ascolto del minore ponga delicati problemi processuali, come ad esempio l'individuazione del momento in cui l'ascolto deve avvenire e le sue modalità. Ma si vogliono sottolineare le opposte direzioni degli sforzi interpretativi di parte della dottrina, volti da un lato a impegnarsi a fondo per interpretare i molti passi oscuri della nuova legge, e a rigettare dall'altro in poche battute le difficoltà conseguenti al chiaro obbligo dell'ascolto dei figli minori.

L'altra considerazione concerne la capacità di discernimento e l'audizione del minore infradodocenne. Il legislatore ha mutuato il concetto di capacità di discernimento dalla legge 28.3.2001 n. 149, che, mutuandolo a sua volta dal testo francese (*enfant... capable de discernement*) della Convenzione ONU, lo ha introdotto nel nuovo procedimento di adottabilità. In precedenza, secondo il testo originario della legge 4 maggio 1983 n. 184, l'ascolto del minore infradodocenne era rimesso a una valutazione di opportunità da parte del giudice.

La capacità di discernimento del minore è un termine che ha fatto la sua comparsa in campo penale, e che era presente nel codice penale Zanardelli. E' stata invece rifiutata dal codice Rocco, che vi ha preferito la nozione di capacità d'intendere e di volere. Siamo perciò di fronte a un concetto nato in campo penalistico, e del tutto nuovo in campo civilistico. Ma il testo inglese della Convenzione ne chiarisce il senso ed il significato, utilizzando non già il termine *discernement* bensì la perifrasi *child*

who is capable of forming his or her own views, vale a dire “minore capace di formarsi la propria opinione”, opinione che egli ha diritto di esprimere.

In base alla successiva Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996, l'esercizio di questo diritto deve essere facilitato da altri due diritti, strumentali al primo: quello di ricevere tutte le informazioni pertinenti, e quello di essere informato sulle possibili conseguenze delle aspirazioni da lui manifestate e delle possibili conseguenze di ogni decisione.

Inquadrate in questa prospettiva, l'ascolto del minore (o meglio, l'ascolto dell'opinione del minore) acquista un pregio sino ad ora ignoto al nostro diritto processuale e sostanziale, e si rivela essere qualcosa di molto più importante di quel fastidioso passaggio formale a cui è stato ridotto dalla giurisprudenza e soprattutto dalla prassi dei tribunali ordinari. Superfluo poi sottolineare che sarebbe del tutto improprio definirlo un mezzo di prova.

Pur dovendosi largamente apprezzare lo sforzo compiuto dal legislatore del 2006 con la nuova disciplina dell'ascolto (parola tuttavia contenuta solo nella rubrica dell'art. 155 sexies), per misurare la distanza che ci separa ancora da una nozione di ascolto del minore conforme a quella voluta dalla Convenzione delle Nazioni Unite, può essere opportuno leggere quanto dispone in merito il codice civile francese con l'art. 388-1, introdotto tredici anni or sono con una legge del 1993: “Dans toute procédure le concernant, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être entendu par le juge ou la personne désignée par le juge a cet effet. Lorsque le mineur en fait la demande, son audition ne peut être écartée par le juge que par une décision spécialement motivée. Il peut être entendu seul, avec un avocat, ou une personne de son choix. Si ce choix n'apparaît pas conforme à l'intérêt du mineur, le juge peut procéder à la désignation d'une autre personne. L'audition du mineur ne lui confère pas la qualité de partie à la procédure.»

Quando e come l'ascolto

L'art 155 sexies comma 1 non specifica il momento in cui il minore deve essere ascoltato. Fermo restando che l'ascolto non è più una facoltà del giudice ma un preciso diritto del minore ultradodicescimo (e anche di età inferiore se capace di discernimento) la cui omissione determina la nullità del procedimento, si deve dunque ritenere che spetti al giudice individuare il momento ottimale in cui provvedere all'ascolto.

E' da escludere che esso debba necessariamente precedere l'emanazione dei provvedimenti provvisori, come qualcuno potrebbe ritenere ricollegando l'obbligatorietà dell'ascolto alla disposizione del primo inciso del comma in esame, dove si parla di assunzione di mezzi di prova anche prima dei provvedimenti provvisori. L'ascolto infatti non è un mezzo di prova. Pertanto, pur se in un certo numero di casi sarà opportuno provvedervi prima dei provvedimenti provvisori, questa valutazione andrà fatta caso per caso, tenendo conto dell'età del minore, del livello di conflittualità fra i genitori, e di ogni altra rilevante circostanza. Va rilevato però che, dopo le modifiche introdotte con la legge 80/2005, la fase presidenziale sembra essere nuovamente connotata da caratteri di volontaria giurisdizione: cosicché la si potrebbe ritenere una sede particolarmente adatta all'ascolto.

Se fatto in sede presidenziale e prima dei provvedimenti provvisori, è tuttavia possibile che sia opportuno rinnovare l'ascolto in una fase successiva. Infatti, l'ascolto non deve essere una frettolosa e fastidiosa formalità processuale, ma un momento lasciato al minore perché possa esprimersi. Pertanto, se sono ipotizzabili situazioni in cui, anteriormente alla decisione provvisoria, è opportuna l'audizione del figlio minore, è anche possibile immaginare la necessità di rinnovare l'ascolto davanti al giudice istruttore dopo che i provvedimenti provvisori hanno avuto una adeguata sperimentazione, e comunque in prossimità della decisione definitiva. Quest'ultima infatti può intervenire a considerevole distanza di tempo dalla prima audizione, quando le situazioni personali e relazionali si sono modificate anche profondamente. Sarebbe quindi pericoloso che il giudice formasse il suo convincimento in base a quanto emerso da un'audizione del minore avvenuta un anno o due prima della decisione.

Infine, tenuto conto della natura dell'ascolto come diritto del minore, è da ritenere che il giudice debba provvedervi quando il minore espressamente lo richieda, motivando l'eventuale rifiuto con espresso riferimento al suo contrario interesse.

Strettamente collegata al quando, è la questione del come. Infatti, e per prima cosa, all'ascolto del minore andrà di regola destinata un'apposita udienza. Non è concepibile un ascolto effettuato nel contesto delle ordinarie udienze presidenziali. Non si vuol dire con questo che l'ascolto debba essere necessariamente e neppure preferibilmente protetto, ché anzi l'ascolto diretto è di norma quello che meglio permette al giudice di formarsi un convincimento. Tuttavia, affinché l'ascolto diretto possa essere utile e non dannoso, è necessario che il giudice e l'avvocato apprendano uno stile di comunicazione adeguato: apprendano cioè quello che è stato efficacemente chiamato l'alfabeto della relazione col minore. Esso comprende dieci punti fondamentali:

- il minore deve essere informato in precedenza dell'incontro, del suo scopo e delle condizioni del suo svolgimento;
- l'incontro deve avvenire in un ambiente idoneo; il giudice dovrebbe sedere accanto al minore e non dietro la scrivania;
- è assolutamente preferibile l'ascolto a due, dando agli avvocati la possibilità di seguirlo attraverso un vetro unidirezionale o mediante un semplice sistema di televisione a circuito chiuso;
- è indispensabile curare l'accoglienza: il minore non deve aspettare in un corridoio; il giudice deve essere puntuale, ricevere il minore con gentilezza e senza inutili attese, deve metterlo a suo agio, spiegargli chi è, evitare ogni atteggiamento burocratico o di mal celata superiorità;
- il giudice deve mettersi in un'attitudine di attenzione e di ascolto, dando spazio al racconto che gli viene fatto, senza inutili interruzioni;
- il giudice deve essere sincero con il minore, e non ingannarlo con frasi del tipo "dillo pure a me; rimarrà fra noi";
- il giudice deve evitare termini tecnici e parole difficili: deve imparare a spiegarsi in modo schietto e adeguato all'età dell'interlocutore;
- prima di fare delle domande, il giudice deve ascoltare il minore, cercare di capirlo e di instaurare con lui un rapporto di fiducia;
- il giudice deve guardarsi dal rischio di manipolazione dell'ascolto e dal rischio di cercare nelle

dichiarazioni del bambino una conferma del suo convincimento;

- *il giudice deve spiegare al minore che non è suo dovere accontentarlo, ma che è suo dovere tenere conto dell'opinione e dei desideri che il minore gli ha espresso, e spiegare per iscritto i motivi per cui ritenesse di doversene discostare.*

Richiede uno sforzo di immaginazione non comune raffigurarsi l'effettiva applicazione di tali regole in tutti i procedimenti di separazione e divorzio che si celebrano oggi nei tribunali ordinari italiani. Ed i problemi non sono solo qualitativi, ma anche quantitativi. A questo proposito non va dimenticato che nel solo anno 2001, epoca della ricerca menzionata più sopra, erano 57.215 i minori coinvolti nei 75.890 procedimenti di separazione e 18.490 nei 40.051 procedimenti di divorzio, per un totale di 75.705 minori. Ciò permette di valutare l'impatto che la Convenzione ONU avrebbe dovuto avere – e non ha avuto – sui procedimenti in materia minorile e familiare nel quindicennio trascorso dalla legge 27 maggio 1991 n. 176 che l'ha ratificata e resa esecutiva in Italia.

Considerazioni conclusive.

Appare chiaro a questo punto che la sordità del sistema giudiziario italiano verso i principi della Convenzione è un fatto culturale, favorito e potenziato da condizioni normative, strutturali e ordinamentali che lo rendono pressoché impermeabile ai nuovi principi.

Fra le condizioni normative di ostacolo all'ascolto spiccano le disposizioni in materia di audizione del minore vigenti fino ad un recentissimo passato. Ma più ancora risalta la mancanza di una figura che dia voce all'interesse del minore nel processo, quale potrebbe essere il curatore speciale o l'avvocato del minore. Quest'ultima figura, individuabile sia pure con un certo sforzo nelle disposizioni processuali della legge 149 del 2001, è però ancora paralizzata dal quinquennale rinvio dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Fra le condizioni strutturali vi è, non secondario, un problema di ambienti. I nostri tribunali sono in generale quanto di meno adatto a garantire un livello accettabile di riservatezza e di rispetto per le persone. Udienze sovraffollate e caotiche, lunghe attese in squallidi corridoi, difficoltà per avere informazioni con chiarezza e cortesia, finiscono per demotivare all'ascolto gli stessi giudici (e certamente gli stessi avvocati) che dovrebbero o potrebbero chiedere o disporre l'ascolto del minore. Su quest'ultimo poi, quelle condizioni ambientali finiscono sicuramente per avere un effetto diseducativo. Fra le condizioni ordinamentali va posta, fatta eccezione per alcune grandi sedi, la mancanza di sezioni specializzate e l'assenza di formazione e specializzazione dei giudici, nemmeno temperata dalla presenza nel collegio giudicante di giudici onorari esperti dei problemi dell'età evolutiva, come invece è avvenuto nei tribunali per i minorenni. La situazione nelle corti d'appello è forse peggiore. E non va taciuta la mancanza di specializzazione dei difensori. Accanto a un piccolo numero di avvocati preparati ed entusiasti, si colloca infatti un'ampia fascia di generalisti che si occupano di materia minorile e familiare solo occasionalmente, e che fanno perciò guasti non minori di quelli dei giudici non specializzati.

Detto questo, una previsione sugli effetti della legge 54/2006 sul diritto all'ascolto va tentata. Allo stato della normativa, va detto con franchezza che le prospettive non sono incoraggianti. Il contesto

giudiziario attuale, fatta eccezione per i tribunali per i minorenni – e non per tutti - non è in grado di operare una trasformazione così radicale di mentalità e di prassi senza un mutamento ordinamentale che lo adegui alle esigenze sopra delineate. E ciò è tanto più vero quando si consideri che le innovazioni introdotte dalla legge 54/2006 in tema di ascolto del minore si scontreranno sicuramente contro la miopia di molti presidenti di tribunali e di corti di appello che, pressati da altre esigenze più fortemente rappresentate, ometteranno di prevedere nelle tabelle di organizzazione dell'ufficio quelle sezioni per la famiglia che da tempo il Consiglio Superiore della Magistratura va raccomandando, o faranno solo mostra di averle istituite.

Occorre dunque un intervento del legislatore volto a creare un giudice nuovo: un giudice specializzato nella materia familiare, così come è avvenuto per la materia minorile. La strada dunque è ancora lunga. Ma vi è il rischio che, senza un nuovo giudice, anche l'occasione fornita dall'art. 155 sexies della legge 54/2006 venga bruciata.

BUONE PRASSI DI CONTRASTO ALL'OMOFobia

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 caso 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.

DIECI DOMANDE AI GARANTI PER L'INFANZIA

Relazione di Luigi Fadiga

Ringrazio l'Università degli Studi ed il Comune di Ferrara per l'invito a questo Convegno Nazionale, il primo a quanto mi risulti rivolto a tutti i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza ed al Garante nazionale.

Non è scopo primario del Convegno (o almeno così mi pare) un primo bilancio sulla esperienza dei Garanti, peraltro ancora breve. Si può dire infatti che con l'eccezione del Veneto e del Lazio essa abbia appena un paio d'anni, tenuto conto che è del 2011 la nomina del Garante nazionale e di un buon numero di Garanti regionali, tra cui chi vi parla. E tuttavia è un periodo che già permette di cogliere alcune tendenze, non prive a me sembra di elementi significativi. Può dunque essere dunque, questo Convegno, un'occasione importante per una prima verifica.

Proprio per questo mi permetterò di interpretare un maniera un po' libera il titolo assegnato alla mia relazione, dove riferirò in sintesi sull'attività svolta dal mio ufficio nel biennio 2012-2013 e mi soffermerò invece su considerazioni di carattere più generale, tratte solo in parte dalle "Dieci domande" che il programma del Convegno vuole rivolgerci.

Prima ancora però è necessario un rapidissimo cenno alla normativa sul garante dell'infanzia e dell'adolescenza nella Regione Emilia-Romagna. Questa figura, prevista dall'art. 71 dello Statuto regionale, fu istituita con la legge regionale 17.2.2005 n. 9 che delineava una figura indipendente, eletta dal Consiglio regionale, di rango pari a quello di consigliere regionale ed avente sede presso il Consiglio stesso. Analogo ruolo e status era attribuito già dalla l.r. 16.12.2003 n. 25 alla figura del Difensore civico. La l. r. n.9 del 2005 non ebbe però mai concreta attuazione, poiché, a differenza di quanto accaduto per il Difensore civico (peraltro istituito nella Regione sin dal 1984), il Garante per l'infanzia dell'Emilia Romagna benché istituito non venne nominato. Va detto che lo stesso fenomeno si è verificato in altre realtà regionali: così in Piemonte e in Lombardia, dove le rispettive l.r. n. 31/2009

e n. 6/2009 sono ancora lettera morta.

La situazione emiliano-romagnola si è sbloccata soltanto con l'emanazione della legge 29 settembre 2011 n. 13, che per l'appunto ha dettato "Nuove norme sugli istituti di garanzia". Essa, modificando la precedente normativa anche con riferimento al Garante delle persone ristrette o private della libertà personale, ha unificato i servizi amministrativi di supporto in un'unica struttura denominata Servizio Istituti di garanzia, diretta da un dirigente e facente capo al direttore generale dell'Assemblea legislativa.

Questa architettura, apparentemente razionalizzatrice, non ha ancora superato la fase di rodaggio ma già evidenzia alcuni delicati problemi di cui si dirà più avanti.

Passo ora a parlare rapidamente dell'attività svolta in questi due anni scarsi. In un'ottica di promozione e affermazione dei diritti delle persone di minore età, l'obiettivo principale che mi sono posto è stato quello di creare reti dove mancanti e di riparare quelle strappate dove previste. Prima ancora della carenza di risorse e dei problemi di bilancio, le carenze di comunicazione e di interazione tra gli organi di protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono a mio parere la causa principale del cattivo funzionamento del sistema.

Molte sono nella nostra realtà regionale le sedi che si fanno carico dei o hanno a che fare con i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma si tratta di un arcipelago dove i servizi di collegamento trasporto e traghetto fra le singole isole sono scarsi o mancanti. Basti pensare che esistono nella Regione sessantasette diverse tipologie di enti gestori dei servizi sociali e sanitari; e che l'esigenza di superare il frazionamento individuando un'unica forma gestionale è affermata in una recentissima legge regionale (l.r. 26 luglio 2013 n. 12) la cui applicazione non sarà né facile né breve. Un accurato rapporto dell'Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale (ASER) pubblicato nel marzo di quest'anno ("La qualità del servizio sociale territoriale in Emilia Romagna") documenta ampiamente questa difficile situazione e i suoi negativi effetti, che si ripercuotono ovviamente in misura maggiore sulle fasce più deboli della popolazione e quindi sull'infanzia e l'adolescenza in particolare.

Sul piano della promozione dei diritti 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. Per creare o riparare le reti sono stati fatti incontri sistematici con i dirigenti e gli operatori dei servizi sociosanitari in tutte le province della regione e si è istituito un tavolo di lavoro chiamandone a far parte l'autorità giudiziaria minorile e i responsabili regionali dei servizi sociosanitari. La comunicazione tra giudice e servizi e tra servizi e giudice risultava infatti seriamente compromessa, e l'istituzione degli organismi previsti dalla legge regionale sulle giovani generazioni (l.r. nr. 14/2008) solo in parte realizzata.

Sul piano della rappresentanza e difesa dei diritti, si è lavorato su tre livelli: recupero della figura dell'esperto giuridico minorile presso i servizi territoriali; istituzione di corsi di formazione per tutori volontari; coinvolgimento dell'avvocatura specializzata per un miglioramento dei rapporti tra avvocati

e servizi territoriali. Va subito detto che mentre i primi due livelli hanno dato esiti più che soddisfacenti, l'ultimo livello è rimasto senza risultati a causa della mancata indicazione di un referente unitario da parte del Consiglio dell'Ordine forense presso la Corte bolognese.

Alla protezione dei diritti si è dato spazio aprendo con l'esterno un canale comunicativo con un indirizzo di posta elettronica (garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it) cui si è data ogni possibile diffusione. Attraverso di esso pervengono al Garante le segnalazioni anche di persone di minore età concernenti diritti che si ritengono violati o non riconosciuti. Dal marzo 2012 sono pervenute al Garante 232 segnalazioni, di cui 100 nello scorso anno e 132 in questo. Tra le segnalazioni, 86 provengono da genitori o parenti; 56 dall'autorità giudiziaria minorile; 50 dai servizi sociosanitari; 11 da avvocati; 9 da cittadini; 2 da insegnanti; 2 da minorenni. In tre casi il Garante si è attivato d'ufficio. Riguardavano situazioni di casi singoli 198 segnalazioni; di interessi diffusi 33. Le segnalazioni dei genitori concernono principalmente problemi inerenti l'affidamento della prole o rapporti con la scuola. Alle segnalazioni il Garante ha dato séguito, premessa una fase istruttoria con eventuale audizione diretta degli interessati, emanando (come previsto dalla legge istitutiva) delle raccomandazioni e degli inviti alle amministrazioni competenti; chiedendo chiarimenti; sollecitando provvedimenti in ritardo o segnalando la necessità di interventi di competenza. Va detto che questi atti sono stati generalmente accolti in modo costruttivo, e che sono pervenuti riscontri positivi da coloro che avevano effettuato la segnalazione. Un'analisi accurata delle segnalazioni e dei loro esiti è in programma per l'anno che sta per iniziare.

Appartengono alla promozione dei diritti, ma per la loro rilevanza hanno avuto uno spazio particolare, il diritto all'ascolto e il diritto all'educazione. In questo campo è in fase avanzata una ricerca sugli sportelli d'ascolto nelle scuole, ed è stato siglato un protocollo d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale. E' stato avviato il progetto "Laboratorio sui diritti" nei centri di formazione professionale e nelle scuole del territorio; è stato creato e diffuso un apposito programma elettronico per i ragazzi delle scuole medie inferiori denominato "Lucillino – Inventadiritto" con cui costruire storie sui diritti e sui doveri; è in corso un progetto per la creazione e diffusione di un percorso illustrato denominato "Sentiero dei diritti", da attuarsi in un primo momento nei parchi pubblici e successivamente, con le opportune modifiche, nei luoghi di cura.

Quest'ultimo punto (che tocca in certa misura il diritto al gioco) potrà rappresentare l'aggancio con il tema del diritto alla salute, sul quale l'ufficio del Garante intende impegnarsi nel prossimo futuro. Già sul maltrattamento però (inteso nell'accezione che a questo termine ha assegnato l'OMS) si è realizzata in ottobre un'iniziativa diretta a sensibilizzare al tema gli operatori giudiziari e sociosanitari, vale a dire la rappresentazione del testo teatrale di Dacia Maraini "Per proteggerti meglio, figlia mia", breve dramma scritto nell'ambito del progetto Teatro per l'UNICEF nel 2006. La rappresentazione, svoltasi alla presenza dell'autrice nel Teatro San Rocco, ha avuto un grandissimo successo di pubblico ed è stata seguita da una tavola rotonda cui hanno preso parte magistrati del Tribunale per i minorenni e personalmente il Procuratore capo, l'Assessore ai servizi sociali della Regione Teresa Marzocchi, nonché avvocati ed operatori presenti in sala.

Il resoconto delle attività svolte non può tralasciare le attività di studio e ricerca, che si sono attuate attraverso collaborazioni strutturate con i garanti del Veneto e del Lazio e l'Università di Padova (ricerca sull'affidamento ai servizi sociali), con l'Università di Bologna e l'Ufficio Scolastico Regionale (ricerca sugli sportelli d'ascolto cui si è fatto cenno), con il CISMAL (ricerca-azione sulla prevenzione degli allontanamenti e del maltrattamento), e con questo Ateneo ferrarese (ricerca sulle sedi formative degli operatori minorili).

Infine, va ricordata la collaborazione con gli altri Garanti regionali e col Garante nazionale, sia su singole questioni sia in sede di Conferenza nazionale ..

L'attività svolta in questo primo biennio, rapportata alla fragile struttura dell'ufficio, ci pare (lasciatemelo dire) più che soddisfacente dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ed è stata possibile solo per l'entusiasmo e la dedizione dei miei collaboratori. Ma facendo il raffronto tra sforzi effettuati e risultati ottenuti il bilancio lascia vedere passività e criticità che non possono essere ignorate. Cercherò di metterle in luce e di capirne le cause.

Ci viene chiesto dal Questionario se abbiamo potuto farci un'idea di quanto la popolazione ("famiglie, genitori, insegnanti, adolescenti e bambini") siano realmente a conoscenza dell'esistenza del Garante, delle sue funzioni e della possibilità di rivolgersi a lui. Uno sforzo notevole è stato compiuto a questo riguardo sin dall'inizio, mediante comunicazioni ufficiali alle amministrazioni ed alle istituzioni che si occupano di infanzia e di adolescenza nel territorio della Regione. E' evidente però che questo non è sufficiente per raggiungere la cittadinanza, e cioè le famiglie, i genitori, e soprattutto i ragazzi. Le segnalazioni pervenute all'ufficio possono fornire per la risposta elementi solo parziali. In effetti non sfugge la sensazione che nella conflittualità familiare il Garante venga vissuto e talvolta strumentalizzato come un'ulteriore ed impropria istanza di giustizia.

Una migliore conoscenza del garante e del suo ruolo da parte dei suoi potenziali fruitori, ivi compresi i soggetti minori di età, è in funzione diretta delle sue possibilità di comunicazione/informazione. Queste, oggi giorno vastissime, sono invece per il Garante assai limitate. Non è prevista infatti dalla normativa regionale la possibilità per ciascuna figura di garanzia di creare e di gestire un proprio sito web apposito con accesso diretto, ed anzi è previsto che si debba utilizzare il sito ufficiale dell'Assemblea legislativa, all'interno del quale si vanno creando appositi spazi. La comunicazione diventa così più lenta e complessa, e soprattutto è subordinata a criteri organizzativi di carattere generale (Piano generale di comunicazione) che ne limitano l'efficacia e, in prospettiva, possono limitare la stessa indipendenza della figura di garanzia. Ed è questa una delle criticità emergenti dall'applicazione della legge regionale sul Garante infanzia alle quali si è fatto cenno all'inizio, e non la minore. Manca inoltre all'ufficio del Garante la possibilità di organizzare o di utilizzare una rassegna stampa specializzata, della quale si sente il bisogno.

Quelle indicate non esauriscono le criticità della normativa. In effetti, la revisione operata nel 2011 dell'originaria legge regionale 2005 n. 9, istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, ha creato una specie di struttura a piramide, collocando al vertice il difensore civico e alle basi il Garante infanzia e il Garante dei detenuti, quasi organi specializzati di un'unica struttura.

Questo disegno emerge con chiarezza là dove si stabilisce (art. 16 bis, comma 7) che in caso 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 sensibilmente ridotta rispetto a quella del difensore civico. All'atto pratico, buona volontà rispetto reciproco e spirito di collaborazione hanno evitato problemi: tuttavia, ragionando in termini astratti e di lungo periodo, questi potrebbero sorgere e pregiudicare l'operatività dei garanti specializzati futuri.

In realtà, queste figure sono delineate dalla legge regionale del 2011 in maniera contraddittoria, poiché da un lato essa afferma che nell'esercizio delle proprie funzioni il Garante "gode della piena indipendenza e non è soggetto a forme di subordinazione gerarchica" (art. 1 co. 2 legge reg. 2005 n.9), dall'altro lo inserisce in un contesto organizzativo eterodiretto che può condizionarne l'opera e le scelte. Proprio per riflettere su questi aspetti e proporre possibili miglioramenti, nel piano d'azione del prossimo anno è stata proposta la costituzione di un gruppo di lavoro interno composto dalle tre figure di garanzia, dai dirigenti dei servizi coinvolti e da un rappresentante dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea Legislativa.

Per concludere queste note, vorrei fare una riflessione di prospettiva. Sono convinto che l'istituzione delle figure regionali di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza costituisca un dato fortemente positivo in un contesto storico dove i diritti delle persone di minore età hanno bisogno di essere autonomamente rappresentati e difesi. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del Fanciullo si è dimostrata lungimirante a questo proposito. E tuttavia occorre riconoscere che allo stato attuale delle normative regionali italiane si tratta di figure assai fragili, esposte a tutti i rischi dell'età neonatale e perinatale. Lo dimostra questo scorcio del XXI secolo, dove nell'arco di una decina d'anni le Regioni hanno legiferato in maniera altalenante su questo tema. Per evitare che ai traguardi raggiunti seguano definitive retromarcie, e che i garanti regionali cadano fra qualche anno nel dimenticatoio, occorre individuare per loro ruoli più incisivi nella promozione e protezione dei diritti del fanciullo. Questi si possono facilmente indicare in tre settori: la funzione di tutore pubblico delle persone di minore età prive di legale rappresentante o in conflitto di interesse con i genitori; il potere di intervenire in giudizio in rappresentanza del minore nei casi in cui si controverte sui suoi diritti; il potere di costituirsi parte civile nei procedimenti penali dove il minore è vittima di gravi reati di abuso o di maltrattamento. Se questo è consentito dall'art. 91 del codice di procedura penale alle associazioni e agli enti ai quali la legge riconosce finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, non si vede perché non possa essere fatto anche dai garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

Occorre a questo scopo un intervento del legislatore nazionale, che può essere sensibilizzato a tal fine dalla Conferenza nazionale dei Garanti regionali e dalla stessa Autorità nazionale di garanzia. Siamo in una fase in cui tutto il sistema di giustizia ordinaria e minorile va incontro a cambiamenti. Se tra questi potesse trovare il suo spazio anche la figura del Garante per l'infanzia, le sollecitazioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo troverebbero il loro effettivo e non effimero adempimento.

"AIUTO! HO DEI DIRITTI: E QUINDI HO DEI DOVERI."**Prefazione a Lucillino di Luigi Fadiga**

Se dite così dopo avere fatto amicizia con Lucillino, avete ragione. E' proprio vero, quando si hanno dei diritti ci sono anche dei doveri. Il perché è molto semplice: se io ho diritto al gioco, anche tu hai diritto al gioco, e ce l'ha anche quel tuo compagno di scuola così antipatico. Se io ho diritto a dire la mia opinione, anche tu hai quel diritto, e bisogna che parliamo uno alla volta altrimenti nessuno ci ascolta. Se io ho diritto alle vacanze e al riposo, anche la mamma ha diritto di riposarsi e io ogni tanto devo lasciarla in pace.

Una volta, ragazzi e ragazze come voi avevano soprattutto dei doveri: andare a scuola e fare i compiti; ubbidire senza discutere; tacere quando parlava una persona grande; stare composti, non gridare, non sporcare... Tutti doveri, e bisognava rispettarli.

Poi è successa una cosa molto importante: le persone grandi hanno capito che anche voi siete persone e perciò, se come i grandi avete dei doveri, come i grandi avete anche dei diritti. E quindi avete diritto ad avere una famiglia e ad andare a scuola, avete diritto al gioco e al riposo, avete diritto a un ambiente con l'aria non inquinata, avete diritto di essere informati e dire la vostra opinione sulle questioni che vi riguardano, avete diritto a non essere discriminati per la forma degli occhi o per il colore della pelle o per il luogo di nascita o perché avete gli occhiali o l'apparecchio per i denti...

Queste novità sono state scritte in un accordo chiamato Convenzione dei diritti del Fanciullo, e molti Paesi fra cui l'Italia si sono impegnati a rispettarlo. Per dare a voi ragazzi una voce più forte, in molti posti fra cui nella nostra Regione è stato creato il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, al quale potete scrivere (garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it) se pensate che qualche vostro diritto non sia rispettato.

Come si fa con tanti "diritti"? Dove cominciano, dove finiscono? E' semplice: il mio diritto finisce dove incomincia quello dell'altro, e viceversa. Bisogna quindi rispettare la linea di confine, e non superarla senza permesso. Proprio semplice? Beh, non per tutti. Per certuni è più facile fare i prepotenti, specialmente quando incontrano uno più debole o più piccolo o diverso da loro. Ma poi gli capita di incontrare uno più prepotente e più robusto, e la situazione si capovolge.

Oppure gli capita che chi ha subito un danno gli presenta il conto e vuole essere risarcito. Così, ho diritto di andare in bicicletta, ma devo rispettare le regole del codice della strada. Ho diritto di andare al parco giochi e di usare gli attrezzi, ma se li rompo devono essere riparati a spese mie. Un vecchio proverbio diceva (ma usano ancora i proverbi?) "chi rompe, paga". Detto in modo più moderno: se prendo la playstation del mio compagno di banco senza permesso e la rompo, lui ha diritto ad averla indietro funzionante con tante scuse, o di averne una nuova.

Lucillino vi potrà spiegare meglio tutto questo, e con lui potrete inventare voi stessi tante storie di diritti (e di doveri). Vedrete come usare i vostri diritti, e forse qualche volta direte: "aiuto! ho dei diritti: e quindi ho anche dei doveri e delle responsabilità". Buon divertimento!



DIRITTI DEI MINORI, PERCHÈ TANTA ENFASI?

Intervista a Luigi Fadiga - (tratto dalla newsletter "Percorsi di Cittadinanza" aprile 2013)

Nel novembre 2011 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha nominato Luigi Fadiga Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, attribuendogli il compito di garantire, in conformità con la legge istitutiva 13/2011, i diritti di bambini ed adolescenti e nello specifico i diritti fondamentali che la Convenzione sui diritti del Fanciullo riconosce all'infanzia e all'adolescenza.

L'intervista al Garante

Garante Fadiga, una domanda a bruciapelo: perché tanta enfasi sui diritti di bambini e ragazzi in un'epoca in cui queste fasce di popolazione sembrano più che mai garantite?

Bisogna innanzitutto dire che l'enfasi posta nei confronti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha una sua chiara matrice giuridica, la quale risulta però imprescindibile dai contributi e dagli spunti di riflessione che giungono da altre discipline come la sociologia e la pedagogia. La panoramica sociale odierna presenta ancora delle incongruenze rispetto a quella che è la normativa di riferimento, ovvero la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. Ove si presentino delle fattispecie controverse da normare, la tendenza riscontrabile è ancora quella di anteporre le dinamiche relative alle relazioni familiari ai diritti del fanciullo. Ciò accade in quanto sta prendendo piede una concezione del "figlio" come "diritto", e in questa cornice la famiglia tende ad essere considerata come un'oasi a sé stante, un istituto solo lambito ma mai veramente toccato dalle discipline giuridiche. A questo proposito va però detto che la Convenzione parla chiaro. Avendo introdotto con la nozione di "preminente interesse" il "diritto di precedenza assoluta" del minore, la Convenzione ha indicato la strada da seguire: il primo a passare, l'interesse a prevalere, è sempre quello del minore.

Garante Fadiga, se capiamo bene questo significa che è necessario un ribaltamento di prospettiva, rispettare cioè il minore come persona e adoperarsi per dare e creare spazio all'ascolto di giovani, adolescenti, e bambini. Di coloro insomma che con più difficoltà possono far sentire la propria voce. E' corretto. L'importanza che ha acquisito, negli anni, l'espressione "persona minore d'età" a discapito del concetto tradizionalmente inteso di "figlio" (fino a pochi decenni fa il minore esisteva solo in quanto figlio, nipote, etc, quindi sempre in una relazione di subordinazione rispetto a un genitore, a un nonno, a un altro da sé come direbbero i sociologi) segnala questo cambiamento nella percezione generale. Ovviamente, trattandosi di soggetti debolissimi e bisognosi di cura e attenzione, ciò dovrebbe comportare un incentivo per i rappresentanti legali a farsene carico. In questo quadro, "informazione" e "formazione" rappresentano i concetti chiave sui quali agire perché si crei consapevolezza su quelli che sono i diritti dei minori, rammentando ai titolari di tali diritti che ciò implica altresì dei doveri. Diritti e doveri vanno sempre a braccetto, anche quando si parla di bambini e adolescenti.

Alla luce di quanto ha dinnanzi affermato, quali azioni intraprendere per promuovere la diffusione di

una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza?

Dobbiamo innanzitutto partire dalla scuola che ha un ruolo determinante in questo senso. La scuola, oggi, rappresenta il luogo in cui è possibile compiere una risignificazione dei diritti. Per fare questo, occorre porre in essere azioni volte a favorire la conoscenza di questi diritti da parte dei soggetti detentori e della figure che ruotano intorno ad essi, a partire dai genitori e dagli insegnanti. Un primo passo in questo senso si sta già compiendo: a breve il mio Ufficio formalizzerà la collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale. E' inoltre in corso di approntamento uno strumento di promozione dei diritti per i ragazzi delle medie che sarà messo a disposizione delle scuole a partire dal prossimo anno scolastico. Sempre su iniziativa del mio Ufficio sono già dodici le scuole superiori e quattro i centri di formazione professionale che stanno lavorando allo sviluppo di attività laboratoriali su questi temi mettendo al centro le competenze e le abilità dei ragazzi. In definitiva, come ben chiarisce la Convenzione dell'Onu, si tratta di rispettare i minori come persone, considerandoli non solo per le loro vulnerabilità, come soggetti da proteggere, ma anche e soprattutto per quello che hanno da dire e da esprimere.

"TUTELA, DIRITTI E PROTEZIONE DEI MINORI: UN APPROCCIO MULTIDISCIPLINARE"

di Luigi Fadiga

(in corso di pubblicazione su Curare senza allontanare - a cura di M.T. Pedrocco Biancardi)

Il presente volume raccoglie una serie di contributi scritti da Autori di diversa provenienza, formazione, settore scientifico e professione, e scorrendo l'indice può riuscire a prima vista difficile cogliere i collegamenti tra loro. Il suo titolo ci avverte che si tratta di un approccio multidisciplinare, e che il tema generale è quello della protezione dei minori. Tuttavia, resta ancora generico.

Ma un filo rosso esiste, ed è un filo molto solido: quello del diritto, anzi quello dei diritti. Non i diritti in genere ma i Diritti del Fanciullo, che la Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 ha definito e specificato, in parte facendoli emergere dal quadro giuridico indifferenziato della Dichiarazione e della Convenzione sui Diritti dell'Uomo, in parte creandoli coraggiosamente ex novo, in parte quasi completando la nostra stessa Costituzione, che quei diritti sottintendeva ma non esplicitava.

Quella Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991 n. 176, ed è quindi legge del nostro Paese da più di vent'anni. Ma stenta ancora a trovare applicazione quotidiana piena e convinta da parte delle istituzioni statali regionali e locali, da parte della pubblica amministrazione, della sanità, della scuola, della stessa magistratura in alcune sue pronunce, e per finire anche da parte delle persone singolarmente considerate nella loro vita privata e familiare.

Non c'è troppo da stupirsi. La Convenzione introduce diritti che si traducono in doveri per il mondo degli adulti, e che possono trovarsi in contrasto con il costume e le tradizioni familiari e sociali. Ciò accade specialmente quando essa proclama il diritto del fanciullo ad una protezione ed a cure particolari (ivi

compresa un protezione legale appropriata) contro ogni forma di violenza o di maltrattamento, il suo diritto di formarsi e di esprimere un'opinione, il suo diritto all'educazione, al riposo, al tempo libero e al gioco. E accade quando si tratta di applicare il suo articolo 3, in base al quale "in tutte le decisioni relative ai fanciulli ... l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente." Non si tratta soltanto di enunciati giuridici, e la Convenzione non è una specie di codice. E' un programma anche pedagogico di sviluppo umano del fanciullo, un cambiamento profondo del rapporto intergenerazionale, che richiede tempo e maturazione ma che da parte della Stato e delle sue articolazioni deve essere facilitato e non ostacolato.

Il filo rosso comincia a dipanarsi fin dal primo capitolo, dove Paola Bastianoni riflette sui diritti relazionali dei minori. L'argomento echeggia più di un articolo della Convenzione, anche perché è la Convenzione stessa ad introdurre diritti che hanno l'effetto di ampliare la sfera di relazione della persona di minore età. Il diritto alla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza, di religione e di associazione; il diritto ad esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo riguarda, hanno l'effetto di mettere il fanciullo a contatto con realtà e con situazioni che un tempo gli erano precluse.

Stefania Guglielmi è attenta ai diritti negati ai minori, in particolare nelle famiglie omogenitoriali. Anche qui i legami affettivi non trovano tutela nelle nostre leggi, e di questa lacuna diventa facile vittima il soggetto più debole, cioè il bambino. Basti pensare che nessuna delle norme vigenti permette di dare valenza giuridica al suo legame col partner del genitore, quando quello sia dello stesso sesso. In tal caso la responsabilità genitoriale resta unicamente in capo al genitore, e non può essere condivisa con il suo partner. Come conseguenza, nessun diritto può far valere il minore nei confronti di quest'ultimo: non il diritto di ricevere anche da lui cura educazione e istruzione, non il diritto a conservare rapporti significativi in caso di frattura del nucleo, e nemmeno il diritto a ricevere in tutto o in parte il mantenimento. Ed è anche preclusa la via dell'adozione in casi particolari prevista dall'art. 44 lettera b) della legge 1983 n. 184, praticabile solo dal coniuge e non anche dal convivente, quale che ne sia il sesso. Esiste un disegno di legge (n. 1211/S, Marcucci) che vuole porre rimedio, ma è prevedibile un iter lungo e difficile. L'Italia tuttavia dovrà fare attenzione a non sottovalutare questo problema. Un Paese a noi vicino per geografia e cultura, l'Austria, ha già subito una condanna della CEDU per una situazione analoga.

Giuseppe Scandurra si interroga sui quali diritti e quali garanzie vi siano per i minori stranieri. L'argomento è attualissimo per le notizie di violazioni degli uni e delle altre nei casi di immigrazioni di massa, ma purtroppo non è questo il solo campo dove la tutela è carente. Eppure, la Convenzione delle N.U. contiene molteplici disposizioni imperative a questo riguardo. Già l'art. 2 impegna gli Stati parti a garantire i diritti "a ogni fanciullo... senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione ... dalla loro origine nazionale, etnica o sociale". L'art. 10 stabilisce poi che ogni domanda presentata dal fanciullo o dai suoi genitori ai fini del ricongiungimento familiare deve essere considerata "con uno spirito positivo, con umanità e diligenza", dovendosi inoltre applicare anche in questi casi il principio generale della preminenza

dell'interesse del minore sancito dall'art. 3 della Convenzione stessa. Quest'ultima infine dedica un'apposita norma, l'art. 20, ai casi in cui il fanciullo anche non accompagnato cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, e impegna gli Stati parti a garantirgli la protezione e l'assistenza umanitaria necessarie.

La rete dei servizi a tutela dei diritti dei minori è approfondita da Dina Galli, mentre il contributo di Alessandro Chiarelli tocca il ruolo delle forze dell'ordine nel campo della protezione del minore, e quindi della protezione dal maltrattamento. Il tema ne evoca un altro, molto impegnativo: quello del ruolo del diritto penale nel medesimo settore. La Convenzione se ne occupa nell'art. 19, dove fa obbligo agli Stati parti di prendere "ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa" per tutelare il fanciullo da ogni forma di maltrattamento, abuso, incuria ed abbandono. Le misure comporteranno programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a chi ne è responsabile, nonché altre forme di prevenzione, e dovranno altresì includere se necessario procedure di intervento giudiziario.

Si tratta di strategie complesse, che toccano in primo luogo le politiche sociali, la sanità, la scuola, i servizi sociali di protezione e tutela dell'infanzia. Solo in secondo luogo è previsto l'intervento giudiziario: e questa elencazione non casuale non va dimenticata. La magistratura e le forze dell'ordine non devono mai svolgere un ruolo di supplenza dei servizi, nemmeno quando questi manchino o siano inadeguati. E devono anche evitare il rischio di produrre a loro volta violenza, sotto forma di violenza istituzionale. Il rischio che l'art. 40 della Convenzione concernente i diritti del minore imputato possa non avere integrale applicazione esiste, come pure esiste la necessità che nella polizia operi anche personale con formazione specializzata in materia minorile.

Nei loro rispettivi contributi Maria Pedrocco Biancardi e Gloria Soavi prendono in esame sotto diverse angolature i diritti negati in ambito familiare, e quindi il maltrattamento nei suoi vari aspetti. La prima autrice riflette sulle forme di maltrattamento pericolose perché passano facilmente inosservate e che riguardano la salute, il gioco, l'istruzione, il diritto a un'educazione non violenta. Forti i collegamenti con la Convenzione delle N.U.: all'art. 31 sul diritto al riposo e al tempo libero; all'art. 32 sulla protezione contro lo sfruttamento economico; all'art. 24 sulla salute, agli artt. 28 e 29, sul diritto all'educazione e sulle finalità non violente di questa, che deve "preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita... in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi" e sviluppare in lui il rispetto dell'ambiente naturale.

La seconda autrice si sofferma sulla violenza domestica propriamente detta, sui suoi diversi aspetti, sugli effetti che può avere sui bambini che ne siano vittime o testimoni, sulle possibilità di protezione e di tutela che possono essere messe in campo. La Convenzione delle N.U. se ne occupa anzitutto nell'art. 19, richiamato sopra a proposito del contributo di Alessandro Chiarelli, e precisa che essa comprende "ogni forma di violenza o brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento compresa la violenza sessuale". A quest'ultima anzi è dedicato un'apposita norma della Convenzione, l'art. 24.

Licia Barrocu affronta il tema degli aspetti psicologici e dei bisogni dei bambini nelle separazioni

familiari, riguardo al quale la Convenzione dedica un apposito articolo, l'art. 9, statuendo il diritto del fanciullo separato dai genitori di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi. L'Italia è giunta molto tardi ad accogliere nelle proprie leggi questo principio. Soltanto con la legge 8 febbraio 2006 nr. 54 si è affermato che il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura educazione e istruzione da entrambi, ed anche di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. Ma lo si è affermato tardi e male, creando un pasticcio procedurale e sostanziale che ancora oggi travaglia la giurisprudenza e dà luogo a decine di prassi diverse da tribunale a tribunale. Un grande passo avanti è stato fatto con la legge 10 dicembre 2012 nr. 219 e, recentissimamente, col decreto delegato attuativo della legge stessa (d. lgs. 28 dicembre 2013 n. 154).

Il ruolo della scuola nella tutela dei minori è studiato da Chiara Baiamonte, attenta alla tutela della soggettività di genere in infanzia e in adolescenza e alle tragedie che il bullismo omofobico ha cagionato e può ancora cagionare. Un tema originale è preso in esame da Daniele Seragnoli e Michalis Traitsis: quello del teatro. Qual è il ruolo generale che il teatro svolge nella formazione della persona; quale il ruolo specifico nella formazione del bambino, l'utilità di buone pratiche come il laboratorio. L'attività teatrale negli istituti penali minorili ha una lunga tradizione, ed anche oggi si fa con risultati positivi in molte sedi tra cui Bologna. Ma l'esperienza del teatro non va certo limitata ai ragazzi ristretti o parzialmente privati della libertà. Le potenzialità insite nella drammaturgia danno spazio a uno dei diritti fondamentali del fanciullo, quello della libertà di espressione (art. 13 della Convenzione delle N.U.), e d'altra parte il teatro può costituire un ottimo conduttore per veicolare e diffondere con grande impatto messaggi che altrimenti rimarrebbero chiusi in una cerchia di specialisti. Proprio di recente ciò è stato verificato a Bologna, dove per iniziativa di questo Garante è stato rappresentato il testo teatrale di Dacia Maraini dal titolo "Per proteggerti meglio, figlia mia", che porta in scena le tragedie provocate dall'abuso psicologico intrafamiliare.

Il filo rosso che ci ha condotto fin qui a volte è chiaramente visibile e può sembrare l'unico collante; a volte lo è di meno, fino a scomparire. Ma se così fosse, l'approccio multidisciplinare che il titolo del volume promette sarebbe solo apparente. Multidisciplinarietà non significa mero affiancamento di approcci diversi al medesimo tema generale, e neppure studio sotto profili diversi dello stesso caso concreto. Quando si parla e si opera nel campo della protezione delle persone di minore età occorre dare a quel termine un significato più pregnante. Occorre cioè che ogni operatore abbia nella propria particolare cassetta degli attrezzi non solo gli strumenti specialistici a lui propri, ma anche quelli di base che gli permettono di interagire con l'operatore di formazione diversa. E' dunque un problema di formazione, la quale non può non essere almeno in parte comune o prevedere nei piani di studio adeguati momenti comuni. Il minimo comune denominatore è l'età evolutiva. L'operatore di formazione socio-psicopedagogica deve avere almeno una conoscenza di base dei diritti del fanciullo; l'operatore giuridico (avvocato, magistrato, amministratore) deve avere almeno una conoscenza di base dei problemi e delle caratteristiche dell'età evolutiva.

Siamo ancora lontani da questa meta. Le ricerche in corso mostrano che in Italia si può conseguire una laurea anche magistrale in servizio sociale senza conoscere gli interventi previsti dalla legge nei confronti dei minori devianti e senza avere mai studiato il processo penale minorile. L'ordinamento giudiziario consente a chi mai si è occupato di questa materia di ricoprire un posto di giudice o di sostituto procuratore nei tribunali per i minorenni, o di occuparsi di separazione e divorzio ignorando anche l'abc delle dinamiche familiari. Dal canto suo, la legge che regola l'attività forense permette a un avvocato di assumere la difesa del minore vittima dell'incapacità o della violenza dei genitori senza preparazione alcuna, o di occuparsi di complesse separazioni genitoriali dove i diritti dei figli possono facilmente essere ignorati e calpestati.

C'è a augurarsi che questo volume non soltanto contribuisca ad approfondire i problemi affrontati dai pregevoli contributi che raccoglie, ma offra anche lo spunto per una riflessione su quest'ultimo non secondario problema.

"GIORNALI, BAMBINI E CASSONETTI"

di Luigi Fadiga (pubblicato sul quotidiano "La Repubblica" del 21 gennaio 2013)

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 la 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, rischia 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 minorile, 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.

LE REGOLE DEL CASTELLINO

Contributo di Luigi Fadiga inserito nel volume "Dialoghi sulla regola 2013"

Quando si è in un gruppo, quando si vive insieme, occorrono delle regole. Non sempre sono regole scritte, non sempre vengono rispettate, e non sempre purtroppo sono regole giuste. In questo caso deve essere possibile cambiarle, ma per farlo bisogna mettersi d'accordo: per cambiare una regola ci sono delle regole.

Anche quando si gioca ci sono delle regole da rispettare. Nel calcio, un fallo di mano comporta una punizione; se è fatto in area comporta un calcio di rigore. Nelle gare di Formula uno, la griglia di partenza è fatta sulla base dei migliori tempi ottenuti dai piloti durante le prove. Nel rugby, la palla può essere passata solo all'indietro. Nel pugilato, sono proibiti i colpi bassi.

Francesco Guccini ci racconta le regole che c'erano una volta per giocare con le biglie di terracotta, chiamate anche palline. Non erano regole scritte, ma tutti i ragazzi le conoscevano e le osservavano. Erano state fatte dagli stessi ragazzi, e in città erano un po' diverse da quelle di campagna: forse perché in città si giocava sull'asfalto, e in campagna sull'erba o sulla terra. Erano regole nate dal desiderio di giocare insieme e di vincere senza fare imbrogli.

Il gioco si chiamava Castellino, e le sue regole, dice Guccini, erano di una enorme complessità. Proviamo a leggere il suo racconto, a individuarle e contarle. Sono almeno dieci, e se qualcuno ne trova di più, merita un premio (è una vecchia regola). Quale? Occorrerebbe stabilire un'altra regola.

Le regole più importanti di un Paese si chiamano leggi. In Italia sono fatte dal Parlamento, e cioè da un gruppo di persone scelte ogni cinque anni da tutti i cittadini per mezzo delle elezioni. Anche il Parlamento deve osservare delle regole. La più importante di tutte è una legge scritta nel 1948 dopo la guerra, che si chiama Costituzione della Repubblica italiana. E' una legge così importante che

non può essere cambiata se non seguendo delle regole particolari.

Nella Costituzione sono scritti tutti i principali diritti e doveri dei cittadini. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo: diritti di libertà, di inviolabilità del domicilio, di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero. Ma impone anche ai cittadini dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Tra questi doveri c'è quello di pagare le tasse: quei denari servono per fare scuole, ospedali, strade, e per aiutare chi è in difficoltà.

Se viene un terremoto, se c'è un disastro o un'inondazione, tutti abbiamo il dovere di aiutare chi è rimasto senza casa e senza lavoro. E, anche quando non capitano disgrazie, tutti abbiamo il dovere di contribuire nella misura delle nostre capacità alla crescita e al benessere della comunità di cui facciamo parte e del nostro Paese.

"L'USO E L'ABUSO DELL'ALLONTANAMENTO NELL'OTTICA GIURIDICA"

di Luigi Fadiga)

L'allontanamento: perché

L'allontanamento del minore dalla famiglia maltrattante è una misura che la legge conosce e disciplina, e che riserva alla decisione del giudice. Tuttavia, di questa misura viene fatto uso ed abuso, mentre un efficace opera di prevenzione da parte dei servizi e una corretta applicazione delle norme da parte dei giudici potrebbe limitarne grandemente il numero, che oggi si aggira intorno ai trentamila casi. Un lavoro sul maltrattamento dei minori e sulla sua prevenzione secondo le indicazioni della Guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 2006, non può quindi trascurare un confronto con la normativa italiana vigente, ed in particolare col sistema giustizia e con l'esito più drastico conseguente alla mancata prevenzione o ai suoi insuccessi.

L'art. 1 della legge 2001 n. 149 proclama il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, ma il successivo art. 2 ipotizza anche la possibile inidoneità del nucleo familiare nonostante gli interventi di sostegno e aiuto. La stessa Costituzione, nell'art. 30, dopo aver sancito che è dovere e diritto dei genitori mantenere educare ed istruire i figli, stabilisce che nel caso di loro incapacità "la legge provvede a che siano assolti i loro compiti".

Ma non è solo la legge nazionale a prevedere la possibilità di un allontanamento. Questa ipotesi infatti è prevista nella stessa Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, il cui art. 9 impone agli Stati parti di vigilare perché un fanciullo non sia separato dai genitori contro la loro volontà, "a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo". In via esemplificativa, la norma menziona i casi in cui i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo, e si pone in stretta relazione con quanto prescrive l'art. 6, vale a dire il diritto del fanciullo alla vita, alla sopravvivenza

e allo sviluppo, e soprattutto con l'art. 19 primo comma, che impone agli Stati membri di adottare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro "ogni forma di violenza, di oltraggio, o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento compresa la violenza sessuale". Occorre poi richiamare il secondo comma dello stesso articolo, dove si afferma che le misure di protezione dal maltrattamento devono comportare procedure per la creazione di programmi sociali di sostegno e appoggio anche ai genitori, ed altre forme di prevenzione che potranno includere "se necessario" procedure di intervento giudiziario.

Siamo quindi in un territorio di confine. Infatti l'art. 5 della Convenzione impegna gli Stati ratificanti a "rispettare la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori di dare al fanciullo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento ed i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione stessa", e l'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (HRC, CEDU) ha da tempo introdotto nei Paesi che ne fanno parte (e quindi anche in Italia) il dovere del rispetto della vita familiare. Si tratta allora di bilanciare due principi apparentemente contrapposti: quello della protezione del minore dai maltrattamenti in famiglia e quello della non ingerenza dello Stato nella vita familiare.

Allontanamento e maltrattamento

La parola maltrattamento pone subito un duplice problema, in quanto utilizzata con significati in parte diversi in ambito scientifico e in ambito giuridico. La comunicazione tra mondo del diritto e mondo delle scienze dell'età evolutiva non è facile. I termini tecnici dell'uno possono apparire incomprensibili a chi appartiene all'altro, oppure – e forse è peggio – essere identici ma fare riferimento a situazioni assai diverse. Si crea così nell'operatore la convinzione errata di essere compreso dal suo interlocutore, che a sua volta crede di farsi capire ma non ci riesce. Per di più, il problema si pone anche quando si devono confrontare, in materia di diritto della famiglia e delle persone, culture e tradizioni giuridiche del mondo latino e di quello anglosassone, che sempre più spesso sono presenti in filigrana nelle convenzioni e negli strumenti internazionali relativi alle persone di minore età.

Nel nostro diritto, il termine "maltrattamenti" è ambiguo e va chiarito. Nel codice penale è previsto un reato di "maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli" (art. 572 cod. pen.), punito con la reclusione. Per fanciullo si intende un minore degli anni quattordici. In cosa consistano i maltrattamenti è specificato solo in senso negativo: deve cioè trattarsi di condotte che non si limitano all'uso di "mezzi di correzione o di disciplina". Questi sono considerati leciti, ed è punito solo il loro abuso (art. 571 cod. pen.) qualora dal fatto derivi "il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente". La giurisprudenza ha interpretato in senso estensivo il termine "maltrattamenti", ma il dettato normativo è rimasto quello formulato nel regio decreto 19 ottobre 1930, che ha introdotto il codice penale tuttora vigente.

Pregiudizio e abbandono, quando

Il codice civile da parte sua non usa l'espressione maltrattamenti, bensì quella di "condotta del genitore pregiudizievole ai figli". Se questa condotta si estrinseca in violazione o trascuratezza dei doveri inerenti alla potestà o in abuso dei relativi poteri e cagiona "grave pregiudizio" al figlio, ne consegue la decadenza della potestà (art. 330 cod. civ.), che viene pronunciata dal tribunale per i minorenni su ricorso del pubblico ministero, dell'altro genitore o dei parenti. Se la condotta pregiudizievole "non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza ma appare comunque pregiudizievole al figlio", la potestà del genitore può essere in vario modo limitata o parzialmente compressa dal tribunale per i minorenni, anche qui su ricorso del pubblico ministero, dell'altro genitore o dei parenti. (art. 333 cod. civ.). In entrambi i casi, il tribunale può ordinare a protezione del minore anche il suo allontanamento dalla residenza familiare.

Questa disciplina civilistica di controllo sulla potestà dei genitori, introdotta come si è accennato nei primi Anni Quaranta del secolo scorso con l'entrata in vigore del Codice civile tuttora vigente, deve essere raccordata con quella dell'affidamento familiare e dell'adozione dei minori in stato di abbandono. A questo proposito la legge 4 maggio 1983 n. 184, modificata con la legge 2001 n. 149 stabilisce che "lo Stato le Regioni e gli enti locali sostengono con idonei interventi i nuclei familiari a rischio al fine di prevenire l'abbandono, e che quando, malgrado ciò, la famiglia non è in grado di provvedere all'educazione e alla crescita del minore, si applicano "gli istituti della presente legge": vale a dire, l'affidamento familiare e l'adozione. Quest'ultima è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità (art. 7) con apposito procedimento, che ne abbia accertato in giudizio la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi (artt. 1 e 7).

Questa formula non definisce la nozione di abbandono, e ha dato luogo a una giurisprudenza vastissima che consente però di individuarne sia pure in maniera sfocata i confini. Si è chiarito così che la privazione di assistenza da parte dei genitori o parenti può essere non solo omissiva ma anche commissiva: e quindi rientrano nella nozione di abbandono non solo l'incuria e la trascuratezza grave ma anche la violenza fisica, sessuale, morale, psicologica, assistita. Spetta al giudice distinguere tra situazioni per le quali è sufficiente ricorrere al procedimento di decadenza o limitazione della potestà di cui si appena detto, o se invece la gravità e la e irreversibilità della situazione richiedono la diversa e più garantita procedura con cui decidere se il minore si debba dichiarare adottabile. Nel corso di quel processo il tribunale per i minorenni (o anche il solo giudice delegato, in caso di urgente necessità) può "disporre ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore" (art. 10), ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare e la sospensione della potestà dei genitori. Se dichiarato adottabile, il minore ha diritto di essere collocato in affidamento preadottivo per un anno nella famiglia per lui più idonea scelta fra quelle aspiranti all'adozione (art. 22), e quindi da questa adottato al termine dell'anno di affidamento preadottivo.

Fra i procedimenti sulla potestà e i procedimenti per l'accertamento dello stato di abbandono vi è quindi una forte differenziazione a livello processuale, ma una grande somiglianza dei

comportamenti genitoriali che vi possono dar luogo: tanto che un buon numero dei procedimenti sulla potestà si converte in procedimento di adottabilità, quando emergono in corso di causa comportamenti o maltrattamenti particolarmente gravi. A ciò si deve aggiungere che questi ultimi possono avere anche rilevanza penale, con intervento del pubblico ministero e del tribunale penale nei confronti dell'adulto maltrattante.

Per concludere, manca nel nostro ordinamento un sistema di norme coordinate che consideri e contrasti in maniera organica i maltrattamenti come categoria generale comprendente la violenza fisica, sessuale affettiva e psicologica nonché la trascuratezza, l'incuria e l'abbandono. Quando qualcuna o più d'una di queste situazioni si verificano e superano un certo livello, l'allontanamento del minore – attuato secondo le procedure di legge e nel rispetto del principio di non ingerenza nella vita familiare – deve essere preso in considerazione a tutela dei suoi diritti: ma gli interventi presentano a livello normativo criticità forse non minori di quelle che si incontrano a livello pratico.

L'allontanamento: chi (l'autorità giudiziaria)

Una grande discrezionalità è data infatti al tribunale per i minorenni, sia nei procedimenti sulla potestà sia in quelli di adottabilità. In quest'ultimo caso anche il singolo giudice delegato all'istruttoria può disporre l'allontanamento del minore. Nel primo caso il tribunale, collegialmente, può prendere tutti i "provvedimenti convenienti" in relazione alle circostanze, e può anche disporre l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare". L'articolo è stato modificato dalla legge 28 marzo 2001 n. 149, la quale ha dato rilievo anche ai casi in cui il genitore tolleri la condotta maltrattante del figlio da parte del convivente. Anche qui il legislatore ha utilizzato il verbo "abusare", come nell'art. 330 già commentato. Esso non deve essere inteso come riferito alla sfera sessuale, quanto piuttosto come abuso dei poteri attinenti alla potestà, vale a dire a condotte del genitore che abbiano per contenuto poteri che egli non ha e che invece di fatto esercita o pretende di esercitare.

Le condotte e i comportamenti genitoriali che possono dar luogo all'intervento del tribunale per i minorenni non sono tipicizzati; come non sono tipicizzati i provvedimenti che esso può applicare e che vanno da semplici prescrizioni fino all'allontanamento. Ci si trova così davanti a una duplice e pericolosa indeterminatezza che può dar luogo ad inerzie, interventi tardivi, o peggio a reiterati provvedimenti provvisori. Questi, rinviando ripetutamente la decisione definitiva, fanno sì che il procedimento si trascini anche per anni determinando una situazione di incertezza pregiudizievole per lo stesso minore destinatario della protezione, che, col provvedimento definitivo, può essere sradicato da affetti lasciati consolidare nel tempo.

Si tratta di vere e proprie violenze istituzionali, non meno gravi e non meno traumatiche per il minore di molte delle violenze che egli può subire in famiglia.

L'allontanamento: chi (la pubblica autorità)

Nel nostro ordinamento il potere di decidere l'allontanamento del minore dalla famiglia spetta dunque all'autorità giudiziaria. La decisione incide infatti sulla potestà genitoriale, che è un dovere

ma anche un diritto del genitore. Prima ancora però dell'intervento dell'autorità giudiziaria, deve intervenire ogni altra "pubblica autorità" quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone <che> per negligenza, immoralità, ignoranza <sono> incapaci di provvedere alla sua educazione, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.

Così stabilisce l'art. 403 del codice civile, secondo una formulazione risalente agli anni Quaranta del secolo scorso, che è rimasta la stessa malgrado la riforma del diritto di famiglia del 1975 e le norme sull'adozione e l'affidamento del 1983 e del 2001. Essa presenta difficoltà interpretative gravi, e si presta a forti dubbi di costituzionalità. Prevede infatti un dovere della "pubblica autorità" di allontanare provvisoriamente il minore dalla famiglia, con un provvedimento non giurisdizionale che incide pesantemente nella vita familiare e nell'esercizio della potestà, e che nemmeno menziona il diritto del minore all'ascolto. Inoltre, la norma non subordina l'intervento a situazioni in cui manchi il tempo di allertare il giudice. Non indica un termine di scadenza del provvedimento.

Non stabilisce entro quanto tempo esso debba essere presentato al giudice per il giudizio sulla sua legittimità, l'eventuale convalida e il giudizio di merito. Ha una portata estremamente vasta e generica, comprendendo situazioni di povertà abitativa, morale, materiale, educativa, di incapacità genitoriale dovuta a negligenza immoralità ignoranza o "altri motivi".

Per di più, l'art. 403 non dà indicazioni su quella che genericamente chiama pubblica autorità. Secondo la giurisprudenza e la dottrina prevalente questa accezione comprende solo l'autorità amministrativa, e dunque il prefetto, il sindaco, l'assessore ai servizi sociali; secondo una parte della dottrina comprende solo l'autorità di pubblica sicurezza e dunque il questore. E' comunque da escludere che l'art. 403 possa essere utilizzato direttamente dal pubblico ministero e dal giudice tutelare, che sono autorità giudiziaria e non amministrativa.

Quale che sia la pubblica autorità che interviene, essa deve effettuare il suo intervento non direttamente ma "a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia". Ciò sembra attribuire i questi casi a questi organi (un tempo principalmente l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia, ed ora i servizi sociali del territorio) una funzione di struttura servente, così da privarli del potere-dovere di intervenire in maniera autonoma e per propria iniziativa.

Questa conclusione è dovuta ai vuoti normativi esistenti in una materia che, con la riforma dell'art. 117 della Costituzione, fa ormai parte in via esclusiva delle competenze legislative delle Regioni. E anche là dove le Regioni hanno deliberato sull'organizzazione dei servizi di protezione dell'infanzia, mancano norme di collegamento con la normativa statale. Sta di fatto che difficilmente si può sostenere la responsabilità del singolo operatore sociale per non avere effettuato di propria iniziativa l'allontanamento ex art. 403 c.c., ferma restando la sua responsabilità penale ex art. 70 della legge 1983 n. 184 come modificata dalla legge 2001 n. 149 se omette la segnalazione al pubblico ministero minorile cui è tenuto in forza dell'art. 9 della stessa legge. Va notato però che le due normative non sono esattamente sovrapponibili. Infatti, l'art. 9 ora citato riguarda le "situazioni abbandono", e cioè quelle in cui il minore appare moralmente o materialmente abbandonato,

mentre l'art. 403 cod. civ., come abbiamo visto, ha una portata assai più vasta e generica.

L'allontanamento: come, dove

Alle criticità segnalate sopra per l'indeterminatezza delle previsioni normative ne vanno aggiunte altre. Una riguarda le modalità dell'allontanamento, l'altra la possibile indeterminatezza della destinazione.

Quanto alla prima, il tema è troppo giuridico per essere affrontato in questa sede, dove basta ricordare i problemi sollevati dall'intervento della forza pubblica e dal ruolo del servizio sociale. Quanto alla seconda, la legge 1983 n.184 e le modifiche introdotte dalla legge 149 del 2001 sembrano univoche al riguardo. Esse stabiliscono che il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo nonostante gli interventi di sostegno e aiuto ai genitori, è affidato per ad un'altra famiglia o a una persona singola. Ove ciò non sia possibile, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare, che deve rispondere agli standard minimi fissati dalla Regione(art. 2). Ma questa graduazione di interventi non è la regola: in molte Regioni il collocamento in comunità è la destinazione prioritaria e maggioritaria rispetto all'affidamento familiare. Per di più, il termine di durata massima, fissato dalla legge in ventiquattro mesi, si è rivelato di difficile applicazione, poiché i problemi della famiglia di origine perdurano. Perciò la maggior parte degli affidamenti si prolunga e diventa di fatto a tempo indeterminato, e questo per l'insufficienza dei programmi di recupero della famiglia di origine, o per insufficienza o mancanza degli stessi servizi che li dovrebbero attuare.

Dà luogo a situazioni analoghe un provvedimento atipico molto applicato nella prassi: l'affidamento al servizio sociale, che numerosi tribunali dispongono considerandolo compreso nei "provvedimenti convenienti" genericamente menzionati nell'art. 333 cod. civ. In questi casi non di rado il servizio sociale viene incaricato o autorizzato dal tribunale, con ampia delega, a scegliere se collocare il minore in comunità o in affidamento familiare, e quindi a scegliere la destinazione dell'allontanamento.

Con tali modalità l'affidamento al servizio sociale appare gravemente scorretto. Esso infatti sostanzialmente comporta da parte del giudice l'abdicazione ai suoi poteri-doveri e la loro delega in bianco ai servizi dell'ente locale, dove il singolo operatore viene poi lasciato solo davanti a figure ben più forti di lui: l'avvocato, il consulente di parte, il pubblico ministero. Ma se c'è un procedimento, le responsabilità decisionali appartengono al giudice. Questo, a differenza dei servizi, ha gli strumenti tecnico-processuali l'autorità il potere e l'autorevolezza per assumere decisioni a protezione del minore in contrasto con la volontà dei genitori. Quelli, non hanno un potere proprio, non emettono decisioni coercibili, e sono privi di legittimazione processuale: non possono cioè né chiedere direttamente un provvedimento al giudice, né impugnare i suoi provvedimenti. Per di più, e questo è ancora più grave, non di rado la statuizione viene emessa con provvedimento provvisorio che molte corti d'appello considerano non impugnabile, lasciando così il minore in una situazione di incertezza che può trascinarsi per anni.

Prevenire si può: giudici e servizi

Il maltrattamento in famiglia è un fenomeno per il quale la stessa Convenzione sui Diritti del Fanciullo realisticamente prevede che l'allontanamento dai genitori e dalla famiglia si renda talvolta necessario. Per far divenire residuale tale necessità occorre prevenire il maltrattamento stesso, e individuare strategie di approccio integrate fra le istituzioni e gli attori che si occupano di protezione dell'infanzia. Interventi non coordinati e non messi a sistema sono destinati all'insuccesso. La Convenzione di Lanzarote sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale che il nostro Paese ha ratificato di recente non basta a questo scopo. Essa infatti riguarda solo una tipologia di maltrattamenti, certamente gravissima ma non esaustiva. Rischia anzi di rafforzare l'approccio penalistico al fenomeno del maltrattamento, poiché non ha per obiettivo la prevenzione ma la punizione del colpevole. E sono numerosi i casi in cui il procedimento penale contro l'autore del maltrattamento ha posto in essere da parte della giustizia penale ordinaria un ulteriore grave maltrattamento della vittima.

Presa isolatamente, nemmeno la giustizia minorile specializzata è idonea a prevenire il maltrattamento, e nemmeno i servizi sociosanitari. Il nostro sistema di protezione del minore si articola su due sottosistemi: quello dei servizi e quello della giustizia minorile. Il primo fa capo alle Regioni e alla loro potestà normativa (art. 117 della Costituzione); il secondo fa parte dell'ordinamento giurisdizionale dello Stato, che costituisce un potere indipendente dove i giudici sono soggetti soltanto alla legge e dove il pubblico ministero dispone direttamente della polizia giudiziaria (artt. 101 e 108 della Costituzione).

E' dunque un sistema composito, squilibrato, stratificatosi nel corso degli anni e bisogno di un profondo rinnovamento. Il sottosistema dei servizi è debole e frammentato; il sottosistema della giustizia minorile è forte e centralizzato. Le competenze dei servizi e quelle della giustizia sono parzialmente sovrapposte o sovrapponibili, e non coordinate fra loro. Fra i due settori non esiste un raccordo normativo predeterminato, e i flussi comunicativi creatisi nel tempo tra giudice e servizi sulla base della legge 1983 n. 184 sull'adozione e sull'affidamento familiare sono stati bruscamente interrotti dalle norme processuali della legge 2001 n. 149. Questa, per sottolineare la neutralità del giudice, ha attribuito il potere di ricorso in materia di adottabilità al solo pubblico ministero: cosicché, mancando una legittimazione processuale attiva dei servizi, questi hanno dovuto improvvisamente relazionarsi con quello, impreparato al nuovo ruolo e con una formazione e un'impronta decisamente spostate sul versante penale.

Diversità di linguaggio, diversità di formazione, diversità della cultura di riferimento fanno il resto. Se non c'è la consapevolezza dell'unitarietà del sistema e dell'unicità del suo obiettivo, vale a dire la protezione del minore attraverso la promozione e la difesa dei suoi diritti, il sistema non raggiunge lo scopo e le sue componenti entrano in conflitto o svolgono ruoli impropri. Al servizio sociale non vengono riconosciute le funzioni primarie che gli derivano direttamente dalla legge, e gli si riconosce soltanto un ruolo subordinato; alla giurisdizione non viene riconosciuto un ruolo di prevenzione, e la si vive soltanto come un'autorità che dà ordini da eseguire anche se non condivisi.

Pensare di superare questa difficile congiuntura in tempi brevi non è realistico. Nei cinque anni

trascorsi dall'entrata in vigore delle nuove norme processuali contenute nella legge 2001 n. 149 qualcosa tuttavia si è mosso, e si avvertono qua e là i sintomi della ricerca di nuove prassi condivise da parte di alcuni uffici del pubblico ministero minorile. Ma quello del pubblico ministero minorile è un ruolo che deve saper reinventare se stesso, dopo un più che trentennale disinteresse per il settore civile. Il cambiamento richiederà tempo anche perché negli uffici di procura è assente una figura simile a quella del giudice onorario, che ha indirettamente svolto una funzione determinante nella formazione dei giudici minorili professionali. E' possibile tuttavia che esso sia facilitato dal minor carico di lavoro che graverà sulla giustizia minorile con l'entrata in vigore delle norme sulla filiazione approvate dal Parlamento il 27 novembre 2012. Esse trasferiscono ai tribunali ordinari la competenza in materia di separazione delle coppie di fatto. Questa scelta, che per certi versi non va esente da critiche, consentirà alla giustizia minorile di riflettere di più sul proprio ruolo, di concentrarsi di più sulla prevenzione e sulla protezione dei minori maltrattati, di operare per la costruzione di un rapporto corretto e rispettoso con i servizi.

"Nessuno tocchi Caino"

Nessuno tocchi Caino è il nome di una ONG italiana il cui obiettivo principale è la moratoria universale della pena di morte e più in generale la lotta contro la tortura. Non sembri improprio qui utilizzarne il nome. L'imperativo di Gen 4,15, che preservava l'uccisore del fratello da vendette private, è in larga misura applicabile anche ai genitori maltrattanti. L'allontanamento non fa venir meno il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (art. 1 legge 2001 n. 149). Eccettuati i casi di accertata irrecuperabilità che abbiano dato luogo all'adozione, occorre quindi adoperarsi per un recupero delle loro capacità genitoriali.

L'approccio meramente penale non prevede questo tipo di intervento, che tuttavia secondo la legge è parte integrante del sistema di protezione dei minori. Lo stabiliscono espressamente le norme sull'affidamento familiare (art. 2-5 della legge 2001 n.149) e lo stesso procedimento di adottabilità (art. 12 comma 4). Ma la legge non basta. Occorre un mutamento culturale che non giustifichi il maltrattamento e la violenza contro i minori, ma al tempo stesso sia consapevole dell'importanza di un'azione di sostegno aiuto e recupero della genitorialità da parte delle politiche sociali e delle istituzioni di protezione coinvolte. Solo così la prevenzione sarà un obiettivo più vicino, e il documento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità è un'importante guida per il suo raggiungimento.

SEMINARIO TFIKY SULL'ACCESSO AI SERVIZI PER L'INFANZIA

Relazione di Luigi Fadiga

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 minorenni da conflitti di interesse patrimoniale 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 coincidenza tra le scelte dei genitori e l'interesse del figlio è presunta fino a prova contraria, e può essere superata solo nei casi in cui trascuratezze, negligenze e maltrattamenti siano emersi a causa della loro gravità. Ciò penalizza ulteriormente la fascia 0-6 appartenente a famiglie povere o immigrate, dove non c'è alcun patrimonio da conservare ma "soltanto" un bambino da proteggere.

Benchè 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 infante.

L'art.2 definisce "'detentori della responsabilità genitoriale' i genitori ed altre persone o organi abilitati ad esercitare in tutto o in parte responsabilità di genitore".

La disposizione è significativa sotto due aspetti. In primo luogo è di grande importanza per le fasce di età in cui l'ascolto diretto non è possibile, ma deve comunque essere effettuata una scelta che incida sulle prospettive di vita e di crescita del bambino. Secondariamente non si fonda sul concetto di potestà, ma su quello di responsabilità. E' questo mutamento non solo giuridico ma culturale, che stenta a farsi largo nel nostro Paese.

2. La possibilità di accesso ai servizi delle persone di minore età e, in special modo della fascia 0-6, è dunque subordinata alle scelte, alle decisioni e più spesso alle omissioni dei genitori, specialmente in un sistema dove la scuola per l'infanzia e il nido non sono obbligatori e sono largamente insufficienti dal punto di vista numerico anche nelle Regioni più avanzate. Non esiste un canale privilegiato per l'accesso diretto del minore ai servizi, e per di più nel nostro Paese il servizio sociale non ha il potere di chiedere direttamente al giudice una misura di protezione. Queste carenze normative sono state aggravate dalla scelta effettuata dalla legge 149/2001, che ha attribuito

al solo pubblico ministero minorile il potere di attivare il tribunale per i minorenni e di chiedere l'accertamento dello stato di abbandono. Fra tribunale e servizi si è così venuto creando, in nome di una malintesa ricerca di terzietà del giudice, un muro impenetrabile che esclude il contatto diretto fra giudice e operatore socio-sanitario. Si è reso così ancor più difficile l'accesso del minore ai servizi.

3. Le leggi regionali non mostrano maggiore sensibilità. Così ad esempio avviene nella legge 12.03.2003 n.2 della Regione Emilia-Romagna, che disciplina il diritto all'accesso al sistema locale dei servizi. Il suo art. 4 (Diritto alle prestazioni) menziona fra i titolari di questo diritto non anche i cittadini minori di età, ma soltanto i minori stranieri apolidi. In base al successivo art.7, l'accesso avviene per il tramite degli Sportelli sociali, che i Comuni singoli o associati devono istituire. Tali sportelli "forniscono informazioni ed orientamento ai cittadini sui diritti e le opportunità sociali, sui servizi e gli interventi del sistema locale", e "organizzano l'attività...con modalità adeguate a favorire il contatto anche di chi, per difficoltà personali e sociali, non vi si rivolge direttamente". E' questa una formulazione troppo generica per essere di aiuto ai soggetti minori, anche perché lascia alla libera scelta dell'interessato (che si suppone quindi maggiorenne) la decisione di rivolgersi allo sportello.

Il successivo art.9 (Politiche familiari), pur lodevole nei suoi intenti di protezione e sostegno alla famiglia, non colma la lacuna. Il bambino, in quanto persona, preesiste allo status di figlio e va perciò tutelato in quanto persona prima ancora della tutela a cui ha diritto dai - e nei - contesti familiari. E' lui che ha diritto a una famiglia, e non esiste nel nostro ordinamento un "diritto al figlio".

4. Questo modo di legiferare è frutto di una scarsa diffusione della cultura dell'infanzia e si ritrova ovviamente a ogni livello di fonti normative: statali, regionali e comunali. Il "Regolamento generale in materia di servizi sociali" del Comune di Bologna, approvato nel 2008, stabilisce che l'accesso ai servizi può avvenire in quanto ipotesi: a) su richiesta del diretto interessato; b) su richiesta da parte di un componente della famiglia o del convivente more uxorio; c) su segnalazione di altri servizi o di cittadini o sulla base di informazioni di cui vengano a conoscenza i servizi nell'ambito delle attività di prevenzione; d) per disposizione dell'autorità giudiziaria. Nei casi previsti dalle lettere b), c) e d) i servizi devono informare il diretto interessato, "acquisendone il consenso qualora non ricorrano condizioni di incapacità a provvedere a se stesso.". La formulazione della norma è sbagliata: non occorre "acquisire il consenso dell'interessato" nell'ipotesi della lettera d) e cioè in caso di disposizione dell'autorità giudiziaria.

Mancano purtroppo dati statistici disaggregati per ciascuna di queste quattro fasce. E' facile però notare che nell'elenco non sono espressamente menzionati i minori di età e/o i loro rappresentanti e che non è nemmeno ipotizzata una interazione preventiva tra servizi e autorità giudiziaria minorile. Risulta invece una larghissima applicazione dell'ultima ipotesi e cioè dell'accesso per disposizione dell'autorità giudiziaria tramite il discusso provvedimento dell'affidamento al servizio sociale, che il pubblico ministero minorile è legittimato a chiedere al tribunale per i minorenni quando lo ritiene necessario. E' conseguenza del ruolo subordinato in cui troppo spesso i servizi sono lasciati dalle amministrazioni.

In tal modo, mancando ai servizi la legittimazione processuale attiva, e cioè il potere di rivolgersi

direttamente al giudice, il diritto all'accesso per la fascia 0-6 risulta fortemente condizionato da scelte normative statali e locali che sembrano digiune di diritto minorile e paiono ignorare i principi della Convenzione delle N.U. e della successiva Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo.

I Garanti per l'infanzia e l'adolescenza in Italia

Calabria

Garante dell'infanzia e Adolescenza: Marilina Intrieri
Sede: Via Cardinale Portanova – 89100 Reggio Calabria
Tel.: 0965 880454 fax: 0965 1812019
Email: on.marilinaintrieri@gmail.com
Sito web: www.garanteinfanzia Calabria.it

Campania

Garante dell'infanzia: Cesare Romano
Email: garanteinfanzia@consiglio.regione.campania.it

Emilia-Romagna

Garante dell'infanzia e adolescenza: Luigi Fadiga
Sede: Viale A. Moro. 50 – 40127 - Bologna
Tel: 051/5275860 – Fax: 051/5275461
Email: garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/infanzia

Friuli Venezia Giulia

Garante dell'infanzia:
Email: garanteinfanzia.ts@regione.fvg.it paolo.delfabro@regione.fvg.it luigina.dorlando@regione.fvg.it

Lazio

Garante per l'infanzia: Francesco Alvaro
Sede: via Giorgione 18 – 00147 Roma
Tel: 06/65937314 Fax: 06/65937325

Email: falvaro@regione.lazio.it

Sito web: www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/garante_infanzia/

Liguria

Garante dell'infanzia e adolescenza: Francesco Lalla

Sede: via delle Brigate Partigiane 2 - 16121 Genova

Tel: 010.548-4223-5064 Fax: 010/582626

Email: garante.infanzia@regione.liguria.it

Sito web: www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico/garante-per-linfanzia/garante-per-linfanzia-in-rete.html

Marche

Garante dei diritti degli adulti e dei bambini: Italo Tanoni

Sede: Piazza Cavour 23 - 60121 Ancona

Tel.: 071.2298483 fax: 071/2298264

Email: ombudsman@regione.marche.it i.tanoni@fastnet.it

Sito web: www.ombudsman.marche.it

Molise

Pubblico tutore dei minori: Erminia Gatti

Email: maglione.silvana@mail.regione.molise.it

Puglia

Garante dell'infanzia e adolescenza: Rosy Paparella

Sede: Viale Unità d'Italia 24/c - 70124 Bari

Tel.: 080 5405727 fax: 080 5405748

Email: garanteminori@consiglio.puglia.it

Sito web: <http://garanteminori.consiglio.puglia.it/>

Toscana

Garante dell'infanzia e dell'adolescenza: Grazia Sestini

Sede: Via Cavour 4 - 50129 Firenze

Tel: 055 23 87 563

Email: g.sestini@consiglio.regione.toscana.it

Sito web: www.consiglio.regione.toscana.it/garante-infanzia/

Umbria

Garante per l'infanzia e adolescenza: Maria Pia Serlupini

Veneto

Pubblico tutore dei minori: Aurea Dissegna

Sede: via Longhena 6 – 30175 Marghera

Tel: 041/2795925 – 26 Fax: 041 279.5928

Email: pubblicotutoredeiminori@regione.veneto.it

Sito web: www.tutoreminori.regione.veneto.it/home/home.asp

Provincia Autonoma di Bolzano

Garante per l'infanzia e adolescenza: in corso di designazione

Sede: Via Cavour 23/c 39100 Bolzano

Tel: 0471 970615 fax. 0471 327620

Email: info@garanteinfanzia-adolescenza-bz.org

Sito web: www.garanteinfanzia-adolescenza-bz.org/

Provincia Autonoma di Trento

Garante dei minori: Daniela Longo

Sede: Via Mancini – Galleria Garbari 9 - 38122 Trento

Tel: 0461 213201 Fax 0461 213206

Email: difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it

La partecipazione a convegni e seminari

Il Garante ha preso parte, su invito e come relatore, a numerosi convegni, seminari e incontri di studio sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sulla formazione degli operatori. Meritano in particolare di essere citati (in ordine cronologico) i seguenti:

10-11 gennaio - Torino - Seminario "Accesso ai servizi per l'Infanzia" - invio intervento per la serie "Idee condivise" che raccoglie i materiali presentati ai seminari nazionali organizzati dalla Compagnia di San Paolo e della Fondazione E. Zancan nell'ambito del progetto Transatlantic Forum on Inclusive Early Years- TFIEY;

15 gennaio – Bologna - Palazzo di giustizia- Incontro con i rappresentanti delle Associazioni Avvocati diritto di famiglia e minorile ;

26 gennaio - Bologna - Inaugurazione dell'anno Giudiziario

4 febbraio – Bolzano - Inaugurazione della sede del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Provincia Autonoma;

16 febbraio – Roma - Convegno del Coordinamento nazionale comunità per minori sul tema "Affido, adozione e accompagnamento";

16 aprile – Bologna - Seminario "Speranza di verità" organizzato dal Tavolo provinciale per la Pace della Provincia di Bologna;

9 maggio – Piacenza - Seminario didattico "La verità narrabile. Segreto professionale: è possibile un dialogo tra il diritto alla privacy e diritto all'informazione?" organizzato da GASP in collaborazione con l'Ordine degli Assistenti Sociali dell'Emilia-Romagna e il Centro Studi di Interventi Psicosociali;

29 maggio – Milano - Seminario "L'accompagnamento del minore nel procedimento giudiziario;

29 maggio – Milano - "L'insegnamento delle materie giuridiche nella formazione dell'Assistente Sociale" lezione nell'ambito del corso di Laurea in Servizio Sociale organizzato dall'Università degli Studi Bicocca di Milano;

6 giugno – Portomaggiore - Seduta del Consiglio Comunale dei Ragazzi del Comune di Portomaggiore;

6 giugno – Ferrara - Convegno "Vaccinazioni: novità, criticità e sicurezza" organizzato dalla Sezione regionale della Società Italiana di Igiene e Medicina preventiva, con la collaborazione del Dipartimento di Sanità Pubblica dell'Azienda USL di Ferrara;

18 giugno – Bologna - Partecipazione all'istruttoria pubblica sul tema "I servizi educativi e scolastici per l'infanzia nella città di Bologna" indetta dal Comune di Bologna;

21 giugno – Bologna - Regione Emilia-Romagna - Sala Fanti - Convegno organizzato dal Corecom Emilia-Romagna "Vicini a chi comunica. Relazione di fine mandato 2008 – 2013";

22 giugno – Bologna - Regione Emilia-Romagna - Terza torre - Primo meeting nazionale dei figli adottivi adulti organizzato dal C.I.A.I.;

27 settembre – Cento - Corso di formazione dal titolo "I diversi approcci in materia di tutela dell'infanzia alla luce delle nuove direttive della Regione Emilia Romagna" organizzato dall'Ausl di Ferrara;

4 ottobre – Catania - Incontro di formazione organizzato dall'Associazione italiana magistrati minorenni sul tema "Diritto alla continuità degli affetti";

17 ottobre – Bologna - Seminario "Oggi tema: l'adozione. Essere con, essere per il benessere degli studenti a scuola", organizzato dall'Assessorato alle Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna;

24 ottobre – Macerata - Corso per tutori volontari - promosso dal Difensore civico della Regione Marche;

25 Ottobre – Bologna Cinema Lumière - Presentazione del video-denuncia di Mariagrazia Contini e Silvia Demozzi sul fenomeno dell'adulterizzazione dei bambini e delle bambine nella nostra società "Corpibambini" con Giovanni Floris;

31 ottobre – Rimini - Incontro "I bambini non si incontrano per caso" nell'ambito del Mese delle Famiglie;

6 novembre – Bologna - Seminario "Neomaggiorenni attivi per un nuovo servizio di supporto all'autonomia" organizzato da Associazione Agevolando;

20 novembre – Bologna - Convegno "Prove tecniche per un progetto adolescenza. Attivazione, connessione e continuità tra le risorse dei servizi e della comunità" in occasione della Giornata internazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

5 dicembre – Ferrara - Invio relazione per il Convegno nazionale "Dieci domande ai Garanti per l'infanzia e l'adolescenza" organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara nell'ambito della collaborazione con il Garante;

12 dicembre – Parma - Corso per educatori di comunità;

Nell'ambito della collaborazione avviata con le Associazioni Forensi di diritto minorile e di famiglia, il Garante ha partecipato in veste di relatore ai seguenti Convegni ed iniziative formative organizzate a livello regionale e nazionale:

17 maggio – Roma - "Vuoti normativi, deficit di tutela, emergenze legislative" nei diritti delle persone di minore età organizzato dall'Associazione Nazionale CamMiNo;

3 dicembre – Modena - sul tema "Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali" organizzato dalla Provincia di Modena e dal Dipartimento di Sanità Pubblica dell'AUSL di Modena;

Tra le iniziative promosse dall'ufficio del Garante:

19 giugno - Bologna - Presentazione pubblica della Relazione delle attività anno 2012

11 ottobre - Bologna - "Per proteggerti meglio, figlia mia" - Spettacolo teatrale e tavola rotonda sull'abuso psicologico

14 novembre – Bologna - Seminario "Ascolto.. diritto e dovere"

**relazione annuale
delle attività svolte**

2012

 Regione Emilia-Romagna
Garante per l'infanzia
e l'adolescenza

*il Garante regionale
per l'infanzia e
l'adolescenza
presenta la*

**relazione
annuale
delle attività
svolte**

2012

19 giugno 2013
dalle 16.30 alle 18.30

Biblioteca dell'Assemblea legislativa
Regione Emilia-Romagna
Viale A. Moro 32 - Bologna



ne discutono

Dacia Maraini

Giuseppe Spadaro
Presidente Tribunale
per i minorenni di Bologna

Ugo Pastore
Procuratore della Repubblica
c/o Tribunale per i minorenni

Luigi Fadiga
Garante regionale per l'infanzia
e l'adolescenza

 Regione Emilia-Romagna
Garante per l'infanzia
e l'adolescenza

11 OTTOBRE, ORE 16.00
ORATORIO SAN ROCCO

rappresentazione teatrale

**Per proteggerti meglio,
Figlia mia**
di Dacia Maraini

con Piera Degli Esposti nel ruolo della Figlia



ascolto.. diritto e dovere

Bologna, 14.11.2013



Gli sportelli d'ascolto a scuola dove crescita e socializzazione hanno diritto di cittadinanza

Una riflessione sul diritto all'ascolto del minore, dovere per l'adulto, che si colloca nell'ambito delle iniziative dedicate alla Giornata dei diritti del fanciullo

Regione Emilia-Romagna, sala Guido Fanti

Viale Aldo Moro, 50

dalle ore 9.00 alle ore 13.00

Saluti

Gabriella Meo
membro dell'ufficio di presidenza
Assemblea legislativa
Regione Emilia-Romagna

Donatella Bortolazzi
assessore sviluppo delle risorse
umane e organizzazione,
cooperazione allo sviluppo,
progetto giovani, pari opportunità
Regione Emilia-Romagna

Teresa Marzocchi
assessore politiche sociali
Regione Emilia-Romagna

Ascolto e diritto
Luigi Fadiga
garante per l'infanzia e
l'adolescenza
Regione Emilia-Romagna

L'ascolto a scuola

Stefano Versari
vice direttore generale ufficio scolastico
regionale per l'Emilia-Romagna

**Gli sportelli d'ascolto
a Forlì-Cesena e Parma**

Presentazione della ricerca

Bruna Zani
Cinzia Albanesi
dipartimento di psicologia
Università di Bologna

Tavola rotonda

Intervengono
Rosy Paparella
garante per l'infanzia e l'adolescenza
Regione Puglia

Isabella Menichini
dirigente politiche del welfare
Comune di Parma

Morena Mazzoni
dirigente liceo scientifico EP. Calboli
Forlì

Aluisi Tosolini
dirigente liceo scientifico Bertalucci
Parma

Sergio Barberio
dirigente CNOS/FAP
Forlì

**Rappresentanti degli
studenti**

Moderata
Mauro Sarti
giornalista

Sono stati richiesti i crediti formativi all'Ordine degli Assistenti sociali

Comunicato stampa 23/01/2013

Bologna. Neonata trovata nel cassonetto, Fadiga (Garante minori): Il diritto di cronaca non travalichi i diritti della bambina

“L’episodio della neonata trovata nel cassonetto mi impone alcune riflessioni: la forte attenzione riservata all’episodio, in particolare, mi è parsa infatti eccessiva, e, pur nella consapevolezza che occorre garantire il diritto di cronaca, questo deve essere esercitato nel prioritario rispetto dei diritti della minore”. Lo ha dichiarato Luigi Fadiga, Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza, evidenziando che: “La piccola protagonista di questa vicenda gode, come tutti i minori (e lo sancisce la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo), del diritto alla privacy. Non penso che citare il nome della piccola e dare indicazioni precise sul luogo dove si trova possa in qualche modo aiutare a trovare soluzioni a quanto successo, piuttosto potrebbe creare, oggi, un ulteriore ostacolo a un eventuale ripensamento da parte della donna che l’ha partorita e, domani, potrebbe determinare disagi non indifferenti alla stessa bambina, una volta cresciuta”.

“L’azione dei media e di tutti coloro che svolgono un ruolo importante nell’ambito dell’informazione - ha aggiunto Fadiga - dovrebbe essere rivolta a informare in maniera precisa e puntuale non solo sull’onda dell’emozione e dell’evento tragico, ma soprattutto di come la legge italiana permetta alle donne, di qualsiasi nazionalità, di partorire in ospedale (godendo quindi di tutte le cure necessarie) in perfetto anonimato e di poter lasciare lì il neonato. Neonato che potrà fin da subito essere preso in carico dalle Istituzioni evitando in questo modo sia pericoli per la salute, oggi, che possibili traumi in futuro. Anche in ragione del mio ruolo, - ha concluso il Garante - mi auguro vivamente che si utilizzi la dovuta cautela nell’affrontare vicende così delicate, sia riferendomi al caso in questione, sia per eventuali altri casi analoghi che dovessero ripresentarsi in futuro”.

Comunicato stampa 06/02/2013

Tutela dei minori: nuove proposte a Rai e Viminale dalla Conferenza nazionale dei Garanti

Favorire lo scambio di buone abitudini e informazioni sulle condizioni di vita dei minori promuovendo azioni comuni in materia di tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: è questa la missione della conferenza nazionale dei Garanti regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, tenutasi lunedì 28 gennaio a Roma. Alla Conferenza, tra gli altri, ha partecipato Luigi Fadiga, Garante dell’infanzia e dell’adolescenza della Regione Emilia-Romagna.

In apertura, il Garante nazionale Vincenzo Spadafora ha riferito sulle attività in corso in merito agli sviluppi del protocollo d'intesa col ministero dell'Interno e sui contatti in corso con la Rai per un auspicabile miglioramento dei programmi televisivi in base alle esigenze formative dei minori. A tal proposito si è raggiunta una condivisione per la necessità di interventi dei Garanti regionali circa i contenuti dei programmi delle Tv private locali. Nel corso dell'incontro si è discusso sulle modalità di condivisione delle procedure di segnalazione, e sulle modalità di relazione tra Autorità garante e Garanti regionali. Per approfondire l'argomento e formulare proposte è stato designato un gruppo di lavoro comprendente i Garanti del Veneto, dell'Emilia Romagna e del Lazio.

Comunicato stampa 05/04/2013

Diritti dei minori, perché tanta enfasi?

Nel novembre 2011 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha nominato Luigi Fadiga Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, attribuendogli il compito di garantire, in conformità con la legge istitutiva 13/2011, i diritti di bambini ed adolescenti e nello specifico i diritti fondamentali che la Convenzione sui diritti del Fanciullo riconosce all'infanzia e all'adolescenza.

L'intervista al Garante

Garante Fadiga, una domanda a bruciapelo: perché tanta enfasi sui diritti di bambini e ragazzi in un'epoca in cui queste fasce di popolazione sembrano più che mai garantite?

Bisogna innanzitutto dire che l'enfasi posta nei confronti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha una sua chiara matrice giuridica, la quale risulta però imprescindibile dai contributi e dagli spunti di riflessione che giungono da altre discipline come la sociologia e la pedagogia. La panoramica sociale odierna presenta ancora delle incongruenze rispetto a quella che è la normativa di riferimento, ovvero la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. Ove si presentino delle fattispecie controverse da normare, la tendenza riscontrabile è ancora quella di anteporre le dinamiche relative alle relazioni familiari ai diritti del fanciullo. Ciò accade in quanto sta prendendo piede una concezione del "figlio" come "diritto", e in questa cornice la famiglia tende ad essere considerata come un'oasi a sé stante, un istituto solo lambito ma mai veramente toccato dalle discipline giuridiche. A questo proposito va però detto che la Convenzione parla chiaro. Avendo introdotto con la nozione di "preminente interesse" il "diritto di precedenza assoluta" del minore, la Convenzione ha indicato la strada da seguire: il primo a passare, l'interesse a prevalere, è sempre quello del minore.

Garante Fadiga, se capiamo bene questo significa che è necessario un ribaltamento di prospettiva, rispettare cioè il minore come persona e adoperarsi per dare e creare spazio all'ascolto di giovani, adolescenti, e bambini. Di coloro insomma che con più difficoltà possono far sentire la propria voce. E' corretto. L'importanza che ha acquisito, negli anni, l'espressione "persona minore d'età" a

discapito del concetto tradizionalmente inteso di "figlio" (fino a pochi decenni fa il minore esisteva solo in quanto figlio, nipote, etc, quindi sempre in una relazione di subordinazione rispetto a un genitore, a un nonno, a un altro da sé come direbbero i sociologi) segnala questo cambiamento nella percezione generale. Ovviamente, trattandosi di soggetti debolissimi e bisognosi di cura e attenzione, ciò dovrebbe comportare un incentivo per i rappresentanti legali a farsene carico. In questo quadro, "informazione" e "formazione" rappresentano i concetti chiave sui quali agire perché si crei consapevolezza su quelli che sono i diritti dei minori, rammentando ai titolari di tali diritti che ciò implica altresì dei doveri. Diritti e doveri vanno sempre a braccetto, anche quando si parla di bambini e adolescenti.

Alla luce di quanto ha dinnanzi affermato, quali azioni intraprendere per promuovere la diffusione di una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza?

Dobbiamo innanzitutto partire dalla scuola che ha un ruolo determinante in questo senso. La scuola, oggi, rappresenta il luogo in cui è possibile compiere una risignificazione dei diritti. Per fare questo, occorre porre in essere azioni volte a favorire la conoscenza di questi diritti da parte dei soggetti detentori e della figure che ruotano intorno ad essi, a partire dai genitori e dagli insegnanti. Un primo passo in questo senso si sta già compiendo: a breve il mio Ufficio formalizzerà la collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale. E' inoltre in corso di approntamento uno strumento di promozione dei diritti per i ragazzi delle medie che sarà messo a disposizione delle scuole a partire dal prossimo anno scolastico. Sempre su iniziativa del mio Ufficio sono già dodici le scuole superiori e quattro i centri di formazione professionale che stanno lavorando allo sviluppo di attività laboratoriali su questi temi mettendo al centro le competenze e le abilità dei ragazzi. In definitiva, come ben chiarisce la Convenzione dell'Onu, si tratta di rispettare i minori come persone, considerandoli non solo per le loro vulnerabilità, come soggetti da proteggere, ma anche e soprattutto per quello che hanno da dire e da esprimere.

Comunicato stampa 03/06/2013

Il Garante dei minori.. torna a scuola al Fermi

La conclusione di un progetto, l'inizio di un percorso destinato a durare negli anni: questo l'auspicio con cui il dirigente scolastico Maurizio Lazzarin e i docenti referenti Silvia Governatori e Gianluca Di Bernardo hanno aperto i lavori della conclusione dell'iniziativa sui diritti dei minori promossa dal Garante regionale dell'infanzia Luigi Fadiga al liceo Fermi di Bologna. A far da apripista al dibattito la proiezione di un video-collage realizzato dagli studenti con lo scopo di documentare le tappe del progetto.

"Il diritto nella scuola italiana è raramente oggetto di studio approfondito. Il percorso portato avanti dal Liceo Fermi rappresenta un esempio positivo dal quale trarre ispirazione". Questo il commento

del Garante che ha successivamente raccontato ai ragazzi alcune delle novità introdotte dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989. “La ratifica della Convenzione e il dibattito che ne è seguito hanno reso possibile un’importante trasformazione su piano culturale oltre che giuridico. Questo a partire dal termine usato per definire i soggetti in età evolutiva. La lingua italiana, diversamente dall’inglese e dal francese, non ha una parola univoca per definire bambini e ragazzi; lo stesso termine “minorenne” risulta improprio perché rimanda concettualmente a una condizione di inferiorità e debolezza. Scegliendo di parlare di persone minori di diciotto anni si fa un enorme passo in avanti, arrivando a focalizzare l’attenzione sulla centralità della persona e sul fatto che i soggetti minori di età non sono solo titolari di diritti, ma anche persone che devono poterli agire entro certi limiti e situazioni”.

Traendo spunto dal lungometraggio francese *Welcome* di Lioret, pellicola analizzata dagli studenti nella terza tappa del laboratorio, l’intervento è proseguito offrendo un ulteriore spunto di riflessione. “Il film parla di cittadini stranieri. La parola straniero è scostante, tanto quanto minorenne. Straniero deriva da estraneo, ma nessuno può essere ritenuto estraneo rispetto ad un altro”. Ed è sul concetto di diritto a non essere considerati stranieri, unitamente a quello di diritto all’ascolto del minore, vero caposaldo della Convenzione, che si sono concentrate le conclusioni del Garante. “Questi sono i due punti chiave che desidero vi ricordiate quest’oggi. E nel vostro futuro percorso”. Sulla scia del discorso avviato dal Garante, il Magistrato Francesco Rosetti ha quindi aperto la seconda parte dell’incontro dedicata alle domande degli studenti: “Quali sono i diritti di uno straniero che entra in Italia e quali, invece, i diritti di uno straniero che nasce in Italia?”; “In che modo possiamo avvicinarci alla tematica dei diritti dei minori?”; “Cosa fare per far conoscere il Garante all’interno delle scuole?”. Questi alcuni dei quesiti posti dai ragazzi.

“Certamente”, ha risposto il dott. Fadiga, “proseguendo con iniziative rivolte ai giovani, per i giovani e con i giovani”. Questo è lo spirito con cui è nata l’idea dei Laboratori sui diritti con i minori. Questo il modo in cui, all’interno dell’Istituto, gli studenti sono venuti a conoscenza e hanno avuto la possibilità di incontrare il Garante. Un primo successo, questo, che segna gli inizi di un lungo percorso.

Comunicato stampa 10/06/2013

Carcere. Diritti e doveri dei detenuti, La Garante al Pratello di Bologna

“Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri”, è il titolo del progetto promosso dal Garante per le persone private della libertà personale e dal Garante per l’infanzia e l’adolescenza della Regione, rispettivamente Desi Bruno e Luigi Fadiga. Gestito dall’Associazione U.V.A.PAss.A. - in collaborazione con il Centro di giustizia minorile dell’Emilia-Romagna, le direzioni dell’Istituto penale

minorenni, della Comunità ministeriale e dell'Ufficio servizio sociali minorili - il progetto è finalizzato a sensibilizzare i ragazzi ristretti alla cultura dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, ma anche al tema dei doveri e delle responsabilità.

Venerdì scorso, all'Istituto penale minorile di via del Pratello, a Bologna, Desi Bruno ha parlato dei diritti dei minori detenuti nel contesto del procedimento penale minorile; venerdì prossimo - 14 giugno - la Garante parlerà del medesimo tema ai ragazzi collocati nella Comunità ministeriale e nel Centro di prima accoglienza.

Alla data del 7 giugno, risultavano essere presenti all'Istituto penale "Pietro Siciliani" 17 ragazzi, di cui 8 giovani adulti (in età compresa fra i 18 e i 21 anni, che hanno commesso il reato da minorenni). Permane la volontà condivisa fra Garante e direzione del Pratello di collaborare ai fini dell'istituzione presso l'Istituto di uno sportello giuridico-informativo dedicato all'ascolto e all'informazione dei ragazzi, con una particolare attenzione alla condizione degli stranieri - per la gran parte senza una solida rete di riferimento e senza un titolo di soggiorno valido - per i quali si pone il problema della difficile regolarizzazione (nell'anno 2012 la percentuale degli ingressi in istituto dei cittadini stranieri è stata del 77,7%, di cui l'88,75% extracomunitario).

Notizie positive sul fronte dei lavori di ristrutturazione dell'area cortiliva e della parte esterna dell'Istituto: dopo un decennio dall'inizio dell'opera di riqualificazione dell'intera struttura, questi lavori non sono ancora completati ma, secondo quanto riferito dal direttore Alfonso Paggiarino, lo saranno alla fine dell'estate.

A margine dell'incontro, i ragazzi del Pratello sono stati premiati con una telecamera: hanno vinto una sezione del "Concorso di idee per non professionisti", ideato e promosso dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, con il video "Tracce costituenti", che affronta in maniera originale il tema dei diritti per chi si trova nella condizione di minore privato della libertà personale.

Comunicato stampa 17/06/2013

"Dichiarazione di nascita obbligatoria prima di uscire dall'ospedale"

Quello del 12 giugno è stato il sesto incontro del tavolo permanente con l'autorità giudiziaria minorile e con i responsabili dei servizi sociosanitari della Regione, voluto dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza Luigi Fadiga al momento del suo insediamento per facilitare, nel rispetto delle singole competenze, l'interazione e il rapporto tra questi attori. Presenti alla riunione, oltre ai funzionari del Comune di Bologna e della Regione Emilia-Romagna, anche l'assessore ai servizi sociali del Comune di Bologna, Amelia Frascaroli e il procuratore della repubblica presso il Tribunale per i minorenni, Ugo Pastore.

Uno dei punti all'ordine del giorno è stata "l'obbligatorietà" della dichiarazione di nascita che deve necessariamente avvenire prima che il neonato sia dimesso dalla struttura ospedaliera

praticamente “senza identità” perché non ancora registrato anagraficamente. Su questo versante, come sottolineato dai partecipanti, esiste purtroppo molta disinformazione, occorre quindi produrre, grazie anche al lavoro svolto dal gruppo di lavoro preposto, direttive chiare rivolte ai centri di nascita e parallelamente porre in essere azioni di informazione e formazione anche per i neo genitori. E ancora per facilitare ulteriormente l’interazione tra giustizia e servizi è allo studio un documento che potrebbe sfociare in un prossimo futuro nella sottoscrizione di un protocollo, dove, partendo dalle norme di riferimento, vengano codificati in maniera puntuale gli ambiti e le reciprocità che da questi discendono, sull’esempio di quanto già prodotto ed in uso, con soddisfazione di tutte le parti coinvolte, relativamente ai procedimenti di segnalazione di “minori in situazione di rischio” dei servizi sociali all’autorità giudiziaria.

In chiusura il Garante ha informato i presenti dell’andamento del corso tutori volontari che si chiuderà il prossimo ottobre nonché della neonata collaborazione con il Cismai sul tema del maltrattamento. Il prossimo incontro del tavolo è previsto per il 25 settembre.

Comunicato stampa 15/07/2013

Minori. ‘Vaccinazioni e diritto alla salute’, quaderno del Garante.

Fadiga: obbligo di legge e rifiuto genitori, auspicabile rilettura disposizioni regionali

Vaccinazioni obbligatorie in età infantile. Uno specifico aspetto del diritto dei minori, che il Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza, Luigi Fadiga, ha voluto mettere al centro di un quaderno monografico, il “primo di una lunga serie”, intitolato “Vaccinazioni e diritto alla salute”, che ha come obiettivo quello di raccogliere la documentazione tecnica e giuridica, sintetica ma esaustiva, su ogni specifico aspetto di questa tematica a beneficio di chi è impegnato nel campo della protezione dell’infanzia e nell’affermazione dei diritti dei minori.

La scelta di questo argomento nasce dalla “constatazione - scrive il Garante nell’introduzione - che un certo numero di genitori rifiuta di sottoporre il bambino alle vaccinazioni prescritte dalla legge”, facendo così scattare “la segnalazione obbligatoria alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e il conseguente possibile ricorso del pubblico ministero al giudice”.

“Il tema è ampio e complesso”, sottolinea Fadiga, che cita norme internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, “ormai facenti parte del nostro diritto interno”, da cui si desume che “il minore, prima ancora di essere figlio, è persona e come tale è titolare di propri e autonomi diritti civili, sociali e politici” e quindi sin dalla nascita egli è “titolare jure proprio del diritto alla salute che esercita tramite i genitori, che ne sono i legali rappresentanti” e che hanno “il dovere e il diritto” di mantenere, istruire e educare la prole e di rispettare “il preminente interesse del minore”, a prescindere dall’età, “senza che su di questo prevalgano scelte e opinioni personali”.

Concetti - prosegue Fadiga - che sembrano restare in ombra quando si parla di obiezione vaccinale, termine di per sé fuorviante poiché l'obiezione è atto personalissimo, che si ripercuote sulla sfera giuridica e personale del soggetto obiettore e non su quella di un soggetto terzo, come nel caso del negato consenso della vaccinazione a un figlio, quando sia obbligatoria per legge.

Esiste, infatti, "un autonomo diritto del minore a essere vaccinato" e i genitori hanno "la responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo".

Ma c'è anche il problema di raccordare i vari principi contenuti nelle norme internazionali e nel dettato costituzionale, per cui servirebbe l'intervento del legislatore in questa materia: la legge più recente risale a venti anni fa, mentre la più antica a oltre settanta anni fa, visti anche "gli enormi progressi scientifici intervenuti" nel frattempo.

In ogni caso, già ora, è la conclusione di Fadiga, "appare possibile e augurabile" una "rilettura delle disposizioni regionali" per evitare inconvenienti che si sono registrati e per "riportare le vaccinazioni nell'ambito esclusivamente sanitario, limitando le segnalazioni ai casi di fondato sospetto di incuria".

Il quaderno di approfondimento sulle vaccinazioni dei minori e il loro diritto alla salute, si trova al link: <http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/tutte-le-pubblicazioni/pubblicazioni-del-garante-per-linfanzia-e-ladolescenza/vaccinazioni-e-diritto-alla-salute>

Comunicato stampa 16/09/2013

Giovani. Mega rissa Bologna, Fadiga (Garante regionale minori): "Fenomeno nuovo, riduttivo accusare famiglie"

Dopo la maxi rissa tra adolescenti ai Giardini Margherita di Bologna, abbiamo intervistato Luigi Fadiga, Garante regionale dei minori, su quanto accaduto.

Presidente Fadiga, nel giorno in cui riaprono le scuole la mega rissa ai giardini Margherita continua a far discutere e a porre interrogativi, chiamando in causa anche famiglie e istituzioni.

"Senz'altro. Devo ammettere che sono rimasto sorpreso e preoccupato. Un evento come quello dei Giardini Margherita rappresenta un fenomeno del tutto nuovo nelle nostre città dove episodi gravi di contrapposizione come quelli che da tempo si registrano nei centri del Nord Europa non si erano ancora mai verificati. In Italia le problematiche minorili non sono particolarmente gravi, la stessa delinquenza minorile è a livelli bassi. E questo perché possiamo dire che la famiglia italiana ha ancora una capacità di gestire, ma anche di mimetizzare e assorbire, certi problemi".

Sì la famiglia. In relazione alla maxi rissa c'è un qualche appunto che andrebbe sollevato?

"Di certo non mi sento di metterla sul banco degli imputati. Imputare una responsabilità alle famiglie in questo caso sarebbe semplicistico. Qui si tratta di valutare la portata dell'uso dei social media, e la connessa rapidità di comunicazione dei messaggi, che favoriscono modi di aggregazione che

passano sopra al contesto familiare. E d'altro canto la famiglia va richiamata al suo ruolo e ad un grosso lavoro di responsabilizzazione e va aiutata nel conoscere i vantaggi e i rischi della rete".

Quali sono le caratteristiche che la colpiscono maggiormente in quanto accaduto?

"Da una parte mi ha colpito l'uso dei Giardini Margherita come campo di battaglia: un fatto che denuncia una mancanza di cura e anzi il disprezzo per i beni comuni che giudico un brutto segnale, dall'altra la contrapposizione tra gruppi, almeno in apparenza, di diversa estrazione sociale. Una contrapposizione che non avevamo ancora visto manifestarsi in questo modo, che indica una frattura sociale che va interpretata come un segnale. Quello che appare però è che questi ragazzi non conoscono i loro diritti e di conseguenza nemmeno i loro doveri".

Quale deve essere il ruolo delle istituzioni?

"In attesa dei risvolti giudiziari che avrà la vicenda, rimane la preoccupazione di fronte a qualcosa di nuovo. Certo, passare dal blocco del traffico durante uno sciopero studentesco di protesta per la mancanza di aule e insegnanti a questa rissa rappresenta un forte salto in negativo. Le istituzioni devono stare attente, sono problemi che vanno interpretati".

Comunicato stampa 16/09/2013

Minori. Allontanamento familiare, 11/10 a Bologna rappresentazione teatrale di Dacia Maraini e dibattito con il Garante regionale

Il maltrattamento di minori, come gestire e prevenire l'allontanamento dalla famiglia: temi difficili e importanti, su cui confrontarsi con operatori socio-sanitari, forze dell'ordine, magistratura e avvocati; con tutti coloro, cioè, che quotidianamente si trovano ad affrontare questo tipo di problematiche. L'occasione per farlo è venerdì 11 ottobre, all'Oratorio San Rocco a Bologna (via M. Calari 4/2), dove, alle ore 16, è in programma la rappresentazione teatrale "Per proteggerti meglio, figlia mia", di Dacia Maraini, con Piera Degli Esposti e Dino Bernardini. Al termine è previsto un dibattito con la partecipazione, oltre che dell'autrice, Dacia Maraini, di Giuseppe Spadaro, presidente del Tribunale per i minorenni di Bologna, Ugo Pastore, procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, e Luigi Fadiga, Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, che ha voluto l'iniziativa. Quest'ultima, infatti, rientra nel più ampio quadro della ricerca-azione che l'ufficio del Garante regionale sta conducendo, in collaborazione con il Cismai, sul tema del maltrattamento, dell'allontanamento familiare e della sua possibile prevenzione.

In rappresentanza dell'Assemblea legislativa, sarà presente Roberto Corradi, membro dell'Ufficio di Presidenza.

Comunicato stampa 16/09/2013

**Minori. Diritto e dovere dell'ascolto, Fadiga (Garante regionale):
"Trovare nuovi canali di dialogo, Primo sforzo dei genitori". Convegno assemblea legislativa**

"Ascolto... diritto e dovere" è il titolo dell'incontro promosso oggi a Bologna, nella Sala Polivalente Guido Fanti dell'Assemblea legislativa, dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e dal Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna.

Nell'ambito delle iniziative dedicate alla Giornata mondiale dei diritti del fanciullo, è stata un'occasione per riflettere sul diritto/dovere all'ascolto del minore, a partire dalla presentazione dei primi risultati di una ricerca sugli "sportelli d'ascolto" nelle scuole superiori e nei centri di formazione professionale delle province di Parma e di Forlì-Cesena.

Dalla ricerca emerge quanto gli sportelli siano diffusi (molto), come funzionino (abbastanza bene) e che tipo di domande intercettino (molteplici). Un dato emerge su tutti: il sistema di istruzione superiore si configura come un avamposto strategico nell'ascolto di ragazzi e ragazze, un fattore cruciale per favorire il successo scolastico, far emergere il disagio, nelle sue innumerevoli e a volte sconvolgenti forme, e promuovere il benessere delle nuove generazioni.

Sono intervenuti Luigi Fadiga, Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna, Stefano Versari, vicedirettore dell'Ufficio scolastico regionale, gli assessori Donatella Bortolazzi e Teresa Marzocchi, Bruna Zani e Cinzia Albanesi del Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna. Ed è stata distribuita copia della ricerca quantitativa sugli sportelli d'ascolto delle scuole delle province di Forlì-Cesena e Parma.

Dall'incontro, è emersa l'utilità degli sportelli d'ascolto, non solo per i ragazzi ma anche per genitori e insegnanti. "Educare ai diritti è educare anche ai doveri - ha detto Fadiga, Garante per l'infanzia - e la prima esigenza è quella di trovare nuovi canali in grado di rinnovare il dialogo fra generazioni. Lo sforzo, innanzitutto dei genitori, è quello di capire che i figli sono persone, portatori di bisogni che le generazioni precedenti faticano a considerare tali".

Comunicato stampa 22/11/2013

Nasce il Coordinamento dei diritti dell'infanzia

Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, Luigi Fadiga, fa parte dell'ufficio di presidenza del Coordinamento regionale dei diritti dell'infanzia che si è insediato formalmente mercoledì 20 novembre, in occasione della Giornata mondiale dei diritti dell'infanzia.

Il Coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e adolescenza è un organismo consultivo che si avvarrà del supporto dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza; l'Osservatorio a sua volta potrà garantire informazioni sulla popolazione minorile dell'Emilia-Romagna (quanti sono i minori, chi sono, le loro famiglie, quali gli elementi di precarietà, i progetti e le esperienze innovative) per proporre ed elaborare iniziative, attività di studio e promozione per la diffusione di una corretta cultura dei diritti dei bambini e degli adolescenti, e di una genitorialità "competente", in collaborazione con il Garante regionale.

Nel suo intervento Luigi Fadiga ha richiamato l'attenzione sul concetto di esigibilità dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in tempo di crisi. Un diritto è "esigibile", ha sottolineato il Garante, quando il creditore ne può pretendere l'adempimento. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono tutti "esigibili", perché con la ratifica la Convenzione delle Nazioni unite del 1989 è divenuta legge dello Stato. Quindi, rimarca il garante, il tempo di crisi non giustifica inadempimenti, soprattutto perché molti di quei diritti sono a costo zero dal punto di vista economico: il diritto all'attenzione da parte delle istituzioni e del mondo degli adulti, il diritto al rispetto e all'accoglienza, il diritto alla cura, il diritto a non subire violenze e maltrattamenti, il diritto ad essere ascoltati e infine il diritto "alla precedenza".

Comunicato stampa 5/12/2013

Riconoscimento dei figli, cosa cambia?

Come funzionerà ora il riconoscimento dei figli, dopo le modifiche e novità introdotte dalla legge 219 del 2013? E' stato questo il tema del seminario che si è svolto lo scorso 3 dicembre a Modena e che ha visto la partecipazione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, Luigi Fadiga. L'incontro, promosso dalla Provincia di Modena, dall'Ausl e dalla Conferenza territoriale sociale e sanitaria, si è posto come primo momento di riflessione per individuare e condividere procedure e buone prassi per valorizzare i diritti dei minori e delle famiglie.

Il Garante nel suo intervento ripercorrendo tutti i diritti della convenzione della Nazioni unite, ha ribadito, come già in altre sedi, l'assoluta necessità che il piccolo neonato venga registrato immediatamente dopo la nascita acquisendo quindi automaticamente tutti quei diritti che la convenzione gli riconosce. Rispetto ai mutamenti introdotti dalla nuova normativa che ha trasferito molte competenze originariamente affidate al Tribunale dei minori, in capo al giudice ordinario, Luigi Fadiga ha evidenziato anche come anche "nel vecchio ordinamento" ci fosse comunque del buono: in primis la specializzazione dell'organo giudicante garantita sia dalla sua composizione "mista" che dalla necessaria formazione specifica richiesta al giudice togato nonché la maggiore accessibilità del Tribunale minorile per il cittadino. Tutto da costruire poi il rapporto, la rete, con i servizi sociali territoriali che svolgono un'azione fondamentale nell'ambito della prevenzione e del supporto alle situazioni di "difficoltà" dei minori e delle famiglie. Una sfida decisamente impegnativa quella proposta dalla legge 219, conclude Fadiga, perchè i giudici abituati a giudicare le condotte dovranno necessariamente imparare ad analizzare le relazioni tra le persone.

Comunicato stampa 5/12/2013

Dieci domande ai Garanti dei minori

Chi sono i Garanti per l'infanzia e l'adolescenza e quali funzioni svolgono? Rappresentano davvero una figura chiave per la tutela dei diritti dei minori? Cosa cambierà e cosa è cambiato da quando sono stati istituiti? Sono alcune delle domande poste ai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza in occasione del convegno che si è tenuto giovedì 5 dicembre, presso l'Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara, "Dieci domande ai Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza".

Attraverso una batteria di domande, poste dai frequentanti del Master "Tutela, diritti e protezione dei minori" ai Garanti regionali, il convegno si è dato l'obiettivo di mettere in luce il ruolo e le funzioni di queste istituzioni di garanzia, offrire spunti di riflessione sui diritti dei minori, sviluppare un confronto sulle possibilità che i Garanti hanno per sensibilizzare altri attori istituzionali sui diritti dei bambini e degli adolescenti e per orientarne l'azione verso prassi più efficaci.

Forzatamente assente il Garante per l'infanzia e l'adolescenza dell'Emilia-Romagna Luigi Fadiga, che non ha però mancato di inviare una sintesi sulle attività svolte nel corso del primo biennio e di prefigurare alcune piste di lavoro. La relazione è stata presentata dalla dott.ssa Emiliana Bertolini dello staff del Garante.

Questo convegno, ha scritto Fadiga, è un'ottima occasione per fare un primo bilancio sull'esperienza, peraltro ancora breve, dei Garanti. Con le sole eccezioni del Veneto e del Lazio e tenuto conto che è del 2011 la nomina dell'Autorità nazionale e di un buon numero di Garanti

regionali, fra cui quello dell'Emilia Romagna, si può infatti dire che essa abbia appena un paio d'anni. E' tuttavia un periodo sufficiente, ha specificato Fadiga, che ci permette di cogliere alcune tendenze e di evidenziare dei rischi, primo fra tutti la fragilità di queste figure. Per evitare che ai traguardi raggiunti seguano definitive retromarce, e che i Garanti regionali cadano fra qualche anno nel dimenticatoio, ha ribadito il Garante, occorre individuare per loro ruoli più incisivi in riferimento a tre ambiti: la funzione di tutore pubblico delle persone di minore età prive di legale rappresentante o in conflitto di interesse con i genitori; il potere di intervenire in giudizio in rappresentanza del minore nei casi in cui si controveste sui suoi diritti; il potere di costituirsi parte civile nei procedimenti penali dove il minore è vittima di gravi reati di abuso o di maltrattamento. Una prospettiva da costruire, ha concluso Fadiga, che chiama in causa il legislatore nazionale, che potrà a sua volta essere sensibilizzato dalla Conferenza nazionale dei Garanti regionali e dalla stessa Autorità nazionale di garanzia. Siamo in una fase in cui tutto il sistema di giustizia ordinaria e minorile va incontro a cambiamenti, ha detto infine il Garante, se tra questi potesse trovare il suo spazio anche la figura del Garante per l'infanzia, le sollecitazioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del Fanciullo troverebbero finalmente il loro effettivo e non effimero adempimento.

Le sollecitazioni di Fadiga sono state ampiamente riprese e discusse anche dagli altri Garanti regionali. Presenti all'incontro, Aurea Dissegna (Regione Veneto), Marilina Intriери (Regione Calabria), Francesco Lalla (Regione Liguria), Rosy Paparella (Regione Puglia), Cesare Romano (Regione Campania), Raffaello Sampaolesi (Provincia Autonoma di Trento), Grazia Sestini (Regione Toscana), Italo Tanoni (Regione Marche) e da Laura Baldassare per l'Autorità nazionale.

L'iniziativa è stata promossa dalla direzione del Master "Tutela, diritti e protezione dei minori", in collaborazione con l'Università di Ferrara e il Comune di Ferrara; con il patrocinio della Provincia di Ferrara, del Coordinamento Italiano dei Servizi Contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia (CISMAI), del Coordinamento Nazionale Comunità per Minori (CNCM) e del Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA).

Allegato n. 1
Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 4723/2013



Servizio Segreteria
Assemblea Legislativa

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

ATTO DI INDIRIZZO – RISOLUZIONE

Oggetto n. 4723 - Risoluzione proposta dal Presidente Pagani, su mandato della Commissione regionale Turismo Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport, circa le azioni da porre in essere per dare risalto alle celebrazioni della giornata mondiale dell'infanzia e diffondere la conoscenza ed il rispetto dei diritti dei minori come riconosciuti dalla Convenzione mondiale dei diritti dell'infanzia. (Prot. n. 462/15 del 20 novembre 2013)

RISOLUZIONE

L'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

Premesso che

il 20 novembre si celebra la giornata mondiale dell'infanzia, lo stesso giorno in cui le Nazioni Unite hanno approvato nel 1989 la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia.

Ricordato che

la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, a cui aderiscono 193 Stati, è stata ratificata dall'Italia il 27 maggio del 1991 e, sempre in Italia, nel 1997, con la Legge n. 451 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia", il 20 novembre è stato proclamato giornata nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Convenzione è stata salutata come una delle più importanti conquiste del diritto internazionale degli ultimi anni del Novecento. La Convenzione cambiò sostanzialmente il modo di vedere i bambini dal punto di vista giuridico, essi divennero soggetti di diritti e non più semplice oggetto di tutela e protezione. Ai diritti riconosciuti universalmente come quelli al nome, alla sopravvivenza, alla salute e all'istruzione, ne furono affiancati una serie di nuova concezione. La Convenzione riconosce per il bambino il diritto all'identità legale, al rispetto della sua riservatezza e della sua libertà di espressione.

Il Trattato diede gli strumenti e le spinte necessarie a molti paesi del mondo per modificare i loro ordinamenti e per approvare leggi orientate a una maggiore tutela dei minorenni. Portò alla realizzazione di leggi per vietare le punizioni corporali, alla creazione di sistemi di giustizia minorile che fossero distinti e separati da quelli degli adulti e all'istituzione di sistemi di controllo e verifica dell'effettiva tutela dei bambini.

40127 Bologna - viale Aldo Moro, 50 - tel. (051) 527.5714 - 527.5270 - fax (051) 527.5420
e-mail: segraula@regione.emilia-romagna.it

Visti

l'invito che Save the Children, organizzazione indipendente che si occupa dei diritti dei bambini, ha rivolto ai Consigli regionali di tutte le Regioni italiane di dedicare un momento di riflessione in occasione della giornata mondiale dell'infanzia allo scopo di fornire un quadro informativo e richiamare l'attenzione di opinione pubblica e istituzioni sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nelle diverse Regioni e favorire interventi regionali, che garantiscano il rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti a livello locale, quali tra gli altri: misure per il contrasto alla povertà minorile; istituzione o nomina del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza laddove mancante; promozione di interventi di prevenzione della dispersione scolastica; implementazione di sistemi di raccolta dati relativi all'infanzia a livello regionale al fine di favorire una mappatura della loro condizione e dell'impatto delle politiche a loro destinate.

La raccomandazione del Comitato Italiano dell'UNICEF che, nel documento "Un impegno per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", richiede che lo Stato dia attuazione alla norme vigenti definendo, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione della Repubblica italiana, i Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LIVEAS) da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

Osservato che in Italia

la crisi economica degli ultimi anni ha contribuito a determinare un quadro preoccupante della condizione dei bambini e degli adolescenti in Italia, aggravando una situazione già critica per quanto concerne gli investimenti e le politiche relative all'infanzia e all'adolescenza, rispetto agli altri Paesi europei.

I dati relativi alle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia legittimano il timore che il perdurare della disattenzione da parte delle istituzioni sta portando ad un generale impoverimento delle giovani generazioni, non solo economico ma anche culturale, che si traduce in una gravissima privazione di prospettive, speranze e opportunità.

L'Italia è tra i Paesi OCSE con un tasso di povertà relativa fra i bambini molto elevato: il 15% vive, infatti, in famiglie con redditi inferiori alla media nazionale (oltre 2 milioni le persone di minore età). Ancora più preoccupante il dato relativo ai minori che vivono in condizione di assoluta povertà, oltre 1 milione nel 2012 (erano 653.000 nel 2010 e 723.000 nel 2011).

Il nostro sistema di istruzione non è in grado di contenere il tasso di abbandono scolastico che è superiore alla media europea: in Italia quasi un giovane su cinque (18,2%) nella fascia d'età 18-24 anni è fermo alla licenza media e non svolge altri percorsi di formazione professionale.

Le risorse destinate alla scuola sono ai livelli più bassi d'Europa: le spese per l'istruzione in Italia incidono per il 4,8% sul PIL, mentre la media europea è del 5,6%. Per quanto riguarda l'edilizia scolastica solo il 7,9% degli edifici scolastici è stato costruito con normativa antisismica.

L'investimento sulla prima infanzia in Italia è tra i più bassi d'Europa. A 40 anni dall'istituzione del servizio di asilo nido meno di 2 bambini su 10 (il 18,7%) frequentano un asilo pubblico o privato: nel Nord-Est sono quasi 3 su 10 (27,1%), nel Sud meno di 1 su 10 (7%).

I minori di 16 anni che lavorano oggi in Italia sono stimati in circa 260.000, cioè il 5,2% della popolazione in età. Sono invece 30.000 i 14-15enni a rischio di sfruttamento che fanno un lavoro pericoloso per la loro salute, sicurezza o integrità morale, lavorando di notte o in modo continuativo, con il rischio reale di compromettere gli studi, non avere neanche un piccolo spazio per il divertimento o mancare del riposo necessario.

I minorenni nomadi e di etnia Rom sono gravemente discriminati e i loro diritti sono oggetto di continue e gravi violazioni. Come evidenziato nell'ultimo rapporto del Comitato ONU per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che richiama l'Italia per le discriminazioni in relazione agli obblighi riguardanti salute, istruzione, adeguatezza delle condizioni di vita e sicurezza sociale.

Vi è poi la realtà rappresentata dai minori stranieri nati e cresciuti in Italia, verso cui è competenza del Parlamento valutare forme di acquisizione della cittadinanza italiana.

Infine ogni anno via mare arrivano nelle coste italiane almeno 2.000 minori stranieri non accompagnati. Al 31 dicembre 2012 risultano essere 7.575 quelli presenti in Italia. L'Italia deve garantire la tutela dei diritti ai minori non accompagnati nel quadro dei diritti fondamentali e non solo in una prospettiva emergenziale: dal diritto al riconoscimento della minore età a quello ad un'accoglienza decorosa, dal diritto alla nomina di un tutore alla possibilità di essere ascoltati nelle scelte che li riguardano.

Ricordato che in Emilia-Romagna

la spesa pro-capite da parte dei Comuni per famiglie e minori è di 282 euro, la più elevata rispetto alle altre Regioni italiane. I minori in condizioni di povertà relativa nel 2011 in Emilia-Romagna erano l'8,1% contro una media nazionale del 17,6%.

La Regione Emilia-Romagna si è data una legge, la Legge Regionale 14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", che oltre a riconoscere espressamente i minori come soggetti autonomi di diritti, prevede una serie di servizi e di organi di coordinamento territoriale.

L'Emilia-Romagna è una delle sei Regioni italiane in cui risulta presente ed operativo l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In Emilia-Romagna a fine 2011 è stato nominato il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dalla Legge Regionale 9/2005.

In Emilia-Romagna è stato istituito il "Coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", che raccoglie una rappresentanza politica delle Istituzioni pubbliche statali, regionali e locali, nonché del Terzo settore, che si occupano a vario titolo dell'attuazione dei diritti e delle opportunità dei bambini e dei ragazzi. La riunione di insediamento di tale organismo consultivo della Regione è prevista per il 20 novembre.

Sempre in ottemperanza della Legge Regionale 9/2005 da più di un anno è stato istituito e si riunisce regolarmente il tavolo di lavoro tra autorità giudiziarie minorili e responsabili regionali dei servizi sociosanitari. Si è inoltre concluso, lo scorso 1 ottobre, il primo corso di formazione per tutori volontari; un incontro con i giudici tutelari della regione è stato già fissato il prossimo 22 novembre.

I bambini e i ragazzi seguiti dai Servizi della Regione Emilia-Romagna, che alla fine dell'anno 2011 erano interessati da un provvedimento di tutela, emesso dall'Autorità giudiziaria, erano complessivamente 1.240. Si tratta di un tasso pari a quasi 2 minori (1,8 precisamente) ogni 1.000 residenti.

I minori in Emilia-Romagna sono in possesso di un background scolastico relativamente alto se confrontato a quello di altre Regioni italiane, ma relativamente basso rispetto agli standard europei: la dispersione scolastica è del 13,9% (quasi 4 punti in più rispetto all'obiettivo europeo, anche se 8 punti in meno rispetto al dato nazionale), con 14 giovani fra 18 e 24 anni ogni 100 fermi alla terza

media. Manca ancora oggi il dato degli edifici scolastici progettati secondo le normative antisismiche riguardo l'89% degli edifici in Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda l'offerta di servizi per la prima infanzia (0-2 anni), l'Emilia-Romagna, con il numero di 32,7 bambini ogni 100 in carico agli asili nido pubblici o ad altri servizi integrativi, ha la copertura più alta rispetto alle altre Regioni.

Nel campo relativo alle competenze e agli stimoli culturali il 30,6% non ha mai letto un libro nell'ultimo anno. Il 31,2% non ha usato un computer e il 34,8% non si è connesso con internet, mentre dal lato opposto sempre in Emilia-Romagna il 43% dei ragazzi tra gli 11 e i 17 anni è "iperconnesso" e usa internet tutti i giorni.

In Emilia-Romagna la presenza di alunni di origine straniera costituisce un fenomeno strutturale che ha raggiunto il 14,6% nell'anno scolastico 2011/2012, la percentuale più alta in Italia.

Ricordato anche che

nonostante i primati ricordati anche in Emilia-Romagna esistono criticità nell'ambito della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nella relazione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza si lamenta come una eccessiva frammentazione dei servizi sociali e l'insufficiente integrazione sociosanitaria determinano in molti casi frammentazione degli interventi, disomogeneità delle metodologie, sovrapposizioni, lacune, conflitti di competenza, difficoltà di rapida individuazione del responsabile del servizio.

Rispetto alla situazione dei minorenni nomadi e di etnia Rom anche in Emilia-Romagna le criticità sono molto elevate, in particolare il rischio di evasione scolastica così come la loro esclusione defacto dalle scuole d'infanzia.

La situazione degli Uffici Giudiziari Minorili e delle relative strutture è sofferente per insufficienza di organici e per le sedi fatiscenti e inadeguate. È il caso del carcere minorile di Bologna, denunciato alla stampa dallo stesso presidente del Tribunale dei minori di Bologna Giuseppe Spadaro.

I minori stranieri non accompagnati segnalati in Emilia-Romagna al 30 settembre 2013 erano 565, di cui 75 irreperibili.

Atteso, infine, che

la Commissione assembleare Turismo Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport, nella seduta del 13 novembre 2013, ha dato mandato all'unanimità al suo Presidente di proporre la presente risoluzione all'Assemblea legislativa ai sensi dell'articolo 107, comma 2 del Regolamento.

Tutto ciò premesso e considerato impegna la Giunta e si impegna

a dare il giusto risalto alle celebrazioni della giornata mondiale dell'infanzia e a diffondere la conoscenza e il rispetto dei diritti dei minori come riconosciuti dalla Convenzione mondiale dei diritti dell'infanzia.

A garantire il rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti in Emilia-Romagna ed in particolare:

- a continuare a rendere disponibili, per il tramite dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, dati più aggiornati sulla condizione dei minori presenti in regione, in modo da predisporre adeguate politiche;
- a rendere operativo il Coordinamento ai vari livelli previsti dalla Legge 14/2008;
- ad adottare misure per il contrasto dell'incremento della povertà minorile attraverso il varo di un piano organico di contrasto della povertà minorile al livello regionale;
- a continuare a promuovere interventi di prevenzione della dispersione scolastica, attraverso attività che rafforzino l'offerta educativa;
- a promuovere politiche di contrasto alla pedo-pornografia e allo sfruttamento del lavoro minorile, anche attraverso azioni di formazione e informazione alla sessualità nelle scuole;
- a promuovere un'azione di contrasto e prevenzione al fenomeno del bullismo in ambito scolastico attraverso un'azione di educazione al rispetto della persona;
- a continuare nell'attività di ricerca e studio sui comportamenti dei minori e degli adolescenti in rete, al fine di promuovere un utilizzo consapevole e virtuoso delle nuove tecnologie nonché al fine di prevenire e contrastare possibili dipendenze e patologie;
- ad affrontare la criticità dei minori stranieri non accompagnati cui è necessario garantire tutela nel quadro dei diritti fondamentali e non agire solo in una prospettiva emergenziale;
- a promuovere la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) al fine di rendere concreti i diritti sociali e civili di tutti i bambini e adolescenti presenti nel territorio;
- a supportare l'attività del Garante, come previsto anche dalla Legge Regionale 14/2008, e favorire l'istituzione di elenchi di tutori volontari presso ogni Tribunale ordinario, recante misure per la protezione e la tutela dei minori stranieri non accompagnati (art.12);
- ad intervenire presso il Consiglio Superiore della Magistratura per un adeguamento degli organici del Tribunale per i minorenni, e presso il Ministero della Giustizia per l'individuazione di una nuova sede del tribunale stesso e dell'istituto penale minorile.

Approvata all'unanimità dei presenti nella seduta antimeridiana del 20 novembre 2013

Allegato n. 2

Protocollo intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale

0031472-25/07/2013-ALRER



PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna (di seguito chiamato "Garante"), nella persona del Dott. Luigi Fadiga, domiciliato per la sua carica presso la sede dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, in Viale Aldo Moro 50, Bologna;

E

l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna (P.I. 80062970373) con sede in Bologna, Via de' Castagnoli n. 1 (di seguito chiamato "USR"), rappresentato dal Vice Direttore Generale Stefano Versari

Premesso che

- a) la Costituzione italiana all'art.31, comma 2, stabilisce che la "Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo";
- b) la Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989, art.18, comma 2 e i suoi due Protocolli opzionali, ratificati dall'Italia rispettivamente con l. n.176/1991 e l. n. 46/2002, prevede che gli Stati parti provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere dei fanciulli, al fine di garantire e di promuovere diritti enunciati nella Convenzione;
- c) la normativa nazionale a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare le l.n. 66/96; 285/97; 451/97; 269/98; 328/2000; 149/2001; 154/2001; 46/2002; 228/2003; 226/2004; 7/2006; d.l. 2361/2011 e) l'art. 71 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna intendono garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori;
- d) la Regione Emilia-Romagna, con legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9, come successivamente modificata e integrata dalla l.l. 27 settembre 2011, n. 13 "Nuove norme sugli Istituti di Garanzia", ha istituito la figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- e) la L. 169/2008, istitutiva dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione", che prevede azioni di sensibilizzazione e di formazione finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse;
- f) la circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, n. 2079 del 4.3.2009 costituisce documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione;
- g) la circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, n. 86 del 27.10.2010 concerne l'attuazione dell'art. 1 della legge 30.10.2008, n. 169 con riferimento a "Cittadinanza e Costituzione";
- h) il Decreto Ministeriale del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 254 del 16.11.2012 avente ad oggetto "Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione" tratta dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione"; in tale contesto sostiene la con particolare riferimento alla promozione di esperienze che consentano di imparare a prendersi cura di se stessi, degli altri e dell'ambiente e favoriscano forme di cooperazione e di solidarietà; evidenziando che l'educazione alla cittadinanza si pone come obiettivi irrinunciabili la costruzione del senso di legalità e lo sviluppo di un'etica della responsabilità;
- i) le citate Indicazioni Nazionali contemplano l'inclusione nel curricolo di una prima conoscenza della Costituzione della Repubblica Italiana e del rispetto dei valori inviolabili di ogni essere umano.

Dato atto che

- l'USR ha fra i suoi compiti istituzionali quello di supportare le istituzioni scolastiche nell'arricchimento dell'offerta formativa, anche sviluppando rapporti di collaborazione con i soggetti istituzionali del territorio affinché sia garantita la piena attuazione e tutela dei diritti e degli interessi delle persone minori di età nella scuola;
- il Garante ha il compito di promuovere e di assicurare la piena attuazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 sui Diritti del Fanciullo, promuovendone la diffusione e la conoscenza e vigilando sull'osservanza e la rappresentanza dei diritti delle persone di minore età presenti sul territorio regionale;
- USR e Garante intendono collaborare per meglio realizzare i rispettivi compiti istituzionali sopra richiamati e che, a tale fine, sono già state attivate forme di collaborazione in materia di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

**Tutto ciò premesse e considerato,
le Parti convengono quanto segue:**

Art. 1 – Obiettivi

Le Parti si impegnano a collaborare per la realizzazione e il monitoraggio di iniziative congiunte relativamente alle attività di educazione ai diritti delle persone minori di età, anche attraverso la realizzazione, il sostegno e la diffusione di strumenti dedicati ed attività informative e formative dei docenti.

Per la realizzazione degli obiettivi del presente Protocollo l'USR e il Garante realizzeranno appositi incontri di programmazione e verifica delle attività svolte.

Articolo 2 - Impegno delle Parti

Le Parti si impegnano a collaborare all'ideazione ed alla realizzazione di iniziative promosse congiuntamente, di promozione nelle scuole dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le Parti si impegnano altresì a garantire la diffusione della presente intesa, delle attività poste in essere e dei relativi esiti, anche al fine di favorire la conoscenza delle stesse nelle istituzioni scolastiche dell'Emilia-Romagna.

Articolo 3 - Durata

La presente intesa decorre dalla data di sottoscrizione, è valida per i successivi tre anni scolastici 2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016.

Bologna, il 23.7.2013

Per l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna
Il Vice Direttore Generale
Stefano Versari

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Luigi Fadiga

Allegato n. 3

A Portomaggiore, il sentiero dei diritti



A Portomaggiore, il Sentiero dei Diritti

Un progetto per promuovere
la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza nel territorio

Premessa

Promosso dal Garante regionale per l'infanzia e l'Adolescenza, il Progetto Sentiero dei diritti vuole favorire la diffusione e la conoscenza dei diritti sanciti dalla **Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 nel territorio**. Prende spunto dall'articolo 31 della Convenzione stessa, che prevede il **diritto delle/i bambine/i al gioco, al riposo e al divertimento**, e mira a favorire l'interazione e il dialogo tra bambini con differenti abilità e competenze.

Lo scopo dell'iniziativa è di sostenere la realizzazione, nel Comune di Portomaggiore, di un **Sentiero sui diritti pensato per una fascia di età dai 5 ai 16 anni**. Attraverso pannelli illustrati, bambini e ragazzi saranno accompagnati in un percorso guidato alla scoperta dei loro diritti e dei loro doveri. Ad ogni tappa del percorso corrisponderà un diverso diritto.

L'obiettivo del progetto è di **coinvolgere attivamente bambine/i e ragazze/i** in tutte le fasi di realizzazione, compresa l'individuazione dei diritti da trattare, l'ideazione e produzione, con l'eventuale apporto di un'équipe o di un'azienda specializzata, dei materiali e delle strutture che andranno a comporre le diverse tappe del percorso.

Il Comune di Portomaggiore curerà, in collaborazione con le scuole primarie e secondarie di I grado e dei due Consigli Comunali dei Ragazzi del territorio, la realizzazione del progetto e individuerà un'**area centrale e di facile accesso** per l'installazione.

Realizzato **con strutture adattabili e modulabili** (pannelli, sagome o altro), il Sentiero potrà essere smontato e allestito in ambiti diversi. Il Sentiero sarà utilizzato nel tempo per percorsi permanenti di approfondimento e di promozione dei diritti di bambini e ragazzi, eventualmente anche attraverso l'inserimento nei POF.

Per l'inaugurazione del Sentiero è prevista una **cerimonia di inaugurazione**, aperta a tutti i bambini e ai ragazzi del territorio, alle famiglie, agli insegnanti e all'intera cittadinanza.

A progetto concluso, il Sentiero sarà **istallato in via permanente** in un'area scelta dal Comune per diventare **spazio stabile e condiviso per altre iniziative** e progetti eventualmente promossi anche in collaborazione con il mondo della scuola, dell'associazionismo e del volontariato locale.

Obiettivi del progetto

- **promuovere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** fra le persone minori di età, favorendo al contempo la stessa presa di consapevolezza anche fra gli adulti;
- **contribuire alla formazione dei giovani cittadini** e favorirne la crescita socio-culturale nella piena e naturale consapevolezza dei loro diritti e dei rispettivi doveri verso se stessi, gli altri, la comunità e l'ambiente;
- **valorizzare il protagonismo di bambini e adolescenti nelle loro diversità** e far sì che la cultura dei diritti delle persone minori di età diventi un **patrimonio comune** di grandi e piccini;
- **sviluppare la fase progettuale "dal basso"** coinvolgendo bambini, ragazzi ed educatori in ogni fase di sviluppo del progetto;
- **favorire una sinergia pubblico-privato** nella progettazione, attuazione e successiva gestione del Sentiero;



- favorire la diffusione di un **senso civico** che porti alla condivisione, al rispetto e alla cura degli spazi comuni e allo sviluppo di un senso di appartenenza nei confronti della comunità di riferimento.

Soggetti coinvolti

- Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza in qualità di soggetto proponente e finanziatore;
- Comune di Portomaggiore in qualità di soggetto attuatore con ruolo di coordinamento, regia e interfaccia col territorio e con tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nell'ambito della progettazione e successiva realizzazione dell'intervento;
- Scuole primarie e secondarie di I grado del Comune, Consiglio Comunale dei Ragazzi (CCR) e altre realtà socio-educative del territorio per il coinvolgimento attivo di bambini e ragazzi nella progettazione e realizzazione del progetto e nella formazione dei giovani cittadini;
- Eventuali altri soggetti pubblici (Amministrazione provinciale e regionale) e/o privati per il cofinanziamento delle attività e la realizzazione delle strutture;
- Associazioni locali per l'adozione / realizzazione di alcune delle iniziative inerenti il progetto e per lo sviluppo delle attività conseguenti;

Coinvolgimento di bambini e ragazzi

Considerata la finalità del progetto, si privilegerà l'adozione di un metodo basato sulla partecipazione attiva e l'ascolto. Bambini e ragazzi saranno visti, e trattati, come soggetti attivi, competenti e capaci di cogliere gli stimoli presenti nei diversi contesti di vita. Saranno loro a scegliere, con l'aiuto dei docenti o di altri facilitatori, quali diritti della Convenzione andranno a comporre le tappe del percorso.

Eventi pubblici

E' prevista la realizzazione di una o più iniziative pubbliche di inaugurazione del Sentiero con visite guidate a gruppi di bambini e ragazzi tra i 5 e i 16 anni accompagnati dai loro genitori. Con il coinvolgimento di facilitatori ed animatori, i piccoli e grandi visitatori saranno accompagnati in un percorso guidato articolato in tappe di scoperta dei diritti.

Gli eventi saranno preceduti da una campagna di comunicazione per sensibilizzare la cittadinanza sul tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tempi

1. Prima fase:

Novembre – dicembre: stimolazione dell'interesse di bambini e ragazzi a scuola e nell'ambito del CCR e di altre realtà socio-educative del territorio, e loro coinvolgimento nella "traduzione" dei diritti in una forma a loro vicina.

2. Seconda fase:

Gennaio-marzo: realizzazione delle strutture anche attraverso il coinvolgimento di un'azienda specializzata nella produzione di giochi e arredi urbani; realizzazione di iniziative di comunicazione e di divulgazione per promuovere la conoscenza del Sentiero

Risorse economiche

Per lo sviluppo delle attività, l'Ufficio del Garante metterà a disposizione risorse economiche sue proprie per un importo complessivo pari ad Euro 3.000,00. La somma verrà liquidata entro il 2013 a conclusione delle attività previste per la prima fase. Altre risorse potranno essere attinte attraverso il concorso di altri soggetti pubblici e/o privati e con il ricorso ad attività volontaria.

Allegato n. 4

Progetto di ricerca sugli sportelli d'ascolto - in
collaborazione con Università di Bologna

DIPARTIMENTO DI PSICOLOGIA

PROF.SSA BRUNA ZANI

Progetto di ricerca sugli Sportelli d'ascolto

Target: 2 province della regione Emilia-Romagna (da individuare sulla base di accordi con gli interessati)

1. Analisi quantitativa

1. Mappatura degli sportelli di ascolto presso gli istituti scolastici e gli enti di formazione

Occorre una mappatura della presenza degli sportelli d'ascolto negli istituti secondari di secondo grado e negli enti di formazione professionale delle due province. Individuare da quando è presente lo Sportello, le caratteristiche, le funzioni, le professionalità coinvolte, le modalità organizzative.

2. Rilevazione progetti relativi agli Sportelli d'Ascolto nei piani attuativi di zona

Rilevare le caratteristiche del progetto, se sono dedicati specificatamente agli sportelli di ascolto, oppure si rivolgono più in generale all'attuazione di politiche per il contrasto al disagio giovanile, assegnando un ruolo più o meno decisivo alla struttura dello sportello. Analizzare gli obiettivi dei progetti quali l'integrazione degli sportelli nella rete dei Servizi socio-sanitari del territorio distrettuale, la definizione e condivisione di procedure comuni in merito a segnalazioni, invii ai servizi territoriali e modalità d'intervento, e lo sforzo di adottare procedure comuni di raccolta dati e di monitoraggio del servizio. Individuare le istituzioni coinvolte (il Comune, le istituzioni scolastiche, le Asl e le cooperative sociali a cui il servizio è in alcuni casi può essere affidato).

2. Interventi qualitativi

E' opportuno un approfondimento qualitativo della ricerca, che consiste nella realizzazione di **3 focus group per ciascuna provincia**, con lo scopo di mettere a confronto i rappresentanti delle istituzioni coinvolte nella progettazione e gestione degli sportelli e gli operatori degli stessi. Un primo focus group sarà dedicato ai rappresentanti istituzionali. Al fine di ottenere una rappresentanza delle istituzioni scolastiche di tutto il territorio provinciale, evitando allo stesso tempo di organizzare incontri con numero troppo elevato di persone, si propone di allestire un incontro dedicato ai rappresentanti istituzionali e due incontri riservati agli operatori degli sportelli.

Le personalità che si prevede di invitare alla partecipazione dell'incontro "interistituzionale" sono:

- dirigenti scolastici, in rappresentanza di altrettante conferenze territoriali
- dirigenti/referenti degli enti di formazione professionale (da individuarsi tra gli enti che hanno attivato in questo anno scolastico esperienze di sportello/azioni dedicate di contrasto alla dispersione e alla promozione del successo formativo)

- rappresentante dell'Ufficio Scolastico Regionale
- rappresentante dei Servizi Sociali
- rappresentante dell'ASL
- referenti dei progetti inclusi nei Piani di Zona (es. figure di sistema di distretto, da definire alla luce di quanto emerso dall'esame degli ultimi Piani Attuativi)

Si prevedono altri due incontri riservati agli operatori degli sportelli, uno dedicato alle scuole di secondo grado e alla formazione professionale, e l'altro agli istituti comprensivi. Questa metodologia di composizione dei gruppi, di tipo orizzontale, consente di far dialogare tra loro le diverse realtà territoriali, mantenendo il più possibile omogenea la fascia di età degli alunni a cui il servizio è rivolto, rimandando a un successivo approfondimento il confronto tra le problematiche che caratterizzano la popolazione scolastica degli istituti di primo e di secondo grado.

L'incontro tra gli operatori degli istituti di secondo grado potrà essere così strutturato:

- 6-7 docenti che operano negli sportelli (suddivisi tra licei, istituti tecnici, istituti professionali, enti di formazione professionale in modo proporzionale alla presenza di tali scuole sul territorio)
- 6-7 consulenti esterni che operano negli sportelli (suddivisi in modo proporzionale per tipologia di istituto, professionalità e distretto di provenienza)

L'obiettivo principale di questa fase della ricerca dovrà essere, innanzitutto, quello di creare una rete di collaborazione e di condivisione delle problematiche e degli obiettivi tra i vari soggetti coinvolti. Può essere utile centrare la discussione su alcune tematiche, come il raccordo tra gli sportelli e i servizi territoriali e la definizione di procedure condivise di monitoraggio e di registrazione delle attività, per poi arrivare in un momento successivo della ricerca ad approfondire i temi delle funzioni dello sportello e delle professionalità in esso impiegate.

Infine, gli incontri previsti potranno essere un'occasione utile per restituire ai rappresentanti scolastici e istituzionali un primo quadro dei dati raccolti nella prima fase della ricerca, e per ricevere una loro prima impressione in tal senso.

2.1. Possibili stimoli di discussione nei focus group

a) Stimoli di discussione per il focus group interistituzionale

1. Presentazione e discussione dei risultati della ricerca quantitativa.
2. Raccordo tra Sportelli d'Ascolto e altri servizi del territorio. In che misura lo scambio di informazioni tra le diverse istituzioni è previsto; in che misura esso è realmente attivo e proficuo.
3. Procedure di registrazione degli accessi, procedure di monitoraggio e valutazione del servizio. In che misura è possibile uniformare tali procedure, tenendo conto anche delle eventuali esperienze già attuate.

4. Caratteristiche e problematiche e dell'attività degli sportelli di ascolto nel proprio territorio, su cui è opportuno porre particolare attenzione.

b) Stimoli di discussione per i focus group tra gli operatori degli sportelli

1. Restituzione e commento dei risultati della ricerca quantitativa .
2. Raccordo tra Sportelli d'Ascolto e altri servizi del territorio. In che misura lo scambio di informazioni tra le diverse istituzioni e l'invio di situazioni problematiche dalla scuola ai servizi socio-sanitari è proficuo e efficace.
3. Procedure di registrazione degli accessi, procedure di monitoraggio e valutazione del servizio. In che misura sono presenti tali procedure, quanto è possibile adottare procedure condivise, tenendo conto anche delle esperienze già attuate in tal senso da alcuni distretti
4. Analisi di casi. Si richiede ai partecipanti di portare all'attenzione del gruppo alcune situazioni esemplificative di una buona gestione e di una corretta procedura di invio ai servizi territoriali, oppure situazioni in cui la gestione è risultata particolarmente problematica (caso difficile che attraverso l'integrazione dei servizi ha avuto un esito favorevole per l'utente finale)

Riflessioni

Si possono evidenziare alcune riflessioni e avanzare alcune proposte di lavoro. Innanzitutto, a premessa generale, va sottolineato un dato di fatto:

la dispersione scolastica è ancora presente in modo preoccupante nella nostra realtà, nonostante sforzi ingenti messi in atto negli ultimi anni dai diversi interlocutori impegnati a contrastarne lo sviluppo. Il fenomeno non ha più le caratteristiche "classiche", ha cambiato forma, riguarda altre "categorie sociali", prima tra tutte, oggi, i migranti, ma dipende da fattori già noti, si nutre degli stessi processi e produce le stesse gravi conseguenze analizzate in passato. Non va dimenticato infatti che l'abbandono, la dispersione, la mortalità scolastica sono problemi che non investono solo un singolo, causando sofferenza e disagio, ma riguardano l'intero sistema scolastico e formativo, di cui rappresentano elementi di criticità, in quanto spreco di capitale umano. Sono uno dei tanti modi in cui si manifestano le disuguaglianze sociali, destinate a riprodursi in una sorta di circolo vizioso.

Dalla consapevolezza dell'eziologia multifattoriale della dispersione consegue la necessità di elaborare strategie di intervento altrettanto multifaccettate, in grado di intercettare tempestivamente i segnali di difficoltà di ragazze/i e di programmare azioni di contrasto in diversi ambiti, dalla scuola alla comunità più ampia.

Dalle analisi approfondite come risultato della ricerca condotta nella provincia di Bologna da Cetrans, si possono enucleare alcuni punti, che per comodità espositiva, si possono sintetizzare nei seguenti:

1. La denominazione del servizio: sappiamo bene tutti quanto sia importante attribuire un nome agli oggetti, ai prodotti, che serva a identificarli in modo univoco, senza dare adito a interpretazioni, confusioni, fraintendimenti. Attualmente le denominazioni CIC (anche se non tutti, forse i più "giovani" educatori/insegnanti, non sanno decodificare la sigla) e Sportello d'ascolto vengono usate in modo intercambiabile per riferirsi allo stesso servizio. E' un caso lampante di quanto la consuetudine e la pratica abbiano superato "nei fatti" la formalità di due servizi nati in tempi diversi e per rispondere originariamente ad esigenze diverse. Se ora non è più così, occorre prenderne atto e giungere alla decisione condivisa di utilizzare una stessa denominazione univoca, uniformando quindi la tipologia di servizio.
2. Organizzazione del servizio: la ricerca ci dice che non esiste un modello unico di servizio nelle realtà esaminate, ma è possibile individuare alcune caratteristiche "di base", che devono contraddistinguere un servizio. In questa operazione ci aiutano sia l'analisi delle buone pratiche, per far tesoro di quanto ha funzionato e sta funzionando, sia anche l'analisi di quanto NON ha funzionato, per poter trarre degli insegnamenti potenzialmente utili anche per contesti diversi. In altre parole, non è necessario ripartire sempre da zero, come se ci si incamminasse su un terreno vergine, quando molto è stato fatto e si può imparare dai successi e dagli insuccessi di altri. In questa cornice, si possono evidenziare ad esempio,
 - l'importanza di non caratterizzare il servizio in senso clinico, ma di potenziare la funzione di ascolto, articolando quindi il servizio su due livelli;
 - l'opportunità di realizzare tale funzione non rinchiodandosi nello spazio fisico dello sportello ad aspettare che i ragazzi arrivino, ma porsi in modo pro-attivo, agganciando i ragazzi "fuori" dallo sportello;
 - l'opportunità di puntare ad interventi in classe, lavorando non sui deficit individuali ma sulle dinamiche relazionali del gruppo classe;
 - il favorire interventi tra pari (peer education).
3. Raccordo con i servizi: lavorare in rete è ormai non solo una realtà "esibita" e a volte "sbandierata" come fiore all'occhiello, ma una reale esigenza a fronte di problemi complessi, prodotti di cause molteplici e che occorre aggredire su più livelli. E tuttavia la rete può generare a sua volta dei problemi: è importante "non perdersi" nella rete: quando questa diventa così articolata e complicata specie nei contesti ad ampia densità abitativa, può risultare complicato per gli operatori destreggiarsi e soprattutto padroneggiare tale complessità. Inoltre, è emerso dall'indagine che la rete funziona in caso di disagio conclamato, ma non è efficace negli interventi di prevenzione del disagio, perché sono ancora poco elaborate ed esplorate le modalità di azione a questo livello. Il lavoro di rete deve essere un "valore aggiunto", e non fonte di ulteriore fatica e dispersione per gli operatori: questo richiede riflessione e sperimentazione di percorsi entro cui incanalare i contatti e i raccordi tra le varie agenzie preposte nei diversi "nodi" della rete; occorre un'azione di definizione delle operazioni lungo il percorso (dove attingere le informazioni, come scambiarle in entrata e in uscita, come instaurare un'azione forte di coordinamento e a chi affidarla, come definire dei protocolli o linee guida per l'invio ai servizi, come monitorare le sequenze delle azioni).
4. Le professionalità: l'indagine ha mostrato una pluralità di professionalità presenti nel servizio, sia interne alla scuola, sia esterne, che rappresentano sicuramente una risorsa. E' evidente a tutti la necessità di una definizione chiara dei ruoli e delle competenze di ciascuno, una formazione adeguata e continua del personale interno, una loro supervisione, un protocollo di gestione dei casi più problematici, una trasparente assunzione di responsabilità.
5. Le problematiche affrontate: se i problemi relativi all'ambito scolastico sono chiaramente in superficie (dall'apprendimento, alle motivazioni, al rendimento, all'orientamento e alle scelte legate alle transizioni), è altrettanto chiaro che trattandosi di persone in fase evolutiva, i temi legati al particolare momento del ciclo di vita sono dominanti. Il servizio deve perciò attrezzarsi per essere in grado di far fronte (almeno in prima battuta) a richieste su temi relazionali, di rapporto non solo con gli insegnanti, ma anche coi genitori, coi compagni, con il partner, nonché su tematiche affettive e legate alla sessualità.

6. Infine, e come sempre, last but not least, la valutazione: uno dei rischi noti, e quindi da evitare, è l'autoreferenzialità delle singole esperienze. Abbiamo già fatto una lunga strada insieme, occorre imparare da quanto è stato realizzato, non possiamo permetterci di ripetere gli stessi errori e cadere nelle stesse tentazioni. La valutazione dei servizi e degli interventi è una necessità riconosciuta e va realizzata senza indugi ulteriori, in tutte le sue forme: valutazione ex ante (per progettare in modo accurato e adeguato agli obiettivi che ci si pone), in itinere (per monitorare quanto si sta facendo e introdurre correttivi se e dove sono necessari), ex post (per valutare risultati ed esiti). Su questo punto si gioca la credibilità di tutta l'esperienza del servizio. Ricordiamoci che in questo ambito non siamo più all'anno zero, molti passi in avanti sono stati compiuti a livello teorico ed applicato: disponiamo di modelli teorici e di strumenti per fare valutazione e su questa strada è doveroso ed urgente proseguire.

Allegato n. 5 Progetto di ricerca sull'offerta formativa universitaria in materia di Diritto minorile e Tutela dei minori"



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI STUDI UMANISTICI

Allegato Tecnico

Progetto di ricerca sull'offerta formativa universitaria rispetto al tema del Diritto minorile e Tutela dei minori in Italia.

1. Obiettivi che il Progetto si propone di raggiungere

Il progetto è promosso dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna per l'Ufficio del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con l'Università di Ferrara, nell'ambito della propria attività istituzionale.

L'ordinamento giuridico di riferimento sul tema del diritto minorile e della tutela del minore, nonostante gli enormi progressi fatti negli ultimi quarant'anni, rimane ad oggi eterogeneo, frammentario ed in parte molto datato, per questi motivi risulta molto difficilmente riconducibile a un quadro complessivo capace di rappresentare e rispondere puntualmente ai bisogni espressi dalla realtà odierna.

Data la complessità della materia, la ricerca si pone come obiettivo di verificare come tali temi siano presenti nei percorsi di formazione universitaria, con particolare riferimento ai corsi propedeutici e abilitanti le professioni che hanno come campo d'azione la tutela del minore; cercherà inoltre di promuovere un confronto intraistituzionale, finalizzato alla promozione di buone prassi e alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

2. Analisi quantitativa

1. Mappatura dei singoli corsi all'interno dei quali è trattato il tema oggetto di ricerca nel sistema universitario regionale

-I- 44121 FERRARA, Via Paradiso, 12 TEL. 39-(0)532455226 FAX. 39-(0)532455234 – 39- (0) 532293426

P.IVA: IT 00434690384 C.F. 80007370382



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI STUDI UMANISTICI

Occorre una mappatura degli insegnamenti che trattino esclusivamente o parzialmente il tema del diritto minorile e della tutela dei minori. Tale ricerca andrà svolta all'interno di tutti gli atenei pubblici operanti sul territorio regionale.

La ricerca verrà svolta a trecentosessanta gradi in quanto a seconda dell'organizzazione interna dei singoli atenei i medesimi corsi di studi possono essere stati inseriti in facoltà differenti, per tale motivo risulta difficile operare aprioristicamente una scelta sulle tipologie di facoltà da inserire o meno nella ricerca.

2. Prima elaborazione quantitativa del dato raccolto attraverso l'individuazione di cluster relativamente agli indirizzi professionali presi in considerazione.

Una prima analisi consisterà nell'individuare dei cluster relativamente agli indirizzi professionali cercando di verificare se rispetto allo sbocco professionale previsto vi sia o meno una uniformità di percorsi rispetto alla tema oggetto di ricerca.

(Timing: -agosto-settembre 2013)

3. Analisi qualitativa

1 Realizzazione di interviste a testimoni significativi nel sistema universitario e istituzionale

E' opportuno un approfondimento qualitativo della ricerca, che consista nella realizzazione di **interviste** con alcuni interlocutori privilegiati con lo scopo di approfondire, in primo luogo, come nello specifico vengano trattati e approfonditi nei diversi corsi i temi oggetto di ricerca e, in secondo luogo, raccogliere le opinioni di alcune figure istituzionali, individuate in raccordo con l'Ufficio del Garante, che operano nel campo della tutela dei minori per

-I- 44121 FERRARA, Via Paradiso, 12 TEL. 39-(0)532455226 FAX. 39-(0)532455234 – 39- (0) 532293426

P.IVA: IT 00434690384 C.F. 80007370382



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI STUDI UMANISTICI

avere un loro parere circa la condivisione di saperi comuni e buone prassi. A titolo indicativo, saranno intervistati:

- Direttori di Corsi di Laurea (almeno 1 per ateneo)
- Docenti di insegnamenti specifici (circa 10)
- Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia Romagna
- Presidenti dei Tribunali per i minorenni

(Timing: Fine settembre – ottobre 2013)

2. Confronto fra testimoni significativi del sistema universitario e figure istituzionali che operano nella tutela dei minori attraverso la realizzazione di un focus group

Il focus group avrà come obiettivo il confronto fra alcuni testimoni significativi precedentemente incontrati nella fase delle interviste per cercare, anche attraverso un confronto intraistituzionale, di identificare criticità, individuare buone prassi e porre le basi per eventuali sinergie fra istituzioni.

Possibili stimoli di discussione del focus group

1. Presentazione e discussione dei risultati della ricerca quantitativa.
2. Integrazione ai dati quantitativi di quanto emerso dalle interviste
3. Confronto sulle criticità ed eterogeneità emerse dalla ricerca

-I- 44121 FERRARA, Via Paradiso, 12 TEL. 39-(0)532455226 FAX. 39-(0)532455234 – 39- (0) 532293426

P.IVA: IT 00434690384 C.F. 80007370382



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI STUDI UMANISTICI

4. Individuazione di buone prassi
5. Identificazione di azioni future volte a promuovere il tema del diritto minorile e della tutela dei minori

(Timing: novembre-dicembre 2013)

Per la realizzazione delle attività di ricerca all'Università degli Studi di Ferrara, Dipartimento di Studi Umanistici saranno corrisposte, al termine della realizzazione delle stesse risorse economiche pari a Euro 3.000,00 (IVA compresa).

-I- 44121 FERRARA, Via Paradiso, 12 TEL. 39-(0)532455226 FAX. 39-(0)532455234 – 39- (0) 532293426

P.IVA: IT 00434690384 C.F. 80007370382

Allegato n. 6 Progetto di ricerca -azione sull'adeguatezza dell'allontanamento familiare



C.I.S.M.A.I. Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia



C.I.S.M.A.I.

Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia

**PROGETTO PER UNA RICERCA-AZIONE SULL'ADEGUATEZZA
DELL'ALLONTANAMENTO DEI MINORI DALLA FAMIGLIA
NEI CASI DI GRAVE DISFUNZIONALITA' GENITORIALE IN COLLABORAZIONE CON
L'UFFICIO DEL GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA DELLA REGIONE
EMILIA-ROMAGNA**

Premessa

È universalmente noto e condiviso il dato che il bambino trova nel contesto familiare l'ambiente più favorevole per il suo sviluppo psico-affettivo quando gli adulti di riferimento si dimostrano adeguati a corrispondere con scelte e comportamenti idonei alle sue necessità di cura, educazione, orientamento, protezione.

In alcune situazioni, purtroppo, queste condizioni non sono garantite, rendendo indispensabile, dopo gli imprescindibili interventi per comprendere la radice delle disfunzionalità della coppia genitoriale e la verifica della sua recuperabilità, il ricorso all'allontanamento dalla famiglia. In queste situazioni, infatti, l'allontanamento rappresenta l'unica strada per proteggere il bambino dalla reiterazione di vittimizazioni lesive della sua salute psicofisica.

È altrettanto nota e condivisa la convinzione che questa scelta può avere ricadute traumatiche per il soggetto in via di sviluppo e che suscita, spesso, nei genitori e nell'opinione pubblica reazioni oppostive. Questi fattori rendono più difficili gli interventi di sostegno alla coppia, per il recupero delle sue prerogative genitoriali, senza sottovalutare il fatto che la creazione e/o il ripristino di una genitorialità adeguata necessita di un accompagnamento e di sostegno terapeutico che coinvolga contemporaneamente genitori e figli.

CISMAI - COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA

Sede Nazionale: corso Stati Uniti 11/h - 10128 Torino - Tel/Fax 011 5069037

e-mail: segreteria@cismai.org, presidenza@cismai.org



Il documento: “*Preventing Child Maltreatment: a guide to taking action and generating evidence*” pubblicato dall’OMS nel 2006 e tradotto in lingua italiana nel 2009 (a cura della Regione Emilia-Romagna e del Comune di Ferrara): “*Prevenire il maltrattamento sui minori, indicazioni operative e strumenti di analisi*”, presenta un modello per una individuazione precoce delle situazioni a rischio di maltrattamento sui bambini con la messa in atto di strumenti alternativi che riducono gli allontanamenti dal nucleo familiare, questo modello è già sperimentato in varie nazioni con il risultato di ridurre del 30% gli allontanamenti (Prevenire, pag. 33).

In Italia alcuni tentativi (nella Regione Emilia Romagna a Ferrara già da quattro anni e a S. Marino in fase di avvio) sono stati attivati, in forme diverse (vedi Caf di Milano), con buon successo.

L’ufficio del Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza e il Cismai hanno avviato una collaborazione che ha permesso di condividere le finalità e le azioni da realizzare nell’ambito di una Ricerca- Azione che comprende, connettendoli, l’aspetto formativo e quello della contestuale indagine quali-quantitativa sugli allontanamenti attuati sul territorio regionale nei casi di grave disfunzionalità genitoriale che provano danni ai figli.

In particolare il progetto di Ricerc-Azione intende proporre una riflessione su questa tematica allo scopo di implementare le possibilità di realizzazione di interventi preventivi all’allontanamento. L’attività di formazione sarà suddivisa in due fasi: una iniziale nel periodo settembre-dicembre 2013 e una finale nel periodo gennaio-aprile 2014.

Obiettivo generale

L’obiettivo è quello di creare in Regione un *sistema di prevenzione attivo* (secondo i criteri di *efficacia, efficienza ed economicità* richiesti dalla L.R. 14/2008, art. 23.c.1), tale da consentire l’intervento dei servizi socio-sanitari a livello di RISCHIO (*prevenzione secondaria*) anziché, come accade prevalentemente ora, intervenire sul DANNO (*prevenzione terziaria*).

Questo obiettivo richiede una serie di interventi progressivi, dalla conoscenza/raccolta delle prassi di intervento attuate dai servizi territoriali nella regione Emilia-Romagna, dalla specializzazione degli operatori fino alla promozione di una cultura della prevenzione nella cittadinanza, passando per gli ambiti più significativi e più direttamente interessati: ad esempio i reparti di ostetricia e neonatologia degli Ospedali, i Pronto soccorso, la pediatria e la medicina di base.

Oltre a questi, l’impostazione presentata dal documento sopra citato prevede un sistema di monitoraggio sulla popolazione adulta a rischio di maltrattamento genitoriale (per pregresse situazioni familiari disfunzionali, per dipendenze, per adolescenze difficili, cfr , Di Blasio, 2005), che consenta una conoscenza epidemiologica del territorio.

Per questo, che sarà l’obiettivo finale, cioè *la stabilizzazione di una cultura della prevenzione del maltrattamento all’infanzia* e dei disagi familiari a essa inevitabilmente correlati, già la Regione dispone di un Osservatorio, affidato a operatori competenti, con il quale l’ufficio del Garante ha già in essere una fattiva collaborazione per fornire dati quanti-qualitativi che saranno di supporto per l’attuazione del presente progetto.



C.I.S.M.A.I. Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia

Obiettivi del progetto

1. Implementare la qualificazione professionale degli operatori della tutela, dei servizi socio-sanitari (settembre- dicembre 2013)

- Dare senso e suscitare interesse nei confronti della qualificazione/specializzazione degli operatori delle professioni di aiuto nei servizi dedicati ai cittadini di età minore e alle loro famiglie (Servizi tutela minori, consultori familiari, ecc.) sulla tematica della prevenzione :
 - attraverso un approccio critico alla pratica dell'allontanamento dei bambini/ adolescenti dai contesti familiari che provoca loro danni alla salute psico-fisica, per capire quali cause lo rendono spesso indispensabile e se sono individuabili e possibili misure alternative almeno in alcuni casi e a quali condizioni.
 - ragionando, sulla base del documento OMS, sulla possibilità di individuare modalità appropriate di intervento a protezione dei bambini e a sostegno delle famiglie in difficoltà.
 - approfondendo il senso della proposta dell'OMS – denominata *Home Visiting* – che si basa sulla ricerca di assicurare protezione ai bambini a rischio di maltrattamento, e sostegno alle famiglie in difficoltà educativa, prevenendo l'allontanamento con l'offerta alla famiglia di un aiuto educativo domiciliare non al solo bambino, ma a tutto il nucleo.

Azioni

La formazione rivolta agli operatori dei Servizi socio-sanitari andrà nella direzione di implementare le competenze in termini di prevenzione e nel concreto permetterà la selezione di casi in cui potrebbe essere possibile attivare un'assistenza educativa domiciliare nelle situazioni di rischio.

Questo primo *step* prevede *tre giornate di formazione/studio*, replicate nelle tre aree interprovinciali del territorio regionale: Nord (Piacenza, Parma e Reggio Emilia), Centro (Modena Bologna e Ferrara), Sud (Rimini, Ravenna, Forlì).

I temi da sviluppare nel corso delle tre giornate, nell'ottica di approfondimento degli indicatori di rischio, sono legati all'individuazione delle condizioni compatibili e non compatibili con un servizio di educazione domiciliare alla genitorialità:

- **Presentazione della Ricerc-Azione:** finalità ed organizzazione dell'iniziativa, presentazione dei dati (ufficio del Garante regionale)
- **Inquadramento giuridico:** la tutela dei diritti nelle situazioni di allontanamento (ufficio del Garante regionale)

CISMAI – COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
Sede Nazionale: corso Stati Uniti 11/h - 10128 Torino – Tel/Fax 011 5069037
e-mail: segreteria@cismai.org, presidenza@cismai.org



- **Analisi degli indicatori di rischio sociale:** età dei figli; presenza di disabilità; altri servizi coinvolti; disponibilità o meno dei soggetti al sostegno; pregressi maltrattamenti; conflittualità con la famiglia allargata; mancanza di reti amicali affidabili; rischio di esclusione sociale, ecc. (docente assistente sociale: dott.ssa Monica Benati e dott.ssa Cinzia Pagnoni, che si alterneranno, a seconda delle disponibilità, nella conduzione della prima lezione.)
- **Analisi degli indicatori di rischio psicologico e relazionale:** l'attenzione alla storia familiare delle figure genitoriali e individuazione delle possibili esperienze traumatiche i cui segni di disturbo post traumatico da stress (DPTS) possono condizionare la qualità delle cure genitoriali (docente psicologa: dott.ssa Maria Teresa Pedrocco Biancardi).
- **Analisi degli indicatori di rischio psicologico e relazionale:** valutazione delle conseguenze delle Esperienze Sfavorevoli Infantili sui modelli di attaccamento, sulla cura ed educazione dei figli; valutazione della qualità della relazione coniugale; valutazione del contesto relazionale della famiglia d'origine: danno o risorsa (docente psicologa: Gloria Soavi)

Impegno di spesa previsto

€ 2.500 per le giornate di formazione, preparazione, conduzione e documentazione, che si prevedono di circa 6 ore.

2 Conoscere l'appropriatezza degli interventi di sostegno all'infanzia maltrattata, in particolare degli allontanamenti ,mediante una ricerca qualitativa (settembre- dicembre 2013).

Questo progetto, che prende corpo dalle indicazioni proposte dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, costituisce una possibilità di conoscenza, rilevazione e verifica in termini di *efficacia, efficienza ed economicità* (L.R.14/2008, art. 23, c. 1) sugli esiti degli allontanamenti con inserimento in struttura residenziale.

Azione

L'indagine quantitativa verrà svolta attraverso la rilevazione e analisi dei dati disponibili dal sistema informativo regionale SISAM in collaborazione con l'Osservatorio Regionale per l'infanzia e l'adolescenza, e fornirà i dati di contesto relativi alla popolazione minorile residente sul territorio regionale, alla presa in carico da parte dei servizi territoriali, con particolare attenzione alle persone di minore età seguite con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria e ai soggetti allontanati su mandato del Tribunale per i Minorenni o in via urgente secondo l' art. 403.

L'indagine qualitativa sarà svolta attraverso una ricerca sul campo, per individuare l'adeguatezza delle prassi adottate negli interventi di protezione attuati allontanando i minori che hanno subito maltrattamenti nelle famiglie d'origine, mediante l'analisi approfondita di alcuni casi afferiti ai centri di accoglienza. A questo scopo saranno selezionati due centri (comunità e case famiglia) per ogni provincia del territorio regionale, individuati dagli operatori che fanno parte della Commissione Regionale Cismai. Il presupposto è che gli allontanamenti, se da una parte raggiungono lo scopo di protezione, se adottati senza la sufficiente prudenza, possono produrre ricadute dolorose sui protagonisti ed effetti

CISMAI – COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
 Sede Nazionale: corso Stati Uniti 11/h - 10128 Torino – Tel/Fax 011 5069037
 e-mail: segreteria@cismai.org, presidenza@cismai.org



C.I.S.M.A.I. Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia

controproducenti sul piano delle risorse umane ed economiche dei servizi territoriali e sull'immagine dei servizi stessi.

La rilevazione sarà condotta mediante un questionario appositamente formulato, somministrato ai Responsabili delle Comunità selezionate per individuare *il livello di appropriatezza degli allontanamenti* eseguiti e la loro efficacia rispetto alla situazione sulla quale è stato realizzato l'intervento. I questionari saranno raccolti, analizzati e valutati.

La ricerca sarà condotta da una ricercatrice, specializzata nel settore dott.ssa Nadia Taroni.

Le aree da indagare si possono così sintetizzare:

- Le cause degli allontanamenti
- Le modalità attuate
- Le caratteristiche dei minori e delle famiglie interessate
- Gli interventi realizzati (con quali tempi, quale tipo di collocazione e perché, valutazione della recuperabilità dei genitori, azioni di sostegno/ cura alla genitorialità e alla persona di minore età, regolamentazione dei rapporti).
- Tempi del progetto

La ricercatrice utilizzerà come dati di confronto quelli del SISAM relativi all'anno 2011, che l'Osservatorio regionale metterà a disposizione attraverso un'indagine qualitativa concordata.

Impegno di spesa prevista

€ 5.000 per la progettazione della ricerca, formulazione e somministrazione dei questionari, analisi dei risultati.

3. Restituzione dei dati della ricerca ai territori e progettazione (gennaio-aprile 2014)

Dopo la valutazione dei risultati della ricerca sarà importante restituire ai singoli raggruppamenti di territori le conoscenze acquisite, che potranno essere utilizzate per ulteriori riflessioni sugli interventi da progettare nell'ottica della prevenzione.

Tutte le azioni poste in essere dal progetto di ricerca saranno, in ogni loro fase, debitamente documentate sia da un punto di vista contenutistico sia per quanto attiene la presenza e il contributo dei diversi territori coinvolti. L'insieme del materiale raccolto verrà diffuso sia tramite il sito web del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che attraverso eventuali pubblicazioni cartacee e/o multimediali che si ritenesse opportuno predisporre e diffondere anche in ragione dei bisogni espressi dai territori medesimi.

Azione

Una giornata di studio nelle tre aggregazioni territoriali di restituzione dei risultati della ricerca e per eventuali progettazioni di azioni preventive. La giornata sarà condotta in collaborazione fra l'ufficio del

CISMAI – COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
Sede Nazionale: corso Stati Uniti 11/h - 10128 Torino – Tel/Fax 011 5069037
e-mail: segreteria@cismai.org, presidenza@cismai.org



C.I.S.M.A.I. Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia

Garante regionale e le relatrici del Cismai Emilia Romagna, che avranno effettuato la prima fase di formazione.

Impegno di spesa previsto

€ 2.500 per le 3 giornate di formazione previste e per ulteriori approfondimenti, se ritenuti necessari.

Ulteriori e possibili passaggi saranno concordati fra il Garante dell'Infanzia e il Cismai Regionale. Per il perfezionamento degli accordi economici si prega di prendere contatto con la Segreteria Nazionale del Cismai (segreteria@cismai.org)

4. Promuovere una cultura dei diritti delle persone di minore età che sensibilizzi alla prevenzione di fenomeni di maltrattamento e abuso

All'interno della collaborazione fra Ufficio del Garante Regionale dell'Infanzia e Cismai per promuovere una cultura dei diritti delle persone di minore età (diritto all'ascolto, alla salute, alla protezione...) e la prevenzione dei fenomeni di maltrattamento e abuso all'infanzia, l'ufficio del Garante intende organizzare un'iniziativa seminariale. Nella giornata dell' 11 ottobre 2013 rivolta agli operatori dei servizi socio-sanitari, ad operatori ed esperti giuridici, insegnanti e studenti delle scuole superiori ed università verrà rappresentata l'opera teatrale della scrittrice Dacia Maraini "Per proteggerti meglio figlia mia" e a cui seguirà una tavola rotonda sul tema del maltrattamento, alla presenza di rappresentanti istituzionali dei servizi regionali, dell'autorità giudiziaria, dell'avvocatura, del Cismai.

Ferrara 5.7.2013

CISMAI – COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
Sede Nazionale: corso Stati Uniti 11/h - 10128 Torino – Tel/Fax 011 5069037
e-mail: segreteria@cismai.org, presidenza@cismai.org

Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza

Legge Regionale 17 febbraio 2005, n. 9

Testo coordinato con le modifiche apportate da:
L.R. 6 febbraio 2007, n. 1
L.R. 27 settembre 2011, n. 13

Sommario

- Art. 1 Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Art. 2 Funzioni
- Art. 3 Tutela degli interessi diffusi
- Art. 4 Tutela degli interessi e dai diritti individuali
- Art. 5 Tutela e curatela
- Art. 6 Rapporti con il difensore civico regionale
- Art. 7 Nomina, requisiti ed incompatibilità
- Art. 8 Elezione
- Art. 9 Durata del mandato, rinuncia e decadenza
- Art. 10 Indennità
- Art. 11 Relazioni e pubblicità
- Art. 12 Sede e struttura
- Art. 13 Programmazione delle attività del Garante
- Art. 14 Imputazione ed adempimenti di spesa

Art. 1 Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza

1. La Regione, nel rispetto delle competenze degli Enti locali, istituisce il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito denominato "Garante"), al fine di assicurare la piena attuazione di tutti i diritti riconosciuti ai bambini ed alle bambine, ai ragazzi ed alle ragazze presenti sul territorio regionale.
2. Il Garante, nell'esercizio delle proprie funzioni, gode della piena indipendenza e non è sottoposto a forme di subordinazione gerarchica.

Art. 2 Funzioni

1. Il Garante svolge le seguenti funzioni:
 - a) promuove la conoscenza e l'affermazione dei diritti individuali, sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza assumendo ogni iniziativa finalizzata alla loro concreta realizzazione;
 - b) vigila sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989) e delle altre convenzioni internazionali ed europee e sull'applicazione e l'attuazione delle disposizioni normative statali e regionali di tutela dei soggetti in età evolutiva;
 - c) rappresenta i diritti e gli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutte le sedi istituzionali regionali, secondo le modalità previste dalla presente legge;
 - d) segnala ai servizi sociali e all'Autorità giudiziaria situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario;
 - e) esercita le proprie funzioni nei confronti di bambini e ragazzi, anche ospitati in ambienti esterni alle famiglie;
 - f) 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), e fornisce informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti;
 - g) segnala alle Amministrazioni i casi di violazione di diritti indicati alla lettera a), conseguenti a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti, di cui abbia avuto conoscenza da soggetti pubblici e privati, o da parte di persone singole, anche di minore età;
 - h) segnala alle competenti Amministrazioni pubbliche fattori di rischio o di danno derivanti a bambini e ragazzi a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico;
 - i) promuove, in collaborazione con gli Assessorati regionali competenti e con soggetti pubblici e privati, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei bambini e dei ragazzi;
 - l) esprime, su richiesta dei competenti organi regionali, provinciali e comunali, pareri, proposte e rilievi su progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi in ordine al possibile ed eventuale impatto su bambini e ragazzi;
 - m) abrogata.
 - n) collabora agli interventi di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale, come previsto dall'articolo 4, comma 3) della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia);
 - o) cura la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza;
 - p) predisporre una relazione annuale al Consiglio regionale sulla propria attività.
2. La legge regionale determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale.
3. L'Assemblea legislativa, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, può chiedere forme di collaborazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonchè pareri in materia di contabilità pubblica. La richiesta può essere formulata anche d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali.
4. La sezione di controllo della Corte dei Conti può essere integrata, secondo i principi stabiliti dalla legge dello Stato, da due componenti designati rispettivamente dall'Assemblea e dal Consiglio delle Autonomie locali.

Art. 3 Tutela degli interessi diffusi

Al fine di tutelare gli interessi diffusi il Garante può:

- a) segnalare alle competenti Amministrazioni pubbliche della regione e degli Enti territoriali fattori di rischio o di danno derivanti a bambini e ragazzi da attività, provvedimenti o condotte omissive svolte dalle Amministrazioni o da privati;
- b) raccomandare l'adozione di specifici provvedimenti in caso di condotte omissive delle Amministrazioni competenti;
- c) informare il Presidente del Consiglio regionale 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;
- d) intervenire nei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), ove sussistono fattori di rischio o di danno per bambini e ragazzi;
- e) prendere visione degli atti del procedimento e presentare memorie scritte e documenti ai sensi dell' articolo 10 della legge n. 241 del 1990.

Art. 4 Tutela degli interessi e dei diritti individuali

1. Il Garante, al fine di tutelare gli interessi ed i diritti dei bambini e dei ragazzi presenti sul territorio regionale, agisce d'ufficio o su segnalazione. Il Garante ha pertanto la facoltà, in accordo, ove possibile, con le famiglie dei bambini e dei ragazzi, di:
 - a) segnalare alle competenti Amministrazioni pubbliche della regione o degli Enti territoriali casi di bambini e ragazzi in situazioni di rischio o di pregiudizio;
 - b) raccomandare alle Amministrazioni competenti l'adozione di interventi di aiuto e sostegno, nonché l'adozione, in caso di loro condotte omissive, di specifici provvedimenti;
 - c) promuovere, presso le Amministrazioni competenti, la modifica o la riforma di provvedimenti ritenuti pregiudizievoli per bambini e ragazzi;
 - d) richiamare le Amministrazioni competenti a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse del fanciullo, ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata con legge n. 176 del 1991;
 - e) trasmettere, informandone il servizio sociale competente, al Giudice amministrativo, civile o penale, informazioni, eventualmente corredate da documenti, inerenti la condizione o gli interessi della persona di minore età.
2. Il Garante, per adempiere ai compiti previsti dal presente articolo, ha diritto di accesso a tutti gli atti delle pubbliche Amministrazioni non coperti da segreto, ai sensi della legge n. 241 del 1990, e di estrarne gratuitamente copia. Il Garante è comunque tenuto a rispettare le disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

Art. 5 Tutela e curatela

Il Garante promuove, anche in collaborazione con i competenti organi regionali e territoriali, la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione.

Art. 6 Rapporti con il difensore civico regionale

Abrogato.

Art. 7 Nomina requisiti ed incompatibilità

1. Il Garante è scelto tra persone in possesso dei requisiti richiesti per l'elezione a consigliere regionale e di comprovata competenza ed esperienza professionale, almeno quinquennale, in campo minorile ed in materie concernenti l'età evolutiva e la famiglia.

2. Non sono eleggibili:
 - a) i membri del Governo e del Parlamento, presidenti di Regione e Province o sindaci, assessori e consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali, di città metropolitana o di Comunità montana;
 - b) i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali, di partiti politici e associazioni sindacali o dicategoria;
 - b bis) gli amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione.**
3. L'incarico di Garante è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione da cui possa derivare un conflitto di interessi con l'incarico assunto.
4. Per quanto non diversamente disciplinato dalla presente legge, si applicano le norme di cui al Titolo I, Capo II, inerente il procedimento di nomina, della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale) e successive modifiche.

Art. 8 Elezione

1. Il Garante è eletto dal Consiglio regionale con voto segreto. Ciascun consigliere può avanzare una candidatura motivata e accompagnata dal relativo curriculum.
2. È eletto il candidato che ottiene i voti dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, l'elezione è rimandata alla seduta del giorno successivo. In questa seduta, dopo due votazioni, ove il candidato non raggiunga i due terzi dei voti assegnati il Garante viene eletto con la maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione.

Art. 9 Durata del mandato, rinuncia e decadenza

1. Il Garante resta in carica per cinque anni e non può essere rieletto.
2. Alla scadenza del mandato resta in carica fino alla nomina del successore e comunque per un periodo di tempo non superiore a novanta giorni, entro il quale deve essere nominato il nuovo Garante.
3. abrogato.
4. Il Garante ha facoltà di rinunciare all'incarico in qualunque momento, purché ne dia avviso ai Presidenti del Consiglio e della Giunta regionali, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.
5. Il Consiglio regionale dichiara la decadenza dall'ufficio di Garante, qualora sopravvengano le cause di ineleggibilità o si verificano le cause di incompatibilità, se l'interessato non le elimini entro venti giorni dall'elezione.
6. Qualora l'incarico venga a cessare prima della scadenza, per qualunque causa, la nuova elezione è posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva al verificarsi della cessazione del mandato.

Art. 10 Indennità

Al Garante è corrisposta, per dodici mensilità annuali, un'indennità mensile di funzione pari al 45 per cento dell'indennità di carica mensile lorda spettante ai consiglieri regionali, nonché lo stesso trattamento di missione.

Art. 11 Relazioni e pubblicità

1. Il Garante invia al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta regionale, entro il 31 arzo di ogni anno, la relazione di cui alla lettera p) del comma 1 dell'articolo 2, corredata da osservazioni, suggerimenti e proposte circa le innovazioni normative ed amministrative da adottare. Nei casi di particolare importanza, o comunque meritevoli di urgente considerazione, il Garante può inviare in ogni momento relazioni ai suddetti Presidenti. L'Assemblea legislativa, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, esamina e discute la relazione del Garante entro due mesi dalla presentazione. Il Garante può riassumere in Aula le relazioni.
2. La relazione annuale e le altre relazioni sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione. Di tali atti è, inoltre, data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive a diffusione regionale.
3. Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti sull'attività svolta.

Art. 12 Sede e struttura

1. Il Garante ha sede presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e si avvale della struttura di supporto agli istituti di garanzia di cui all'articolo 16 bis della legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25 "Norme sul Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico)", articolo che si applica integralmente.
2. Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Garante opera, anche in collegamento con l'Assessorato regionale competente, con i servizi pubblici che hanno competenza sui minori.

Art. 13 Programmazione delle attività del Garante

1. Entro il 15 settembre di ogni anno, il Garante presenta all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa il programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario.
2. L'Ufficio di Presidenza, previa discussione cui partecipa anche il Garante, esamina ed approva il programma. In conformità al programma approvato sono determinati i mezzi e le risorse da iscrivere nella previsione di spesa del bilancio dell'Assemblea legislativa e da porre a disposizione del Garante.
3. Nell'ambito delle previsioni contenute nel programma annuale di attività e della corrispondente dotazione finanziaria, il Garante ha autonomia gestionale e organizzativa.
4. Le determine e i provvedimenti di liquidazione attuativi del programma del Garante sono di competenza del dirigente di riferimento della struttura di supporto agli istituti di garanzia di cui all'articolo 16 bis della legge regionale n. 25 del 2003.

Art. 14 Imputazione ed adempimenti di spesa

Alla spesa derivante dall'attuazione della presente legge si fa fronte con l'iscrizione di appositi articoli nei capitoli del bilancio di previsione del Consiglio regionale

Attività di elaborazione testi e ricerca a cura di
Luigi Fadiga, Garante per l'infanzia e l'adolescenza – Regione Emilia-Romagna
Emiliana Bertolini
Laura Sanvitale
Antonella Tosarelli
Rossella Vecchi

Coordinamento redazionale
Emiliana Bertolini

Progetto grafico ed impaginazione
Anna Maria Zocca

Scelta ed elaborazione delle immagini
Federica Grilli

Stampa
Centro Stampa Regione Emilia-Romagna

Marzo 2014

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna
Servizio Istituti di Garanzia
Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/infanzia

