

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

RELAZIONE
sull'attività svolta nell'anno 2012

(artt. 2 lett.p e 11 legge reg. 17.2.2005 n. 9, come modif. dalla l.r. 27.9.2011 n.13)

- 1. Le figure di garanzia per i diritti dei minori. 2. Le leggi istitutive del Garante per l'infanzia e l'adolescenza. 3. La legge regionale dell'Emilia Romagna. 4. I dati di contesto: le persone di minore età in Emilia Romagna. 5. L'azione del Garante: la promozione dei diritti e i servizi sociosanitari. 6. La tutela giurisdizionale dei diritti e l'autorità giudiziaria minorile. 7. La rappresentanza e la difesa dei diritti: il difensore tecnico e il tutore. 8. L'affidamento al servizio sociale. 9. Le segnalazioni. 10. L'educazione ai diritti e il diritto all'educazione. 11. La Giornata dei Diritti del Fanciullo. 12. La Conferenza nazionale dei Garanti regionali. 13. Le attività di studio e di partecipazione a convegni e congressi. 14. Le attività di comunicazione e di documentazione. 15. Considerazioni generali e conclusive.**
-

Signora Presidente dell'Assemblea Legislativa,

Signor Presidente della Giunta Regionale,

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

1. Le figure di garanzia per i diritti dei minori

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

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

I minorenni - o meglio le persone di minore età - sono cittadini che, non avendo ancora raggiunto il diciottesimo anno di vita, non dispongono di strumenti giuridici per far conoscere le loro opinioni sulle questioni che li riguardano direttamente, e non sono in grado di chiedere l'adempimento dei loro diritti. Per di più, non hanno diritto di voto e non possono in alcun modo

influire sulle scelte politiche che li toccano da vicino. La Convenzione delle N.U., affermando il principio che anche il minore di età è pienamente soggetto di diritto, è dunque una conquista di civiltà che tutela una delle fasce sociali più deboli, l'unica rimasta ancora priva di qualsiasi forma di rappresentanza.

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

Da diversi anni ormai il Comitato delle N.U. per i diritti dell'infanzia, che è l'organismo internazionale competente a monitorare lo stato di attuazione della Convenzione nei Paesi membri, considera l'istituzione di apposite e specifiche figure di garanzia dei diritti delle persone di minore età un elemento determinante per verificare l'applicazione concreta di quei diritti, e più volte ha sollecitato in nostro Paese a provvedere in tal senso.

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

2. Le leggi istitutive del Garante.

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

Va notato che all'approvazione della legge nazionale si è giunti dopo che in numerose Regioni erano state emanate leggi regionali istitutive di specifiche figure di garanzia. Tra queste, vi è la nostra Regione. La figura del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, autorità indipendente avente il compito di garantire nel territorio regionale la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori, è prevista infatti dall'art. 71 dello Statuto regionale (legge 31 marzo 2005 n. 13), che la colloca presso l'Assemblea Legislativa.

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

Malgrado ciò, la nomina di un Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha dovuto attendere fino alla presente legislatura regionale e alla legge 27 settembre 2011 n. 13, che detta "Nuove norme sugli Istituti di garanzia" riordinando l'intera materia. In rapida successione, nel corso della

seduta del 22 novembre 2011 l'Assemblea Legislativa ha infine eletto alla carica l'estensore di queste note.

Il considerevole intervallo tra la legge istitutiva del Garante e la sua elezione può trovare spiegazione nella lunga eclissi subita da quella figura non solo in ambito nazionale, dopo le sperimentazioni dei primi anni 2000. D'altra parte, numerose Regioni che avevano legiferato sul Garante non hanno poi dato seguito alle loro leggi istitutive, che sono state perciò vanificate.

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

3. La legge regionale dell'Emilia Romagna.

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

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

- ✦ **promuovere** la conoscenza e l'affermazione dei diritti individuali sociali e politici delle persone di minore età sanciti dalla Convenzione delle N.U sui Diritti del Fanciullo;
- ✦ **vigilare** sull'attuazione di quei diritti nel territorio regionale, nonché sull'applicazione delle altre Convenzioni e delle norme statali e regionali di protezione e tutela delle persone di minore età;
- ✦ **rappresentare** nelle sedi istituzionali regionali la voce e i bisogni delle persone di minore età anche singolarmente considerate;
- ✦ **facilitare** l'interazione e il raccordo degli interventi di protezione sociale sanitaria e giudiziaria delle persone di minore età e la realizzazione dei diritti previsti dalla Convenzione delle N.U.;
- ✦ **informare** le persone di minore età dei diritti loro spettanti e delle modalità di esercizio;
- ✦ **raccogliere dati** sulla condizione minorile nel territorio regionale;
- ✦ **dare pareri** proposte e rilievi su progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi in ordine al loro possibile impatto su bambini e ragazzi;
- ✦ **redigere una relazione annuale** sull'attività svolta.

Nell'esercizio delle funzioni predette il garante (che può agire anche d'ufficio: cfr. art. 4 comma 1) accoglie le segnalazioni provenienti anche da persone di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, da associazioni ed enti, relative a casi di violazione dei diritti individuali, sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza, ed assume "ogni iniziativa" finalizzata alla loro concreta realizzazione (art.2 lett.f in rel.all'art. 2 lett.a).

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

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

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

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

Rilevanti difficoltà organizzative si sono dovute affrontare nella fase iniziale del nuovo ufficio. La nomina del garante da parte dell'Assemblea Legislativa è avvenuta il 22 novembre 2011, e quindi in epoca successiva al termine del 15 settembre previsto dall'art. 13 della legge istitutiva per l' esame e l'approvazione del programma di attività per l'anno successivo.

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

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

4. I dati di contesto: le persone di minore età in Emilia Romagna.

Per avere una visione complessiva del contesto nel quale opera il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza dell'Emilia-Romagna può essere utile fornire alcuni dati riguardanti i minorenni

residenti nella regione¹. In Emilia Romagna negli ultimi anni si sono manifestati fenomeni demografici di notevole rilievo: la **popolazione complessiva** nel decennio 2003-2012 ha infatti registrato un incremento dell'8,9% passando da 4.059.416 a 4.459.246 residenti.

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

Tab. 1. Minorenni e maggiorenni residenti per provincia al 1.1.2012, e percentuale di minorenni sul totale al 1° .1.2012

Province	Minorenni	Maggiorenni	Totale	Percentuale di minorenni sul totale
Piacenza	43.958	247.344	291.302	15,1
Parma	69.143	376.140	445.283	15,5
Reggio Emilia	95.467	438.547	534.014	17,9
Modena	118.961	586.203	705.164	16,9
Bologna	151.970	846.961	998.931	15,2
Ferrara	47.137	312.549	359.686	13,1
Ravenna	60.050	334.414	394.464	15,2
Forlì-Cesena	63.384	334.948	398.332	15,9
Rimini	54.646	277.424	332.070	16,5
Totale	704.716	3.754.530	4.459.246	15,8

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

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

Tab. 2 Minorenni residenti per classe d'età e provincia al 1.1.2012

Classe di età / Provincia	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	Minorenni totali
Piacenza	7.507	7.599	12.223	9.641	6.988	43.958
Parma	12.465	12.375	19.065	14.774	10.464	69.143
Reggio Emilia	17.158	17.285	26.908	20.088	14.028	95.467

¹ Fonti: Regione Emilia Romagna, Servizio politiche familiari; Servizio salute mentale, dipendenze patologiche, salute nelle carceri; Assessorato scuola e formazione professionale; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Centro per la Giustizia Minorile di Bologna.

Modena	21.196	21.328	33.187	25.149	18.101	118.961
Bologna	26.781	27.199	42.911	32.473	22.606	151.970
Ferrara	8.342	8.341	13.207	9.960	7.287	47.137
Ravenna	10.636	11.008	16.828	12.554	9.024	60.050
Forlì-Cesena	11.185	11.395	17.827	13.293	9.684	63.384
Rimini	9.441	9.724	15.184	11.813	8.484	54.646
Totale	124.711	126.254	197.340	149.745	106.666	704.716
Valori %	17,7	17,9	28,0	21,2	15,1	100,0

I minorenni stranieri.

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

Tab. 3 Residenti stranieri per Provincia al 1.1.2012

Provincia	Minorenni	Maggiorenni	Totale	% min. stranieri su totale res.ti stranieri	% minorenni stranieri sul totale min. residenti
Piacenza	9.888	31.193	41.081	24,1	22,5
Parma	12.972	45.261	58.233	22,3	18,8
Reggio Emilia	18.308	54.034	72.342	25,3	19,2
Modena	23.336	71.023	94.359	24,7	19,6
Bologna	23.543	86155	109.698	21,5	15,5
Ferrara	6.515	22.552	29.067	22,4	13,8
Ravenna	9.633	36.531	46.164	20,9	16,0
Forlì-Cesena	9.963	34.207	44.170	22,6	15,7
Rimini	6.885	28.016	34.901	19,7	12,6
Totale	121.043	408.972	530.015	22,8	17,2

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

I minorenni e la scuola.

Il totale dei posti nei nidi d'infanzia della regione nell'anno 2009/10 è di 37.993 e copre circa il 30% della popolazione minorile interessata. Da una prima analisi della distribuzione dei posti si

osserva che le province che ne hanno il maggior numero Bologna, Modena e Reggio Emilia con quasi il 58% del totale.

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

I minorenni in situazioni di rischio.

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

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

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

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

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

Tab. 4 Minorenni in carico al servizio sociale al 31.12.2010

Provincia	Minorenni in carico	Di cui con provvedimento dell'a.g.	Di cui con deferimento di tutela
Piacenza	5.320	443	119
Parma	6.011	440	111
Reggio Emilia	8.474	700	96
Modena	8.888	1073	338
Bologna	11.912	1217	278
Ferrara	3.424	401	87
Ravenna	4.951	502	60
Forlì-Cesena	3.942	516	94

Rimini	2.892	534	114
Totale	55.814	5826	1297
%	100,00%	10,40%	2,30%

I minorenni fuori dalla famiglia.

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

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

Tab. 5 Minorenni fuori famiglia

Provincia	In comunità residenziale	In affidamento eterofamiliare	In affidamento parentale	Totale fuori famiglia
Piacenza	118	104	60	282
Parma	196	83	48	327
Reggio Emilia	209	388	74	671
Modena	340	208	62	610
Bologna	390	168	39	597
Ferrara	115	43	14	172
Ravenna	154	64	15	233
Forlì-Cesena	103	85	17	205
Rimini	96	74	28	198
Totale	1.721	1.217	357	3295
%	52,2	37	10,8	100

I minori in trattamento presso i servizi di Neuropsichiatria dell'età evolutiva della regione erano al 31.12.2010 complessivamente 41.175. Di questi, gli italiani s 35.416 e gli stranieri 5759. I minorenni con certificazione di disabilità per l'integrazione scolastica sono complessivamente 12.591; Bologna è la città con il maggior numero (2731), a seguire è Modena (2029).

I minorenni dell'area penale

La riforma del processo penale minorile attuata dal dpr 448/88, introducendo il principio della residualità della detenzione per i minorenni, ha inteso operare una radicale innovazione nel

sistema penale minorile. Essa tuttavia è rimasta incompiuta per la mancata riforma del sistema delle pene minorili, ed è ostacolata da una cultura carceraria dell'amministrazione dura a morire, da un insufficiente numero e peso degli educatori, dalla maggiore visibilità (e ovviamente dalla più visibile sofferenza) dei pochi minorenni ristretti rispetto ai molti che, pur essendo in libertà, hanno pendenze penali in corso. Tra questi vanno particolarmente ricordati i minori con pena sospesa, quelli con misura cautelare non detentiva, quelli in regime di messa alla prova. Si tratta della cosiddetta area penale esterna, dove l'intervento di sostegno dei servizi diviene determinante per evitare la recidiva e per completare il processo di risocializzazione.

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

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

Il Centro per la giustizia minorile di Bologna, che è l'organo periferico del dipartimento ministeriale, è competente su tutto il territorio regionale. Dal Centro dipendono l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), l'Istituto penale per i minorenni (IPM) "Pietro Siciliani", il Centro di Prima Accoglienza (CPA), ed una Comunità per minori.

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

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

Il CPA ospita minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida, che deve aver luogo entro 96 ore, assicurando la custodia pur non essendo struttura di tipo carcerario. Nel 2011 sono avvenuti 93 ingressi, 44 italiani (43 maschi e 1 femmina) e 49 stranieri (46 maschi e 3 femmine), mentre risultano usciti 92, 43 italiani e 49 stranieri.

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

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

5. L'azione del Garante: la promozione dei diritti e i servizi socio-sanitari.

Primo obiettivo del Garante è stato quello della promozione dei diritti delle persone di minore età, che nel nostro ordinamento sono spesso proclamati ma non sempre attuati. A tale scopo si è considerata prioritaria l'apertura di un flusso comunicativo reciproco tra Servizi e Garante, migliorando tra i Servizi il senso del ruolo, la conoscenza dei diritti, la capacità di utilizzare tutti gli interventi di tutela previsti dalla legge. E' parso fondamentale far emergere le connessioni, sollecitare le sinergie, favorire la qualificazione professionale specifica e la consapevolezza della necessità di azioni integrate e tempestive, specie nel campo del maltrattamento e dell'abuso, dove un intervento tardivo o mancato può avere tragiche conseguenze.

Lo scenario regionale non ha facilitato questo compito. Esso infatti risulta estremamente articolato e frammentario, con aggregazioni istituzionali costruite in funzione di scopi del tutto diversi dal voler creare e rendere efficace ed efficiente un sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. Trecentoquarantotto sono i comuni della regione, nove le province. I servizi socio-sanitari per i minorenni fanno capo ad oltre sessantasette enti gestori, tra i quali comuni singoli, comuni associati, aziende di servizi alla persona (ASP), aziende di servizi consortili (ASC), aziende unità sanitarie locali (AUSL), e ogni altra combinazione possibile tra gli enti predetti. Un comune, Bologna, ha invece frammentato i servizi per minori decentrandoli nei nove quartieri cittadini.

La tabella qui riprodotta offre una chiara immagine della situazione esistente.

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

Numero e tipologia

Situazione aggiornata al 1-1-2012

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

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

Per di più, la normativa regionale non facilita l'accesso del minorenni ai servizi. La l.r. 12 marzo 2008 n. 2 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali non prevede per le persone minori di età degli accessi facilitati al sistema dei servizi. Essa inoltre, tutta improntata al principio di beneficenza e di volontarietà dell'accesso, mal si raccorda con la normativa statale concernente gli interventi di urgenza (art. 403 codice civile) e l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria delle situazioni di abbandono e di grave pregiudizio (art. 9 comma 2 legge 184/1983, modif. da l. 149/2001).

Incontri nelle province

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

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

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

Gli incontri hanno messo in evidenza i punti di maggiore criticità riscontrati nel lavoro quotidiano dagli operatori, e anche le esperienze positive realizzate o iniziate nei vari territori. Per quanto concerne l'organizzazione e la strutturazione dei servizi locali, si è constatato come in tutte le province da tempo è istituito il coordinamento pedagogico provinciale, mentre assai più disomogenea risulta la presenza del coordinamento tecnico previsto dall'art 21 della L.R.14/2008, istituito in 6 province su 9.

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

Nella provincia di **Forlì-Cesena** gli enti gestori dei servizi sono tre (due comuni ed una unione di comuni); è presente il coordinamento pedagogico provinciale; non risulta istituito il coordinamento tecnico. Nella provincia di **Bologna** sono otto gli enti gestori (due comuni di cui uno con decentramento ai quartieri; una ASC, due ASP, tre AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale; è presente sia il coordinamento tecnico provinciale previsto nella

L.14/2008, sia un tavolo tecnico contro la dispersione scolastica. Nella provincia di **Piacenza** ci sono nove enti gestori (sei comuni, una comunità montana, due AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale, è presente il coordinamento tecnico provinciale. Nella provincia di **Modena** sono diciassette gli enti gestori (dodici comuni, cinque unioni di comuni, una Istituzione), è presente il coordinamento pedagogico provinciale; non è presente il coordinamento tecnico provinciale, sono presenti tavoli tecnici specifici sul tema della tutela, dell'affido e dell'adozione.

Nella provincia di **Ferrara** sono sei gli enti gestori (un comune, una associazione di Comuni, una ASP, una associazione di comuni, due AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale; è presente il coordinamento tecnico provinciale. Nella provincia di **Ravenna** gli enti gestori sono quattro (un comune, una unione di comuni, una associazione di comuni, una ASP) è presente il coordinamento pedagogico provinciale; è presente il coordinamento tecnico provinciale. Nella provincia di **Rimini** sono due gli enti gestori, entrambe AUSL; è presente il coordinamento pedagogico provinciale, è presente il coordinamento tecnico provinciale. Nella provincia di **Parma** sono nove gli enti gestori (quattro comuni, una unione di comuni, una ASP, due Aziende sociali, una AUSL); è presente il coordinamento pedagogico provinciale, è presente il coordinamento tecnico provinciale.

Le problematiche comuni

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

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

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

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

In ambito scolastico viene evidenziata una maggiore difficoltà delle famiglie a far fronte alle rette dei nidi e delle scuole, con aumento di richieste di esenzione ai servizi sociali. La scuola lamenta di essere sempre più coinvolta nei conflitti fra i genitori, ad esempio nel momento della consegna dei bambini al termine delle lezioni; si assiste ad un aumento della dispersione scolastica particolarmente nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado, e si nota una forte prevalenza dei minori stranieri negli istituti professionali.

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

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

Le buone prassi

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

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

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

A **Modena** è stato fatto un protocollo d'intesa fra provincia, ufficio scolastico e assessorato scuola per il volontariato sociale giovanile; è attivo il progetto Itinera per adolescenti devianti o psicopatologici che si basa su un lavoro intensivo e per piccoli numeri. A **Parma** è stata inaugurata recentemente l'apposita aula per l'ascolto del minore presso il Tribunale, dove vengono previsti percorsi di "accompagnamento all'ascolto" per il bambino che deve partecipare all'incidente probatorio. Viene inoltre segnalato un progetto con la fondazione PAIDEIA di "affidamento di una famiglia ad una famiglia", e tra i progetti di protezione e cura viene citato quello con la fondazione Zancan (progetto RISC) per la valutazione degli esiti degli interventi.

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

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

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

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

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

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

Gli esperti giuridici

Nell'ambito del monitoraggio dell'attuazione della legge regionale 14/2008 a livello delle singole province, sono stati invitati agli incontri provinciali gli esperti giuridici. E' questa una figura introdotta dall'art. 17 comma 7 della legge, in possesso di specifica competenza sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, avente lo scopo di fornire un supporto giuridico continuativo a sostegno degli operatori e delle equipe anche nell'interazione con gli uffici giudiziari. In tali occasioni molti di loro avevano esplicitamente chiesto al Garante un incontro per descrivere la complessità della loro attività. Si tratta in effetti di una figura ricca di potenzialità ancora inespresse, che può facilitare il raccordo fra protezione sociale e giudiziaria e dare all'intervento dei servizi maggiore chiarezza e competenza dal punto di vista giuridico.

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

Da una prima ricognizione è emerso che attualmente gli esperti giuridici che svolgono tale funzione sono 8, di cui una impiegata all'interno dell'assessorato regionale alle politiche sociali e 7 nell'ambito dei servizi territoriali, mentre 3 non svolgono attualmente tale attività, perché impegnati in altre mansioni ma interessati a mantenersi in rete con i colleghi operativi. Tutti questi operatori hanno partecipato al corso di alta formazione organizzato dalla regione Emilia Romagna negli anni 2004-2005 rivolto a laureati in giurisprudenza che lavoravano nei servizi socio-sanitari territoriali e finalizzato alla loro qualificazione professionale in particolare nell'ambito della tutela delle persone di minore età.

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

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

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

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

Comunità di accoglienza

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

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

Tab. 7 Comunità per minori per tipologia e provincia al 30 giugno 2012

Tipologia Struttura	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN	TOT	Val%
Comunita' Di Pronta Accoglienza (Minori)	3	-	-	2	1	1	1	2	1	11	3,4
Comunità di tipo familiare (minori)	5	6	2	4	1	6	2	2	2	30	9,4
Comunità educativa	21	16	4	12	5	10	5	7	2	82	25,6
Comunità educativo/psicologica	-	2	-	1	-	1	-	-	-	4	1,3
Comunità socio-educativa ad alta autonomia	1	5	2	4	1	-	-	-	-	13	4,1
Convitto giovanile	1	1	-	2	-	-	-	-	-	4	1,3
Casa famiglia (multiutenza)	28	17	167	7	3	7					
Comunità madre-bambino	10	10	2	6	1	5	-	4	3	41	12,8
Totale complessivo	69	57	26	38	12	30	24	21	43	320	100
Val%	21,6	17,8	8,1	11,9	3,8	9,4	7,5	6,6	13,4	100	

Fonte. Anagrafe strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie

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

	Collocati in comunità Residenziale	Collocati in affidamento Eterofamiliare	Collocati in affidamento Parentale	Totale minori "fuori famiglia"
Piacenza	118	104	60	282
Parma	196	83	48	327
Reggio E.	209	388	74	671
Modena	340	208	62	610
Bologna	390	168	39	597
Ferrara	115	43	14	172
Ravenna	154	64	15	233
Forlì-Cesena	103	85	17	205
Rimini	96	74	28	198
Totale	1.721	1.217	357	3295

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

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

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

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

I bambini e gli adolescenti sono particolarmente vulnerabili di fronte ad un'emergenza. Oltre a doversi confrontare con lo shock e la paura dell'evento in sé, percepiscono la stessa paura negli adulti che si prendono cura di loro; si trovano inoltre a dover fare i conti con le conseguenze: abbandonare le proprie abitazioni, rinunciare alle proprie abitudini quotidiane e alla propria privacy per condividere gli spazi con estranei e vivere al di fuori dei propri contesti abituali, avere in alcuni casi difficoltà a raggiungere gli amici e a proseguire l'attività scolastica.

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

Per i bambini e gli adolescenti è importante avere degli spazi, fisici e mentali, dove riorganizzare la propria esistenza dopo il trauma subito e prendere parte ad attività organizzate, così da rendersi protagonisti in prima persona della ripresa all'interno della comunità. Il cuore

dell'intervento di emergenza di Save the Children è stato quello di dare ai bambini e ragazzi la possibilità di usufruire di appositi spazi capaci di aiutarli a convivere con un contesto di emergenza imprevedibile e in continuo cambiamento. Questo tipo di intervento, che costituisce l'azione fondamentale nella risposta alle emergenze dovute a disastri naturali, si è incentrato sugli Spazi a Misura di Bambino (o *Child Friendly Spaces*, dal nome utilizzato negli interventi internazionali).

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

Il progetto è terminato il 28 novembre 2012 con un convegno dal titolo: "I bambini e il terremoto in Emilia: Analisi e Proposte", nel quale si sono tirate le fila delle azioni svolte e date indicazioni per emergenze future. Al convegno hanno partecipato l'assessore alle politiche familiari, l'ufficio del garante, l'Istituto IRESS, Save the Children, il dipartimento protezione civile, la società italiana per lo studio dello stress traumatico, ed amministratori delle zone terremotate.

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

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

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

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

L'interazione è resa talora difficile per diversità di linguaggi, di formazione, di modalità e di metodi operativi. Una migliore conoscenza della normativa nazionale e regionale, una consapevolezza dei rispettivi ruoli e delle rispettive competenze, una maggiore formazione specifica degli operatori sociali che si occupano di minorenni sono indispensabili a questo scopo. Anche momenti di formazione e di aggiornamento degli operatori giudiziari nelle materie psicosociali sono da coordinare e potenziare. Occorre costruire e rinforzare la rete, "mettere insieme i pezzi", individuare e definire modi e metodi di comunicazione.

La giustizia minorile.

A tal fine e come primo importante passo è stato creato il tavolo di lavoro permanente con l'autorità giudiziaria minorile e con i responsabili dei servizi sociosanitari della Regione. Lo compongono, oltre al garante che lo convoca e ne stabilisce l'ordine del giorno, il presidente del tribunale per i minorenni e il procuratore della repubblica presso il medesimo tribunale; i dirigenti del servizio politiche familiari e del servizio salute mentale della Regione; il direttore del centro giustizia minorile del Ministero della giustizia e la dirigente dell'ufficio di servizio sociale ministeriale. Gli altri soggetti istituzionali coinvolti nella protezione dei minorenni (giudice tutelare,

tribunale ordinario, forze dell'ordine, ecc.) sono invitati volta per volta a seconda degli argomenti all'ordine del giorno. A tutt'oggi non si è ancora concretizzata la partecipazione dell'avvocatura. Si è in attesa che il presidente del Consiglio dell'Ordine Forense della Corte d'appello di Bologna provveda alla designazione di un referente, che sarà inserito fra i componenti permanenti del tavolo di lavoro. E' anche da segnalare che la presidenza del tribunale per i minorenni è da molti mesi vacante ed in attesa del titolare.

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

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

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

Per l'integrazione con la neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza sono stati segnalati problemi, e a tal fine sono stati presi contatti con i dirigenti del settore e si è fatto un incontro con tutti i dirigenti dei servizi di NPIA della regione.

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

Il giudice tutelare.

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

giudice tutelare, che è tornato ad essere una figura di primo piano nella protezione delle persone di minore età. Per effetto della sua collocazione nel tribunale ordinario è anche divenuta più agevole l'interazione con i servizi territoriali.

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

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

Il tribunale civile ordinario.

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

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

Analoga esigenza di omogeneità è stata segnalata dagli operatori dei servizi sociali per i rapporti con le Procure della repubblica del territorio regionale. Il tema è connesso ai casi di maltrattamenti e di abuso sessuale, e ai problemi che ne conseguono sul piano dell'obbligo di segnalazione e del parallelo procedimento civile di protezione. Esso verrà messo all'ordine del giorno di una delle prossime riunioni del tavolo di lavoro.

Altri soggetti istituzionali coinvolti: le forze dell'ordine.

Contatti sono stati presi con il Comando provinciale dell'Arma di Bologna e con la Questura della stessa città, per individuare più precise linee di azione e di collaborazione con i servizi sociali negli interventi che danno esecuzione a provvedimenti di allontanamento disposti dal tribunale per i minorenni o da altre autorità giudiziarie. A tal fine il Garante ha incontrato il Comandante provinciale dell'Arma ed il Questore di Bologna, ai quali ha rappresentato il problema. Poiché in proposito l'Autorità garante nazionale ha avviato una collaborazione col Ministero dell'interno e sottoscritto un apposito protocollo d'intesa, si è soprasseduto per ora a ulteriori interventi locali in vista di determinazioni a livello ministeriale.

Il Centro per la Giustizia Minorile.

La legge regionale 19 febbraio 2008 n°3 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli Istituti Penitenziari della Regione Emilia Romagna", anch'essa modificata dalla l.r. 27 settembre 2011 n° 13, attribuisce al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà (in breve: Garante dei detenuti) anche la competenza sui minorenni privati

della libertà. Si è quindi stabilita una proficua collaborazione tra Garante dei detenuti e Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, che hanno incontrato il dirigente del Centro giustizia minorile, visitato l'Istituto penale minorile "Pietro Siciliani", incontrato il direttore e il comandante della polizia penitenziaria nonché la dirigente dell'Ufficio di Servizio sociale minorile. Recenti e gravi fatti di violenza ad alcuni minorenni detenuti e interventi molto incisivi del Ministro della giustizia anche nei confronti del personale di Polizia penitenziaria hanno determinato un'attenzione particolare dei Garanti per questo comparto.

Le condizioni strutturali dell'edificio dove ha sede l'Istituto penale – un grande antico complesso in pieno centro storico, ormai assolutamente inadatto allo scopo per dimensioni e ubicazione - condizionano pesantemente e negativamente la vita e i diritti dei pochi ragazzi ivi ristretti e le possibilità degli operatori di dare un contenuto educativo alla loro azione. E' radicato convincimento di questo Garante, manifestato anche sulla stampa (vedi allegato) che solo un coraggioso e radicale cambiamento di sede e di tipologia strutturale possa mettere fine ai gravi problemi ripetutamente emersi, dei quali si è occupato e si sta ancora occupando non solo il ministero ma anche il giudice penale.

7. La rappresentanza e la difesa dei diritti: difensore tecnico e tutore

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

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

Se nel nostro ordinamento il diritto all'ascolto e alla difesa tecnica sono da tempo riconosciuti agli imputati minorenni nei procedimenti penali, non si può dire altrettanto per i procedimenti civili che li riguardano, ed in particolare per i procedimenti di adottabilità, di limitazioni e decadenza della potestà e di affidamento. Ciò è conseguente a norme processuali inadeguate, sulle quali è intervenuta anche la Corte costituzionale. Analogamente, la disciplina della rappresentanza sostanziale della persona di minore età non è sempre rispettosa dei nuovi diritti sanciti dalle Convenzioni richiamate sopra.

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

Facciamo crescere il tutore volontario

Tutela e protezione

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

Ma può trattarsi anche di protezione più direttamente giuridica, e allora la parola tutela diventa un termine tecnico, che designa una precisa figura giuridica: quella del tutore. E' di questa tutela e di questo tutore che oggi ci occupiamo. Allo scopo di evitare equivoci si parla anche di tutela civile o di tutela legale, ma la legge usa soltanto il sostantivo senza aggettivi.

Per capire di cosa si tratta occorre ricordare che i minori di età non possono autonomamente prendere decisioni o fare scelte che abbiano conseguenze giuridiche. Possono essere proprietari di un appartamento ricevuto in eredità, ma non possono da soli decidere di affittarlo o di venderlo; possono aver subito delle lesioni in un incidente stradale, ma non possono da soli fare causa per chiedere il risarcimento a chi li ha investiti; possono aver diritto a dei sussidi o a delle terapie gratuite, ma non possono chiederli direttamente in proprio nome². 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 in grado di farli valere.

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

La rappresentanza legale

E' ovvio che il compito di rappresentante legale del minore spetta in primissimo luogo al genitore o ai genitori. Sono loro infatti che hanno il dovere/diritto di mantenere educare e istruire il figlio, e perché possano adempiere a tale funzione la legge attribuisce loro la potestà genitoriale (art. 316 cod. civ.) e la rappresentanza dei figli (art. 320 cod. civ.). In base a tali doveri e poteri il genitore o i genitori provvedono al mantenimento all'istruzione e all'educazione dei figli, li rappresentano in tutti gli atti civili, e sotto il controllo del giudice ne amministrano i beni.

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

Il giudice tutelare e il tutore

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

Il Giudice tutelare è un magistrato appartenente al tribunale civile ordinario, specificamente incaricato di questa funzione. Nei tribunali di maggiori dimensioni vengono designati più magistrati a questo scopo.

² Ci sono però delle eccezioni, ad es. la richiesta di interruzione della gravidanza, che si può fare a 14 anni al giudice tutelare.

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.

Diritto di difesa.

Si è rilevata la diffusa presenza sul territorio regionale di numerose associazioni private di avvocati di diritto minorile e di famiglia, e ciò ha posto un problema di individuazione dei possibili referenti. Sono stati perciò avviati sin dall'inizio contatti con il presidente del Consiglio dell'ordine forense della Corte d'appello, finalizzati a far conoscere la nuova figura del Garante e il suo ruolo e a individuare momenti di collaborazione strutturata, sia sul piano dell'operatività che su quello della formazione. Era infatti evidente l'esigenza di integrare con un rappresentante dell'avvocatura designato ufficialmente dal Consiglio dell'ordine il tavolo di lavoro autorità giudiziaria-servizi, ma questo obiettivo è stato ritardato a causa della scadenza della consiliatura e del rinnovo delle cariche sociali.

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

Il Garante ha inoltre preso contatti con il presidente dell'Associazione onlus "Avvocato di strada" Antonio Mumolo, per verificare le possibilità di collaborazione nel campo della difesa dei "grandi minori", vale a dire i ragazzi e le ragazze più prossimi alla maggiore età compresi i minori stranieri non accompagnati in situazione di tutela. "Avvocato di strada" è un'associazione di avvocati, nata nel 2007 a Bologna, che oggi comprende circa 700 membri in 31 città d'Italia e si occupa in maniera gratuita della tutela dei diritti delle persone senza fissa dimora e delle persone vittime della tratta.

Si è svolto a tal fine un incontro nello scorso mese di febbraio nel quale si sono reciprocamente illustrate le funzioni e le attività in corso. E' stato individuato di comune interesse l'ambito di attività relativo alla tutela dei diritti e alla difesa dei "grandi minori". In questa prospettiva si è esaminata la fattibilità e sostenibilità di un sistema di sportelli di prossimità rivolti a

questa tipologia di ragazzi, con accesso spontaneo e gratuito nella prospettiva di una consulenza giuridica esercitata a loro favore sul modello di altri Paesi europei. A conclusione dell'incontro si è concordato di programmarne un secondo dopo le necessarie verifiche da parte dell'avv. Mumolo circa la compatibilità del progetto con gli scopi sociali e con le norme che disciplinano la nomina dei difensori d'ufficio e il patrocinio a carico dello Stato.

La rappresentanza legale.

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

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

L'art. 5 della legge regionale istitutiva attribuisce al Garante il compito di "promuovere ... la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione". In questo quadro e in adempimento al compito attribuitogli dalla legge, il Garante ha dato avvio a un programma rivolto a sensibilizzare la comunità locale e a formare persone adulte disponibili, se richieste dal giudice tutelare, ad assumere la tutela di minorenni italiani o stranieri nei cui confronti i genitori non esercitino più o non possano anche temporaneamente esercitare la potestà e la connessa funzione di rappresentanza. Il tutore acquista così – o se si preferisce riacquista – un ruolo di micro-garante dei diritti del rappresentato, con la precisazione che l'aggettivo "micro" non vuole avere qui alcun significato riduttivo ma semplicemente sottolineare la stretta relazione del tutore col soggetto in tutela e con la promozione dei suoi diritti.

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

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

8. L'affidamento al servizio sociale

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

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

Al fine di indagare l'estensione sovregionale del fenomeno e di individuarne i punti critici e le possibili soluzioni, il 21 luglio 2012 è stata firmata dal Garante, con i Garanti del Veneto e del Lazio, una convenzione con l'Università di Padova per una ricerca su *"Percezione, diffusione, ed interpretazione dell' istituto giuridico dell'affidamento al servizio Sociale"*(vedi allegato). Scopo principale dell'indagine è valutare l'utilizzazione e l'applicazione della misura, il cui uso si va allargando ai tribunali ordinari nelle separazioni conflittuali dei genitori.

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

Minori in carico ai servizi sociali al 31/12 - con provvedimento di affido al servizio sociale per provincia.

Provincia	Anno 2009	Anno 2010
	Con provvedimento di affido indipendentemente dall'anno di emissione	
PIACENZA	420	443
PARMA	446	440
REGGIO EMILIA	650	700
MODENA	1033	1073
BOLOGNA	1136	1217
FERRARA	421	401
RAVENNA	501	502
FORLI'-CESENA	513	516
RIMINI	497	534
REGIONE E-R	5617	5826

Fonte: Regione Emilia-Romagna. Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza- S.i. Sisam e rilevazione integrativa

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

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

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

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

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

Si è avuta la disponibilità della presidenza del Tribunale per i minorenni di Bologna per la rilevazione dei dati e l'analisi dei fascicoli-campione, attività che hanno preso avvio sulla base di una scheda preparata dalla direzione scientifica e che sono in corso. Questa fase terminerà presumibilmente nelle prossime settimane. Ad essa seguiranno trentasei interviste in profondità a testimoni privilegiati, effettuate da due intervistatori selezionati e formati da un'apposita commissione tramite procedura comparativa per titoli e colloquio. Si è già tenuta la prima riunione del focus group e un'altra seguirà prima dell'estate. Seguiranno poi delle interviste telefoniche standardizzate, secondo una griglia elaborata dalla Regione Veneto.

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

9. Le segnalazioni.

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

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

(Il garante) *“accoglie le segnalazioni provenienti da persone anche di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, da associazioni ed enti, in ordine a casi di violazione dei diritti di cui alla lettera a) (cioè diritti individuali, sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza) e fornisce informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti. E' dunque una formula singolarmente ampia, che prevede espressamente il diritto di accesso al garante, senza intermediari adulti, da parte di bambini e ragazzi.*

Questi i dati relativi al periodo oggetto della presente relazione:

Numero e tipi di segnalazioni.

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

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

◇ **segnalazioni di :**

- ◇ fattori di rischio per la salute dei bambini,
- ◇ ritardo nelle dichiarazioni di nascita di minori non riconosciuti,

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

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

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

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

Origine e trattamento delle segnalazioni

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

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

In particolare, al momento della ricezione della segnalazione, che deve essere in forma scritta e non anonima, si apre una cartella e si attivano tutte le procedure per la raccolta di informazioni il più possibile esaustive in relazione all'evento o alla situazione segnalata. La raccolta di informazioni può prevedere un colloquio con il segnalante e/o gli operatori dei servizi e delle istituzioni interessate, la richiesta di informazioni, relazioni, atti, provvedimenti a servizi sociali, autorità giudiziarie, forze dell'ordine, istituzioni scolastiche ed altre organizzazioni.

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

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

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

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

Contemporaneamente l'Ufficio ha dato il via ad alcune iniziative di coinvolgimento diretto dei minori d'età (in particolare, degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado) in momenti educativi di coinvolgimento, partecipazione e dialogo con gli adulti di riferimento (insegnanti, educatori, formatori ecc.) e con il Garante e i suoi collaboratori. Rientra in questo quadro il progetto "**Laboratorio sui diritti con i minori**" che coinvolge, in via sperimentale, dodici scuole superiori e quattro centri di formazione professionale del territorio nella realizzazione di altrettante forme laboratoriali sui diritti dei minori.

Promosso in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna e la Provincia di Bologna e con il supporto dell'Assessorato Pari Opportunità, il progetto si propone di far conoscere ai ragazzi i diritti loro riconosciuti dalla Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo e di contribuire alla costruzione di un ambiente aperto alla conoscenza e alla diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza anche presso gli adulti. Il progetto, avviato nel mese di dicembre, si presenta come un'esperienza partecipativa peculiare nel suo genere: non "impone" ai partecipanti un *format* predefinito, ma "lascia" scuole e centri liberi di scegliere le tipologia di attività da proporre ai ragazzi. Nell'arco di sei mesi (la conclusione del progetto è prevista per giugno 2013), attività ludico-creative (laboratori teatrali, di scrittura, di grafica, etc) si alterneranno a passeggiate di quartiere e all'uso di nuove e vecchie tecnologie con uno scopo: coinvolgere e far riflettere i ragazzi, veri protagonisti dell'intervento, sui loro diritti, sui loro doveri e sulle responsabilità verso se stessi, gli altri e l'ambiente.

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

modo stabile e condiviso per rendere i ragazzi più consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità. Uno strumento per sostenerli nel loro percorso di auto-tutela e promozione.

Sempre al mondo della scuola, ma con un'attenzione per le fasce più giovani, è dedicato un **nuovo strumento di educazione ai diritti** che, a partire dall'autunno, potrà essere usato all'interno di percorsi di formazione e approfondimento nelle scuole medie inferiori e in contesti extra-scolastici. Il prodotto, dopo la validazione da parte del gruppo di esperti dell'Ufficio Scolastico Regionale, metterà a disposizione di insegnanti e studenti attività interattive sui diritti e materiali didattici sulla Convenzione ONU con indicazioni utili per l'utilizzo dello strumento nel curriculum scolastico e in diversi contesti (lezione frontale, verifica, laboratori). L'attività interattiva, sviluppata attraverso un software messo a disposizione gratuita da parte dell'Ente, servirà per affrontare in maniera dinamica 5 storie sui diritti messe a disposizione dei ragazzi, creare o modificarne i contenuti e coinvolgere gli studenti nella costruzione delle proprie storie. Attualmente è in corso di valutazione da parte dell'Ufficio l'opportunità di coinvolgere, per la sperimentazione dello strumento, i servizi socio-educativi extra-scolastici della Provincia di Bologna, in modo da intercettare anche minori stranieri, rom e ragazzi che a volte non sarebbero coinvolti a causa dell'abbandono scolastico.

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

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

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

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

Forte anche l'attenzione del Garante per il mondo dell'università e della ricerca. Nel mese di agosto, è stata sottoscritta una Convenzione con la Facoltà di Scienze della Formazione dell'**Università di Bologna** per lo sviluppo di un sistema di lavoro integrato e a rete finalizzato a diffondere la conoscenza dei diritti dei minori e a far conoscere la figura e il ruolo del Garante attraverso l'organizzazione di momenti di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolti agli educatori, agli insegnanti, agli operatori e ai cittadini interessati. La Convenzione prevede l'attivazione di percorsi didattici ad hoc per le scuole che ne facciano richiesta anche attraverso

l'uso di strumenti innovativi e la raccolta di materiali utili alla elaborazione di buone prassi educative che siano funzionali alla diffusione della cultura e della promozione dei diritti dell'infanzia in una logica di raccordo scuola-territorio.

11. La Giornata internazionale dei diritti del Fanciullo.

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

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

Il cuore della giornata di studio, a cui hanno partecipato circa 250 persone, è stato una tavola rotonda a cui hanno partecipato Paolo Morozzo della Rocca, ordinario di diritto civile nella facoltà di giurisprudenza della libera università di Urbino ed esperto in materia di diritti dei minori, Stefano Ricci esperto di politiche sociali della Regione Marche, Luciano Spina, magistrato e presidente dell'associazione italiana magistrati minorenni e per la famiglia, Maria Giovanna Ruo, avvocato del foro di Roma e presidente della Camera minorile in Cammino, e Giuseppe Milanese già garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Friuli e docente presso l'università di Udine.

Molte le sollecitazioni emerse anche in considerazione del "popolo" potenzialmente interessato all'attività del Garante. Come si è detto all'inizio di questa relazione, sono infatti circa 704 mila i minorenni che risiedono in Emilia-Romagna, il 15,8% della popolazione, e fra questi 121 mila (oltre il 17% del totale) quelli stranieri. Si è sottolineato che nel nostro ordinamento il sistema della protezione dei diritti dei minori è a doppio binario: uno socio assistenziale che fa capo alle regioni e ai comuni e uno giudiziario che compete in gran parte all'autorità giudiziaria minorile ma anche ad altri organi giudiziari: tribunale civile ordinario, giudice tutelare. Vi è dunque una dispersione di competenze e di organi, e una grave disomogeneità tra le diverse zone del paese anche perché manca ancora la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i soggetti di minore età. E infine la vetusta legislazione sui tribunali per i minorenni, che risale al 1934, presenta ormai troppi punti critici.

12. La Conferenza nazionale dei Garanti regionali.

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

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

La rete dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza non è ancora completata. Mancano all'appello anche importanti Regioni come il Piemonte e la Lombardia, che pertanto non sono rappresentate nella Conferenza. Malgrado ciò, non può sfuggire la rilevanza del nuovo organo. Infatti, tenuto conto della riforma del Titolo quinto della Costituzione e delle competenze

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

In questo quadro si è avviata la collaborazione con l'Autorità garante nazionale, prendendo parte alla presentazione ufficiale avvenuta il 18 aprile scorso a Montecitorio (Sala della Lupa) alla presenza del Presidente della Camera dei Deputati. Successivamente, si è preso parte a tre riunioni informali dei Garanti regionali preliminarmente convocate, nell'attesa dell'approvazione del regolamento previsto dalla legge 112/2011. In quella sede si sono avuti positivi contatti con i Garanti della Regione Veneto, della Provincia autonoma di Trento; delle Marche, della Toscana, del Lazio e della Puglia, con scambio di esperienze e proposte. Risultato principale e assai positivo di tali contatti è stata la convenzione con l'Università di Padova e con i Garanti del Veneto e del Lazio sopra menzionata, che interesserà il sistema di protezione dei minori e l'istituto dell'affidamento al servizio sociale nelle tre Regioni interessate e fornirà dati utili anche sul piano nazionale.

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

Il sito web dell'autorità garante, in via di sviluppo, conterrà le indicazioni relative ai garanti regionali e i relativi link. Sarà possibile ai garanti regionali disporre di una propria area nel sito dell'autorità garante.

13. Le attività di studio e di partecipazione a convegni e congressi.

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

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

- ✦ l'incontro di studio sul tema *“La giurisdizionalizzazione del processo minorile”*, organizzato a Roma il 13-14 febbraio 2012 dal Consiglio Superiore della Magistratura per la formazione dei magistrati minorili anche in relazione alle nuove Linee guida per una giustizia a misura di minore formulate dal Consiglio d'Europa;
- ✦ il National Workshop of the project *“Minor Rights on access to justice for children at risk of social exclusion”* organizzato da Save the Children con la collaborazione della Commissione Europea a Roma il 27 febbraio 2012
- ✦ Il Convegno organizzato dall'ANFAA (Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie) e dal Comune di Reggio Emilia il 10 marzo 2012 sulla scuola;
- ✦ Il seminario *“La carcerazione minorile”* il 24 marzo 2012 a Bologna (v. All.)
- ✦ Il Convegno organizzato dal Comune di Montecatini e dal Gruppo Nazionale Nidi Infanzia sui Servizi per l'infanzia in tempo di crisi il 30 marzo 2012;
- ✦ Il Seminario internazionale di ChildONEurope su *“Complementarietà e sinergie tra la giustizia minorile e il settore dei servizi sociali”* tenutosi a Firenze il 19 aprile 2012;
- ✦ Il Seminario regionale su *“Crisi adottive: gli interventi di sostegno ai bambini, agli*

adolescenti e alle famiglie”, organizzato dal Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) presso la Regione Emilia Romagna il 13 aprile 2012;

- ✦ la presentazione del 5° Rapporto sulla Convenzione dei diritti del fanciullo redatto dall'apposito gruppo di lavoro, da UNICEF e da Save the children il 5 maggio 2010 a Roma, Sala delle Colonne della Camera dei Deputati;
- ✦ 4° Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia tenutasi a Roma il 9 maggio 2012
- ✦ Il Convegno di presentazione del libro "Crescere assieme", frutto di una ricerca svolta dal Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università di Bologna e diretta dal prof. Piergiorgio Corbetta, tenutosi il 10 maggio 2012 a Roma, nella Sala del refettorio della Biblioteca della Camera dei deputati.
- ✦ il Convegno organizzato dalla Camera Minorile dell'Emilia Romagna che si è tenuto a Bologna il 31 maggio 2012 sul tema degli allontanamenti familiari;
- ✦ L'incontro di formazione per giudici onorari minorili organizzato a Catania il 9 giugno 2012 dalla Corte d'appello e dal C.S.M.
- ✦ Seminario “Sostenere con cura la genitorialità in difficoltà” il 15 giugno a Bologna
- ✦ Convegno “Prassi (buone) di integrazione socio-sanitaria-giuridica in tema di tutela minori: l'esperienza del distretto di Fidenza” il 19 giugno 2012
- ✦ Convegno ufficiali di stato civile a CasteS.Pietro il 24 settembre a Castel S: Pietro (Bo)
- ✦ Convegno “Sostenere con cura la genitorialità in difficoltà” 26 settembre 2012 a Bologna
- ✦ Convegno “Benessere dei figli e continuità delle responsabilità genitoriali” il 28 settembre a Savignano sul Rubicone
- ✦ Festival del Diritto di Piacenza il 29 settembre 2012
- ✦ Partecipazione al Consiglio comunale di Casalecchio (Bo) in occasione dell'apertura dell'anno scolastico il 2 ottobre 2012
- ✦ Convegno a Sassuolo “violenza e abuso dei bambini in famiglia “ a Sassuolo il 4 ottobre 2013
- ✦ Seminario “Adozione,affido, accoglienza” il 6 ottobre 2012 a Casalecchio di R.(Bo)
- ✦ Convegno AMI (associazione matrimonialisti italiani)“Il disagio minorile prevenzione,diagnosi,cure”
- ✦ Convegno 20 novembre 2012, giornata internazionale dei diritti del Fanciullo organizzato dal Garante
- ✦ Seminario su Lucilla 20 novembre 2012 a Imola
- ✦ Convegno nazionale A.I.M.M.F(Associazione Italiana Magistrati Minori Famiglia) a Roma il 22- 23 -24 novembre
- ✦ Convegno “I bambini e il terremoto in Emilia: Analisi e Proposte” organizzato da Save the Children a Bologna il 28 novembre
- ✦ Seminario su il 14 dicembre a Bologna “Come amare il bambino. Janusz Korczak, educatore, letterato,filosofo”
- ✦ Seminario Camera Minorile di Ferrara 18 gennaio 2013
- ✦ Convegno a Parma “ L'avvocato del minore tra etica e deontologia” il 25 gennaio 2013
- ✦ partecipazione al convegno del Coordinamento nazionale comunità per minori sul tema " Affidato,adozione e accompagnamento” il 16 febbraio 2013 a Roma

Va inoltre segnalato che:

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

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

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

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

14. Attività di comunicazione e di documentazione

Comunicazione

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

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

Lo spazio web è strutturato sostanzialmente in 3 parti distinte.

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

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

La terza ed ultima parte si configura come spazio a disposizione della "rete del garante". Vi si trovano informazioni aggiornate relative all'andamento delle diverse collaborazioni in atto (tavolo con l'autorità giudiziaria, ricerca relativa all'affidamento al servizio sociale, percorso di formazione per tutori volontari, rete virtuale con i giudici tutelari, resoconti degli incontri con i rappresentanti dei servizi territoriali ecc.), ma anche tutti i contributi che da questi soggetti provengono, e ciò nell'ambizione di strutturare una comunicazione realmente bidirezionale che arricchisca da un lato le pagine web e dall'altro si ponga come reale supporto e punto di riferimento e di scambio tra tutti gli attori coinvolti. Queste ultime 2 sezioni vengono aggiornate quindicinalmente.

Documentazione

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

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

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

15. Considerazioni generali e conclusioni.

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

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

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

Malgrado ciò, dall'osservatorio del Garante il panorama generale dei diritti del fanciullo nella nostra Regione si presenta con una prevalenza di luci, o quanto meno con zone d'ombra limitate che potrebbero con uno sforzo comune e senza particolari oneri finanziari essere eliminate. Valga per tutti quanto si è detto a proposito della carente integrazione sociosanitaria, e quanto si è rilevato circa il numero degli enti gestori dei servizi. E soprattutto si consideri lo stato d'animo degli operatori come è emerso negli incontri provinciali effettuati da questo Garante, e le criticità da loro riferite, che non mettono in primo piano mancanza di risorse bensì il senso di isolamento, il bisogno di formazione e di rispetto del ruolo, l'insufficiente coordinamento tra i vari soggetti istituzionali deputati alla protezione del minore e dei suoi diritti.

2. Una zona che presenta criticità è quella del raccordo tra protezione socio-assistenziale e protezione giudiziaria, di cui si è detto in un apposito paragrafo della relazione ma che qui merita di essere richiamato. Occorre un franco confronto fra risorse disponibili e obiettivi da perseguire. Certamente questi consistono nell'attuazione dei diritti delle persone in età evolutiva, ma una graduatoria delle priorità è doverosa senza che ciò debba necessariamente essere considerato una

violazione di legge. Il criterio guida esiste, ed è indicato dalla Convenzione dei diritti del fanciullo nel suo art. 3, secondo cui *“in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.”*

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

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

3. Si rinvia al testo della relazione per un esame dettagliato della condizione minorile e delle principali criticità riscontrate. Qui va tuttavia segnalato tra le zone d'ombra l'elevato numero di minori fuori famiglia, ed in particolare l'elevato ricorso al ricovero in comunità residenziale. Il diritto del minore ad una famiglia è stato fortemente sottolineato dall'art.1 della legge n. 149/2001, che fa carico allo Stato alle Regioni ed agli enti locali di sostenere con idonei interventi i nuclei familiari a rischio al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. La stessa norma però non prevede fondi a tale scopo, ma rinvia alle risorse disponibili. Queste forse potrebbero essere almeno in parte recuperate verificando quanti e quali collocamenti in comunità siano realmente necessari, quanti siano convertibili in aiuti alla famiglia di origine, quanti avrebbero potuto essere fin dall'inizio affidamenti familiari anziché collocamenti.

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

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

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

Il diritto dei minori alla protezione da ogni forma di maltrattamento sancito dall'art. 19 della Convenzione delle N.U. non è adeguatamente garantito. Manca ancora, a livello sociale, culturale, normativo e talvolta anche operativo e decisionale, la consapevolezza che ogni tipo di violenza fisica, psicologica, sessuale e ogni tipo di negligenza e trascuratezza nella cura del bambino, costituisce maltrattamento e richiede misure di protezione. Il diritto della persona di minore età a non essere maltrattata preesiste al diritto alla famiglia, che troppo spesso viene invece accampato come schermo per giustificare ritardi e lacune negli interventi e nelle decisioni. L'Organizzazione Mondiale della Sanità, non molti anni or sono, ha pubblicato a questo proposito un documento di fondamentale importanza ("Prevenire il maltrattamento sui minori", 2006, tradotto in lingua italiana per lodevole iniziativa dell'Amministrazione comunale di Ferrara) sulle modalità di prevenzione, dando indicazioni operative precise e strumenti di analisi accurati. Tragici fatti verificatisi nel territorio regionale, di cui uno conclusosi con la morte e l'altro con un salvataggio in extremis dal cassonetto della spazzatura, devono dare la spinta a un concreto e più forte impegno su questo fronte.

Non appare ancora completamente garantito il diritto all'ascolto, che l'art. 12 della Convenzione prevede per tutti. Difficoltà vengono riferite in ambito giudiziario ed in particolare nei procedimenti di separazione dei genitori e di divorzio davanti ai tribunali civili ordinari. In qualche circondario si registrano esperienze avanzate, come la predisposizione di appositi locali destinati all'ascolto in un clima che favorisca la comunicazione. Altrove però non è stato possibile replicare quell'iniziativa malgrado la possibilità di ottenere fondi e nonostante le sollecitazioni del Garante, per mancanza di spazio e per problemi di personale. Anche qui si deve registrare con rammarico che la preminenza dell'interesse del minore stenta a trovare concreta applicazione.

5. Tutte queste ed anche altre zone d'ombra potrebbero essere ridotte o eliminate con una più precisa applicazione della legge regionale sulle giovani generazioni (l.r. 14/2008), che ha previsto una serie di servizi e di organi di coordinamento ottimamente delineata. Si è dovuto constatare tuttavia che in non poche aree del territorio le amministrazioni locali sono restie all'istituzione di quegli organi, preferendo forme organizzative di altro tipo. E' certamente vero che le autonomie locali costituiscono un valore primario, e che la stessa legge 14/2008 attribuisce ai comuni la titolarità delle funzioni in materia di tutela dei minori. Ciò tuttavia non significa che le disposizioni della legge regionale costituiscano soltanto delle indicazioni di massima. Esse hanno forza vincolante come tutte le disposizioni di legge.

6. La legge regionale attribuisce al Garante anche il compito di collaborare alla raccolta dei dati. Con l'attuale dotazione organica dell'ufficio questo compito appare problematico. Ma un'altra difficoltà si profila, e cioè la pluralità delle banche dati esistenti e la non compatibilità dei criteri di classificazione e di elaborazione.

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

7. E' un merito non secondario del governo regionale e dell'assemblea legislativa aver posto mano al raccordo delle precedenti disposizioni in materia di istituti di garanzia. La legge 13/2011 ha realizzato questo obiettivo, armonizzando e modificando in parte le disposizioni contenute nella legge sul difensore civico (l.r. 25/2003), sul garante dell'infanzia e dell'adolescenza (l.r. 9/2005), e sul

garante delle persone ristrette (l.r. 3/2008). Essa inoltre ha istituito per le tre figure di garanzia un'unica struttura servente trasversale, denominata Servizio per gli istituti di garanzia e facente capo a una figura dirigenziale. A questa, ed a tutti i componenti del servizio, il Garante deve dare atto con piacere di grande professionalità, piena collaborazione, forte spirito di servizio.

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

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

8. Fermo restando quanto detto, non si può tacere che, in controtendenza, la filigrana della legge lasci trasparire un'opposta tendenza rimasta fortunatamente in ombra ma non per questo meno presente. Si tratta di una costruzione "a piramide" delle tre figure di garanzia, avente al vertice e in posizione sovraordinata la figura del difensore civico e alla base, in posizione a lui subordinata, i due garanti specializzati (dell'infanzia e dell'adolescenza e delle persone ristrette). Questo disegno emerge con chiarezza là dove si stabilisce (art. 16 bis comma 7°) che in caso mancata elezione del garante per l'infanzia o del garante per le persone ristrette, tutte le loro funzioni possano essere esercitate dal difensore civico per un periodo di tre mesi, e là dove si prevede per ciascuno dei due garanti specializzati un'indennità di funzione ridotta rispetto a quella del difensore civico.

9. Da ultimo, si deve rilevare che non è attribuita al garante per l'infanzia e l'adolescenza la competenza in caso di minorenni oggetto di misura penale restrittiva della libertà, materia attribuita invece al garante per le persone ristrette. Anche qui, l'ottima collaborazione ed il positivo rapporto instaurato tra i due garanti ha evitato qualsiasi problema ed anzi ha permesso non di rado di unire le forze e le risorse. Non si può tacere tuttavia che la scelta del legislatore regionale è il riflesso di tendenze volte a negare specificità al settore minorile e ad unificarlo nel sistema di giustizia ordinario, disconoscendo così il valore di conquiste realizzate negli anni Settanta e che si ritenevano ormai definitivamente acquisite.

Il Garante regionale
Luigi Fadiga

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

In risposta alla cortese richiesta di codesto Servizio, si forniscono le seguenti osservazioni.

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

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

L'approccio dei diritti dovrebbe essere fatto su un duplice piano, vale a dire quello dell'implementazione dei diritti degli adolescenti da parte delle istituzioni e da parte degli adulti di riferimento, e quello della conoscenza dei diritti da parte degli adolescenti. A quest'ultimo riguardo va sottolineato che una corretta conoscenza dei propri diritti implica il riconoscimento dei corrispondenti diritti altrui, e quindi una maggiore responsabilizzazione e un'occasione di crescita per gli stessi adolescenti. Il diritto alla partecipazione, alla libertà di espressione e il diritto all'ascolto andrebbero in particolare valorizzati.

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

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

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

L'ascolto.

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

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

L'ascoltare, invece, richiede qualcosa di ben diverso, che non è necessariamente connesso con le onde sonore. Ascoltare significa accettare che l'altro si metta in comunicazione con noi, decidere di recepire e di voler comprendere ciò che egli vuole esprimere e ci vuole comunicare, con il suono (le parole, oppure un pianto o un grido) o con un'espressione del volto o del corpo. In poche parole, ascoltare significa voler capire l'altro. L'ascolto richiede quindi uno sforzo della volontà dell'ascoltatore, diretto a prestare attenzione all'altro.

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

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

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

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

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

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

DICHIARAZIONE DI NASCITA E CONVENZIONE DIRITTI DEL FANCIULLO

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

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

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

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

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

Un ulteriore problema si può presentare all'atto delle dimissioni della puerpera. Se infatti la dichiarazione di nascita con contestuale riconoscimento non è stata ancora effettuata, il neonato non può esserle affidato e non può lasciare il centro di nascita o la casa di cura. Manca ancora infatti lo stato di filiazione, ed il bambino, privo di nome e di identità, dal punto di vista giuridico sarebbe affidato ad un estraneo. Se la puerpera non provvede al riconoscimento e si allontana, occorre che la dichiarazione di nascita sia fatta dall'ostetrica entro il terzo giorno, con immediata segnalazione al procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni. Sarà così possibile la nomina di tutore che rappresenti legalmente il neonato e possa agire in suo nome e per suo conto nel procedimento di adottabilità o in ogni altra esigenza. In ogni caso, la puerpera ha diritto di chiedere al tribunale per i minorenni un termine per provvedere al riconoscimento, e in tal caso il tribunale può sospendere il procedimento per un periodo massimo di due mesi (art. 11 l. 1983 n. 184 e 149 n. 2001).

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

Via dal Pratello

Esistono luoghi, nelle città, dove antichi grumi di sofferenza e di dolore si sono addensati e stratificati nel tempo, quasi imbevendo i muri degli edifici; dove non sempre bastano la dedizione e l'abnegazione di alcuni a togliere le incrostazioni e a spalancare le finestre per fare entrare aria nuova.

Possiamo dire che "il Pratello" è uno di questi? Penso di sì, come bolognese e come vecchio magistrato, che proprio al Pratello, nell'attiguo Tribunale per i minorenni, ha iniziato la parte più intensa più lunga e più significativa della propria attività professionale.

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

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

Già nel 1975 la legge Gozzini riconosceva la necessità di regole diverse per i minorenni ma lasciava a un futuro legislatore il compito di provvedere, disponendo che nel frattempo si applicassero ai minori le norme per gli adulti. Dopo trentasei anni ciò non è ancora avvenuto, e il vento di novità del nuovo processo penale minorile è andato smorzandosi, mentre misure nuovissime come la messa alla prova sono rimaste residuali. Anche la rete periferica dei servizi ministeriali si è sviluppata solo parzialmente, con il grave limite che il personale direttivo non poteva essere reclutato e formato autonomamente ma solo attingendo ai ruoli del personale direttivo penitenziario ordinario. Più o meno lo stesso accadeva col personale di polizia penitenziaria.

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

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

E' uno sforzo che non sempre trova contesti favorevoli, e il tempo che passa riporta sempre più indietro il punto di partenza. Per un vero cambiamento non basta il nuovo processo, che nuovo non è più essendo del 1988. Occorre una legge che disegni un sistema apposito e appropriato di pene minorili (oggi sono le stesse degli adulti), e regolamenti la loro esecuzione in maniera del tutto autonoma dal settore penitenziario ordinario, riconoscendo quella specificità della condizione minorile spesso proclamata ma raramente riconosciuta e garantita.

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

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

Intervista Canevaro

Parliamo con Gino Fadiga, garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna.

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

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

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

Non vanno però dimenticate le strutture di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza (NPIA), che fanno capo alla sanità e che costituiscono ahimè un mondo separato, disciplinato da un'altra direttiva: la deliberazione n. 911 del 2007. L'incomunicabilità dei due settori dà luogo non di rado a situazioni molto negative.

Il numero complessivo delle comunità per minori si aggira nella Regione intorno alle trecento unità, dove sono accolti attualmente circa <1.400 ? > minori. Va notato che nella vicina Toscana sono una novantina. Siccome Toscana ed Emilia Romagna non sono Finlandia e Cina, e anche come impegno nel sociale sono abbastanza simili, è interessante cercare di capire le ragioni di questa differenza.

Sono del parere che le diverse politiche di affidamento familiare fatte dagli enti locali possono aprire una pista. L'affidamento familiare è un modo d'intervento nei confronti dei minori fuori famiglia, più diffuso in Toscana che in certe zone dell'Emilia. Troviamo province dell'Emilia Romagna dove il numero di affidamenti familiari è basso, e viceversa molto alto il numero delle Comunità. Il perché di questo fenomeno andrebbe indagato con una ricerca approfondita, e il mio ufficio ha in programma di occuparsene. Certamente una presenza così consistente dovrebbe dare, o almeno a me dà, qualche preoccupazione, perché in certa misura, con tutte le riserve del caso, non dico che perpetui gli istituti ma crea un clima non radicalmente diverso da quello che prevedeva il vecchio sistema, sempre che gli istituti non fossero dei mega-istituti.

Il numero massimo di minori presenti in ogni comunità, secondo la Direttiva di cui ho detto, non può superare i dieci. Nella maggior parte dei casi le comunità accolgono bambini e adolescenti dai sei ai diciassette anni; le comunità familiari invece da zero a diciassette. Dunque, è sempre consentita la presenza contemporanea di bambini e di adolescenti, e questa non sempre è una buona cosa. Il rapporto numerico tra personale e minori è di uno a quattro; uno a tre nelle comunità educativo-integrate residenziali, che ospitano casi difficili.

Poi c'è un'altra considerazione da fare. Il nuovo processo penale minorile prevede diversi casi di collocamento in comunità come misura penale (ad esempio cautelare o di sicurezza). Questa va eseguita in una comunità pubblica o autorizzata, e dunque in una sede che fa capo all'ente locale e non al Ministero della giustizia. Fu una scelta del legislatore, che puntava al coinvolgimento del territorio anche per i minori dell'area penale. E' tuttavia in potere del Ministero organizzare proprie comunità, anche in gestione mista con gli enti locali. Questo tipo di struttura fa capo al Centro per la giustizia minorile, organo periferico del Ministero. Essa è diffusa nel Meridione, mentre nel Centro Nord è presente solo a Genova e a Bologna. C'è in proposito una ricerca quasi pronta del Centro per la giustizia minorile di Bologna, che prende in esame una quarantina di Comunità e che mette in luce alcuni problemi ma fondamentalmente uno: quando si tratta di ragazzi in misura penale, i problemi di comportamento sono di difficile gestione da parte delle Comunità locali, non sempre preparate a questo compito.

Forse anche per questo si è verificato un fenomeno particolare in Emilia Romagna, vale a dire la prassi di utilizzare la comunità ministeriale di Bologna come filtro tra la detenzione, o la custodia cautelare in carcere, e le Comunità esterne. Non solo: essa viene utilizzata anche per la messa alla prova. Ora, la messa alla prova è stata pensata come misura in esternato, e dunque secondo me è fortemente improprio utilizzare la comunità a questo scopo.

Ma i bambini sotto i 6 anni?

Per i bambini sotto i sei anni, come naturalmente anche per gli altri, è possibile l'affidamento familiare, e la Direttiva 1904/2011 ne prevede diverse tipologie: eterofamiliare; a parenti; a tempo parziale; omoculturale; di emergenza. Tuttavia, voglio sottolineare che l'art 14 della Legge regionale sulle giovani generazioni (nr. 14/2008) attribuisce "pari dignità" all'affidamento familiare e all'inserimento in comunità di tipo familiare, "nel riconoscimento della specificità di ciascuna opzione". La norma regionale non mi pare del tutto in sintonia con l'art. 2 della legge 149/2001, secondo cui il collocamento in comunità va disposto "ove non sia possibili l'affidamento

Detto questo, i bambini sotto i sei anni possono essere accolti nelle comunità familiari e nelle comunità casa famiglia multiutenza, autorizzate per la fascia zero-diciassette: e ho già detto che a questo proposito ho delle riserve. E' inoltre possibile accoglierli insieme alla madre nelle comunità per gestanti.

Il tribunale per i minorenni, nei procedimenti civili di protezione e di adottabilità, ha il potere di disporre il collocamento in comunità. Tuttavia nella maggior parte dei casi esso delega al servizio sociale la decisione e la scelta, e questa è una prassi che non condivido. La Regione Piemonte ha un servizio che permette di limitare il cosiddetto collocamento a rischio giuridico, quello in base al quale un bambino per cui è in corso l'adottabilità viene affidato a una famiglia in prospettiva adozionale.

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

Può succedere perché la Cassazione deve applicare una legge: per esempio se il procedimento è nullo perché è mancato il difensore, la Cassazione non può fare altro che annullare il procedimento. Quindi è un tema veramente molto difficile. Questa misura, che la legge prevede, è molto delicata e richiede grande sintonia tra autorità giudiziaria minorile e servizi locali. Non posso dire che ciò si verifichi sempre nella nostra Regione.

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

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

I Servizi e le Comunità non hanno fluidità di collegamento, e questo genera dei problemi. Il meccanismo qual è? Per esempio il Servizio ha in carico una certa situazione. Questa situazione deve risolversi o comunque modificarsi in collocamento comunitario. Il Servizio, almeno per quanto riguarda Bologna, segnala il caso alla ASP, Azienda per i Servizi alla Persona, alla quale spetta individuare la Comunità. Già questo spezza il filo tra Servizio e Comunità. A Bologna abbiamo avuto casi in cui, per esempio, una Comunità, in cui vivevano madre e bambino, non ha

segnalato subito il fatto che questa madre con questo bambino se ne fossero andati. E siccome il bambino era molto piccolo ed entrambi presentavano dei rischi evidenti di carattere sociale, ci sono state delle rimostranze da parte della Procura per i minorenni; quando ha avuto la segnalazione la Procura ha detto: se mi avvertite quando questi sono già via non posso farci niente.

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

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

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

Siamo ad una legge del '62 cioè di 50 anni fa. Ci vorrebbe un'operazione culturale sulla formazione che dicesse: qui c'è un biennio comune poi, in seguito, uno può fare l'ingegnere meccanico, l'ingegnere elettronico, tutto quello che vuole, ma occorre avere le radici insieme!

E poi c'è da dire anche che i Servizi e le Comunità, a pari livello, hanno una mancanza di formazione giuridica molto forte. D'altra parte la mancanza di formazione giuridica la troviamo al liceo classico non meno che qui. Il senso delle istituzioni, chi deve fare cosa....

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

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

Servizi e comunità hanno inoltre un handicap molto grave: la frammentazione degli enti gestori. In Emilia Romagna gli enti gestori dei servizi sono sessantacinque, per di più di tipologie diverse. Alcuni fanno capo al Comune, altri alla ASL, altre alle Aziende Servizi alla Persona, altri a dei consorzi fra Comuni, altri a consorzi tra Comuni e altri soggetti, insomma ci sono 65 tipologie con tutte le possibili combinazioni. E' molto difficile individuare rapidamente il responsabile del servizio, e questo crea inconvenienti anche gravi che si ripercuotono negativamente sui diritti del minore.

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

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

Il volontariato va bene, però con giudizio, adelante ma con giudizio. Noi stiamo lavorando adesso con il Centro del volontariato di Bologna perché la legge regionale ci dà fra gli altri il compito, abbastanza impegnativo, di diffondere la cultura della tutela e della curatela, figure diverse che la legge regionale accomuna. Dobbiamo cioè diffondere la cultura della tutela in senso tecnico-giuridico, perché questa esigenza è nata dal fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che non avendo rappresentanza legale molto spesso hanno dei diritti che nessuno fa valere. Se per il ragazzo curdo o afgano giunto in Italia da solo ci fosse la nomina di un tutore volontario fisicamente determinato e preparato, invece della tutela genericamente affidata all'ente, al comune o ai servizi sociali, egli sarebbe sicuramente in grado in molti casi di chiedere per il minore lo stato di rifugiato con i conseguenti diritti, perché il minore è fuggito da una zona dove ci sono guerre e carestie.

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

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

Risponde la casa famiglia perché comunque si trovano lì.

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

Secondo la legge ogni persona umana, dalla nascita, dal primo vagito, ha diritto di essere legalmente rappresentato finché non è pienamente capace di agire, cioè fino ai 18 anni, e se poi l'incapacità sopravviene dopo vi sono delle forme di tutela che vanno dalla più tenue amministrazione di sostegno alla più forte interdizione. Capita invece che poco ci si preoccupi per un minore che è in una situazione in cui non c'è chiarezza su chi è il rappresentante legale, e questo è grave. La chiarezza si potrebbe fare, delle volte basta un piccolo sforzo, non costa niente ma non sempre si fa. Oppure c'è chiarezza ma il rappresentante legale è un ente per cui non ha quella rapidità e quella personalizzazione dell'intervento che la situazione richiede.

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

si replica: “Non abbiamo il modo di sentirlo con attenzione”, “Abbiamo una quantità enorme di procedimenti di separazione e divorzi”, “Non siamo capaci di ascoltarlo”.

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

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

Nell'ambito minorile la buona tradizione era di imparare ad ascoltare: tu devi ascoltare, devi lasciarlo parlare, non devi fare un interrogatorio.

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

Quella generazione di maestri che quelli della mia età hanno avuto la fortuna di incontrare è finita e noi non siamo stati capaci, o i tempi erano cambiati, di farci degli allievi.

La nostra difficoltà è stata poi aumentata da alcune modifiche della normativa che hanno soffocato il tribunale dei minorenni. L'ultima purtroppo, a mio parere, è stata la competenza a decidere sugli aspetti economici della separazione delle coppie di fatto; da un lato ha i suoi vantaggi, dall'altro assorbe le competenze, le cognizioni tecnico giuridiche dei pochi giudici minorili togati che ci sono, rendendoli indisponibili a occuparsi di casi.... Allora cosa succede? C'è purtroppo la possibilità di delegare queste cose.

In Italia abbiamo 200 giudici minorili togati professionali e 800, il quadruplo, di giudici onorari, che sono validissime persone ma non sono esperti giuridici, non devono esserlo, non necessariamente, sono esperti dell'età evolutiva.

Allora se mettiamo insieme le due componenti abbiamo una cosa armonica. Se l'aspetto giuridico viene, diciamo, isolato succede che si tecnicizza all'estremo, non è più capace di comunicare se non con gli avvocati. Il giudice normale sa comunicare con gli avvocati, con i periti, con i consulenti tecnici e, se è un giudice penale, con le forze dell'ordine. Non conosce la lingua dei Servizi. Quello che è anche grave è che non conosce nemmeno le norme regionali che adesso sono leggi. E questa mancata conoscenza fa sì che non riconosca i Servizi, quali sono i loro compiti e i loro ruoli.

Nei confronti dei Servizi c'è una grossa aggressività da parte dell'avvocatura; l'avvocatura ha già da tempo fatto pace con gli psicologi: una volta erano in conflitto poi hanno visto che conveniva la pace. Questo non si è ancora verificato con i Servizi che sono culturalmente e strutturalmente più deboli e più fragili, e non hanno la potenza della medicina o della psicologia dietro. Ti schieri davanti all'avvocato o all'assistente sociale magari con contratto a termine? Ti spazza via con un soffio; e dunque proteste vivissime (per esempio ndr) perché il Servizio Sociale ha disposto l'aumento delle visite da parte del padre e la madre non vuole; come si permette il Servizio Sociale? No, non come si permette, il Tribunale l'ha delegato in regolare affido e deve farlo. Si può ovviare a questo? Certo, anziché fare proteste vivissime, l'avvocato che conosce il mestiere

fa un ricorso al Tribunale con cui chiede che sia revocata questa facoltà; poi decide il Tribunale. La situazione è di questo tipo.

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

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

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

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

Senti, in tutto questo, che ruolo ha la stampa?

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

La pedofilia dal punto di vista del diritto

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

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

Nei confronti della pedofilia su persone di minore età, la legge 66/1996 ha introdotto due reati specifici: quello di atti sessuali con minorenne (art. 609 *quater* cod. pen.) , e quello di corruzione di minorenni (art. 609 *quinquies* cod. pen.). Il primo punisce chiunque compie atti

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

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

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

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

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

Un cenno è necessario alla normativa civile sulla potestà. Gli artt. 330 e 333 del codice civile stabiliscono che incorre nella perdita o nella limitazione della stessa il genitore che viola o trascura gravemente i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio, o serba comunque una condotta pregiudizievole al figlio stesso. In tal caso il giudice può disporre

l'allontanamento di quest'ultimo dalla casa familiare e la nomina di un tutore. Questi provvedimenti, come si è detto, sono di competenza del tribunale per i minorenni, che in caso di urgente necessità può emettere provvedimenti temporanei di protezione la cui durata il codice non stabilisce (art. 336 cod. civ.).

Dal canto suo, l'art. 2 della legge n. 149 del 2001 stabilisce che il minore privo di un ambiente familiare idoneo nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti a favore della famiglia, può essere affidato dal servizio sociale locale e col consenso dei genitori ad altra idonea famiglia o collocato in una comunità di tipo familiare. Se manca il consenso provvede d'autorità il tribunale per i minorenni. La stessa legge attribuisce al giudice il potere di allontanare, invece del minore, il genitore il coniuge o il convivente autori della condotta pregiudizievole.

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

La Carta di Noto, documento elaborato da giuristi, psicologi neuropsichiatri infantili ed altri specialisti ed aggiornato il 12 giugno 2011, detta delle linee guida per gli esperti incaricati di effettuare sul minore una valutazione a fini giudiziari. Essa distingue tra valutazione dell'idoneità a testimoniare e raccolta delle dichiarazioni del minore considerato idoneo. Per i soggetti di età inferiore ai dieci anni si ritiene necessario che, salvo casi eccezionali, sia disposta preliminarmente perizia per verificare l'idoneità. La valutazione psicologica non può avere per oggetto la ricostruzione dei fatti o la veridicità del racconto, che spettano unicamente all'Autorità giudiziaria nel contraddittorio delle parti e secondo le norme processuali.

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

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

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

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

Va rilevato che il maltrattamento sui minori si presenta in diverse forme, spesso in tutto o in parte coesistenti, cosicché anche se in sede penale non è stata raggiunta la prova della violenza sessuale, il procedimento sulla potestà genitoriale può proseguire per altri atti o fatti o situazioni intrafamiliari che sono riconducibili alla categoria del maltrattamento. Tra questi sono frequenti la violenza psicologica, la trascuratezza, la negligenza, l'incuria, ed anche la c.d. violenza assistita, vale a dire la violenza interpersonale rivolta al partner in presenza del fanciullo.

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

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

Per comprendere come la negligenza e l'incuria possano essere considerate abbandono, è utile citare, tra le molte, due decisioni della Suprema Corte. La sentenza 7115/2011 ha ritenuto che sussista lo stato di abbandono nella persistenza di atteggiamenti violenti e aggressivi del padre e di un comportamento a lui succube della madre, incapace di rendersi autonoma dal coniuge nell'interesse dei figli. La sentenza 1838/2011 ha ribadito che si deve considerare "situazione di abbandono", oltre al rifiuto intenzionale e irrevocabile dell'adempimento dei doveri genitoriali, anche una situazione di fatto obiettiva del minore, che, a prescindere dagli intendimenti dei genitori, impedisca o ponga in pericolo il suo sano sviluppo psico-fisico, per il non transitorio difetto di quell'assistenza materiale e morale necessaria a tal fine". La stessa sentenza prosegue concludendo che sussistono i presupposti per la dichiarazione dello stato di abbandono del minore, nel caso in cui la madre sia stata spettatrice passiva per anni delle violenze perpetrate dal marito sul predetto, abbia continuato a palesare la sua incapacità di comprendere nella sua estrema gravità il vissuto del figlio e si sia sottratta all'inserimento, a fini di riabilitazione

psicologica, in una comunità, così dimostrando la non transitorietà della sua inadeguatezza a prendersene cura". Ciò in quanto "la dichiarazione di adottabilità non ha alcuna connotazione sanzionatoria delle condotte dei genitori, ma è pronunciata nell'esclusivo interesse del minore".

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

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

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

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

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

I diritti del minore fra mancata attuazione e privatizzazione strisciante

E' passata sotto silenzio la dura reprimenda che il Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite ha rivolto recentemente al nostro Paese. Riunito a Ginevra nello scorso ottobre per l'esame del rapporto periodico italiano, quell'organismo si è detto profondamente e seriamente preoccupato (*deeply concerned, seriously concerned*) circa lo stato di attuazione in Italia della Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, alla quale siamo vincolati fin dal 1991 in forza della legge di ratifica. Pur dando atto di alcuni limitati progressi e di alcune positive novità come

l'istituzione del Garante nazionale e di un certo numero di Garanti regionali, il Comitato ha rivolto al nostro Paese più di trenta specifiche e pressanti raccomandazioni, dirette a recuperare il ritardo accumulato in questi anni nella protezione dei diritti dei minori.

Quadro normativo lacunoso ed incoerente; mancanza di un sistema organico di protezione dei minori; gravi sperequazioni da Regione a Regione; piano d'azione nazionale privo di finanziamenti; insufficiente sostegno alla genitorialità; mancanza di un sistema di formazione/aggiornamento obbligatorio per tutti gli operatori minorili (ivi compresi magistrati, avvocati e polizia); perduranti discriminazioni normative o di trattamento (minori Rom, figli legittimi e naturali); mancanza di una normativa generale sul diritto all'ascolto e alla partecipazione: sono solo alcuni dei buchi neri che il Comitato delle Nazioni Unite ci mette davanti e che ci raccomanda di colmare al più presto.

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

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

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

Gli esempi purtroppo non mancano. A livello ministeriale è di questi giorni l'allarme per la paventata soppressione del Dipartimento Giustizia minorile, un'importante conquista degli Anni ottanta che ha svincolato i servizi e le strutture ministeriali dall'Amministrazione penitenziaria. E in prospettiva non può lasciare tranquilli un'apparente generale consenso per l'istituzione di un Tribunale della famiglia, che dei minori perderebbe anche il nome. A livello regionale i tagli di bilancio imposti dall'attuale difficile congiuntura vengono spesso scaricati sui programmi di protezione e tutela delle persone minori, mentre segnali negativi vengono dalla Lombardia, dove si progetta di abrogare la legge regionale del 2009 istitutiva del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza, peraltro mai nominato, per accorparne i compiti presso il Difensore civico. E un'operazione dolorosa sta per compiersi a Roma, dove rischia di essere chiuso il glorioso istituto di neuropsichiatria infantile fondato da Giovanni Bollea, a poco più di un anno dalla morte di quell'illustre clinico.

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

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

Il diritto al rispetto della vita privata e familiare è solennemente sancito dall'art. 8 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo. Ma quella stessa norma legittima l'intervento della pubblica autorità per la protezione dei diritti e delle libertà altrui, e tra questi c'è senza dubbio il diritto del minore ad essere protetto e tutelato contro ogni forma di violenza negligenza od abuso che possa verificarsi nell'ambito della vita familiare. Se si dimentica questo, si corre il rischio di porre nel nulla proprio quei diritti che la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 ha riconosciuto, e che il Comitato sui diritti del fanciullo ci rimprovera di non garantire.

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

Buone prassi di contrasto all'omofobia - Ferrara, 15 gennaio 2013

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.

GIORNALI, BAMBINI E CASSONETTI

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.