

Apparati documentazione

## A. Gruppi di lavoro e di studio

### Gruppo di regia

STRUMENDO Lucio	Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto
VOLPE Biancarosa	Dirigente Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto
MASCIA Marco	Vicedirettore del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova
DE STEFANI Paolo	Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova
BELOTTI Valerio	Sociologo - Esperto di politiche sociali e per l'infanzia – Università di Padova
DRIGO Chiara	Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

**Gruppo Consultivo** (ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione con il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova)

BOSCOLO Paola	Difensore Civico del Comune di Mogliano Veneto
BOTTACIN Stefano	Unità operativa minori dell'ULSS N. 9
CARRARO Lucio	Servizio Minori del Comune di Treviso
CASAGRANDE Luigi	Direttore Servizi Sociali ULSS N. 10
CORÒ Alessandra	Direzione Servizi Sociali della Regione Veneto
DRIGO Chiara	Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova
GOBBO Don Beppe	Coordinatore Area Minori CNCA del Veneto
IOSA Lorenzo	Direttore Settore Famiglia e Minori del Comune di Venezia
LIMBERTO Nadia	Servizi Sociali Comune di Padova
MAGRIS Francesco	Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto
MORO Piera	Direttore Settore Famiglia e Minori del Comune di Vicenza
NICOLÉ Floriana	Unità Servizi Sociali del Comune di Rovigo
NORBIATO Camillo	Presidente Regionale del CONI Veneto

ORLICH Roberto	Servizio Sicurezza Sociale del Comune di Belluno
PAGLIALUNGA Maurizio	Ordine dei Giornalisti
PASQUALI Marialuisa	Coordinatrice Area minori Comune di Verona
PIGATTO Alessandro	Direttore Servizi Sociali ULSS N. 3
SIMIONATO Giuliano	Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto
STRUMENDO Lucio	Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto
VOLPE Biancarosa	Dirigente Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto

### *Progetto Tutori*

#### **Docenti del Corso per promotori territoriali di tutori legali di minori di età**

AMADIO	Professore universitario consulente del Comune di Padova
CAMPANATO Graziana	Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia
CHINOSI Lia	Responsabile comunità mamma-bambini, Istituto S. M. della Pietà, Venezia
CRESTANI Dario	Giudice Tutelare, Tribunale di Vicenza
GALLO Francesco	Responsabile consultori familiari, Ulss 7
GOBBO Don Beppe	Coordinatore Area Minori CNCA del Veneto
IOSA Lorenzo	Dirigente Servizi Sociali, Comune di Venezia
LIMBERTO Nadia	Servizi Sociali, Comune di Padova
LONCHI Marco	Servizi Sociali, Comune di Padova
MELLINA BARES Fabia	Docente di diritto minorile, Università degli studi di Trieste
MENEGHELLI Patrizia	Coordinatrice équipe adozioni, Ulss 20 Verona
MOLON Stefano	Dirigente Servizi Sociali ed educativi, Comune di Verona
MORO Piera	Direttore Settore Famiglia e Minori del Comune di Vicenza
ORSENIGO Achille	Esperto Studio APS, Milano
PANE Sergio	Dirigente Divisione amministrativa e sociale, Questura di Venezia
PAPISCA Antonio	Direttore del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova

PARLATO Germano	Coordinatore Équipe adozioni, Ulss 6 Vicenza
PÉ Alessandra	Specialista in diritto di famiglia e minorile, Servizio Età Evolutiva ASL Brescia
SCALARI Paola	Istituto internazionale di psicologia sociale analitica
STEFANI Enrico	Giudice Tutelare, Tribunale di Venezia
ZERILLI Mario	Direttore servizio promozione familiare, Ulss 3

### **Gruppo di coordinamento dei promotori territoriali**

CENGIA Donato	per le ULSS 1 e 2 (Belluno, Feltre)
ALFANO Lidia	per le ULSS 3, 4, 5 e 6 (Bassano, Alto Vicentino, Ovest Vicentino)
BOTTACIN Stefano	per le ULSS 7, 8 e 9 (Pieve di Soligo, Asolo, Treviso)
BIANCON Edda	per le ULSS 10, 12 e 13 (Veneto Orientale, Veneziana, Mirano)
LIMBERTO Nadia	per le ULSS 15, 16 e 17 (Alta Padovana, Padova, Este)
COBIANCHI Marzia	per le ULSS 14, 18 e 19 (Chioggia, Rovigo, Adria)
PASQUALI Maria Luisa	per le ULSS 20, 21 e 22 (Verona, Legnago, Bussolengo)

### *Progetto Informazione e sensibilizzazione per una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*

#### **Gruppo Informazione**

AGOSTINI Adriano	Sindacato dei giornalisti del Veneto – Ordine dei giornalisti del Veneto
ANDRIOLLI Milvia	Rai3 Veneto
BELOTTI Valerio	Sociologo - Esperto politiche sociali e per l'infanzia – Università di Padova
BERTOLDI Giordana	Responsabile Cnca Veneto
BERTOLO Carla	Docente di Comunicazione Pubblica, Università di Padova
CARRAI Luigi	Il Mattino di Padova
CORÒ Alessandra	Dirigente Ufficio minori, famiglia, giovani Regione Veneto
DRIGO Chiara	Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

---

LA MENDOLA Salvatore	Docente di Sociologia della comunicazione, Univ. Padova
MASCIA Marco	Vice direttore Centro diritti umani, Univ. Padova
MAZZUCATO Valeria	Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori
MIRACCO Franco	Portavoce del Presidente della Giunta Regionale del Veneto
NICOLETTO Debora	Osservatorio regionale giovani
PAGLIALUNGA Maurizio	Presidente Ordine dei giornalisti del Veneto
RIVA Claudio	Dipartimento di Sociologia, Univ. Padova
STEFANELLI Paola	Referente progetti speciali provincia di Treviso
STELLA Renato	Docente di Sociologia delle comunicazioni di massa, Univ. Padova
STRUMENDO Lucio	Pubblico Tutore dei minori del Veneto
TRASATTI Stefano	Direttore agenzia Redattore Sociale
VOGLINO Bruno	Docente di Linguaggi televisivi, Univ. Padova
VOLPE Biancarosa	Dirigente Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto

**Gruppo Sport**

BELOTTI Valerio	Sociologo - Esperto politiche sociali e per l'infanzia – Università di Padova
SANTAMARIA Franco	Pedagogista sociale - Esperto di Politiche giovanili – Università di Trieste
NORBIATO Camillo	Presidente regionale del CONI Veneto
BARBIERI Paolo	CONI
BERTOLO Carla	Docente di Comunicazione Pubblica, Università di Padova
RETTORE Valentina	Sociologa
ROBAZZA Claudio	Psicopedagogista, Università di Padova

**Gruppo Ospedale**

AGOSTINI Silvana	Pediatra ULSS 9
BARRA Salvatore	Dirigente servizio attività ospedaliera, direzione per i servizi sanitari Regione Veneto
BORESI Daniela	Giornalista, esperta in comunicazione e sanità
BORTOLAMI Silvana	Dirigente URP azienda ospedaliera di Padova

FACCHIN Paola	Pediatra, docente in epidemiologia e medicina di comunità della Facoltà di medicina dell'Università degli Studi di Padova
HUGHES Anne	Esperta internazionale in diritti umani e infanzia
MARTELLO Tiziano	Dirigente della direzione per i servizi sanitari della Regione Veneto
ROBBIANI Isabella	Psicologa di comunità - Master in genitorialità e sviluppo dei figli: interventi preventivi e psicoterapici – Università di Padova (stagista)
ROSSETTO Ester	Caposala servizio infermieristico pediatrico azienda ospedaliera di Padova
VOLPE Biancarosa	Dirigente Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto
STRUMENDO Lucio	Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto

### **Gruppo Scuola**

DE STEFANI Paolo	Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova
TOFFANO Emanuela	Facoltà di Scienze della Formazione Primaria - Università di Padova
MONTANI Rinalda	Facoltà di Scienze della Formazione Primaria - Università di Padova
RAVAZZOLO Teresa	Specialista in diritti umani - insegnante
BABETTO Davide	Formatore e pedagogista
SANTAMARIA Franco	Pedagogista sociale - Esperto di Politiche giovanili – Università di Trieste
DRIGO Chiara	Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

### **Gruppo Partecipazione**

STRUMENDO Lucio	Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto
SANTAMARIA Franco	Pedagogista sociale - Esperto di Politiche giovanili – Università di Trieste
DRIGO Chiara	Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova
BORTOLDI Giordana	Presidente CNCA del Veneto
GOBBO don Beppe	Coordinatore Area Minori CNCA del Veneto

*Vigilanza e segnalazione in ordine  
alle problematiche dei minori*

**Gruppo Istituzionale**

CAMPANATO Graziana	Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia
BELLAMOLI Mauro	Dirigente dei Servizi Sociali della Regione Veneto
SERGIO Gustavo	Procuratore presso il Tribunale per i minorenni di Venezia
STRUMENDO Lucio	Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto
CORÒ Alessandra	Dirigente Servizio Famiglia della Direzione Servizi Sociali della Regione Veneto
VOLPE Biancarosa	Dirigente psicologa dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela PIGATTO Alessandro Direttore Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza
LEDA Luisa	in rappresentanza dell'ANCI
DRIGO Chiara	Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi per i diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova (verbalizante)

**Gruppo Tecnico**

BELOTTI Valerio	Esperto di organizzazione dei servizi con funzione di facilitatore del lavoro di analisi
CORÒ Alessandra	Dirigente Servizio famiglia della Direzione Servizi Sociali della Regione Veneto
VOLPE Biancarosa	Dirigente psicologa dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori
CATULLO Daniela	Giudice onorario
GHERMANDI Lara	Giudice Tutelate
DEL MAJNO Umberto	Neuropsichiatra-pediatra
CACCO Maria Paola	Avvocato
GOBBO don Beppe	Responsabile Area Minori del CNCA del Veneto
CAROLLO Liliana	Rappresentante ANFA – Presidente Associazione FIABA
MALASPINA Giorgio	Associazione Giovanni XXIII
JANNON Paola Antonia	Assistente sociale
MORO Piera	Responsabile servizi infanzia e famiglia del Comune di Vicenza

BOTTACIN Stefano	Responsabile Tutela Minori ULSS 9
SERGIO Gustavo	Procuratore presso il Tribunale per i minorenni di Venezia
CASTELLAN Michela	Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza
DRIGO Chiara	Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi per i diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

**Gruppo di lavoro per l'ascolto**

VOLPE Biancarosa	Dirigente psicologa dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori
VETTORI Giuliana	Assistente sociale presso l'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori
SCATTURIN Silvia	Avvocato
CALDONAZZO	Master in Pedagogia in ambito sociale, penale e di prevenzione della devianza – Università di Padova (stagista)
ZEN Stella	Master in genitorialità e sviluppo dei figli: interventi preventivi e psicoterapici – Università di Padova (stagista)



## B. Documenti

DGR N. 2355/2003 – Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori. Prosecuzione attività ed implementazione DGR n. 2667/2002;

Decreto N. 997/2003 – *Costituzione Gruppo di studio istituzionale in materia di vigilanza – segnalazione.*

Depliant relativo al *Percorso formativo per i Promotori territoriali e per i Tutori legali dei minori.*

*Relazione scientifica delle attività 2002* (indice)

*I diritti del bambino tra protezione e garanzie. Verso la ratifica della Convenzione di Strasburgo* (indice).

*Vademecum per tutori volontari di minori di età* (indice)

## DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

*agosto 2003, n. 2355*

Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori. Prosecuzione attività ed implementazione DGR n. 2667/2002

**La Giunta regionale (omissis) delibera:**

- 1) di incardinare la gestione amministrativa e contabile del Gruppo di Lavoro consultivo, di cui all'articolo 5 della Convenzione, presso il "Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi per i diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova";
- 2) di incrementare e specificare il Progetto Tutori, in corso di svolgimento, per sovvenire alla specifica e peculiare necessità di reperire, contattare e formare tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati sviluppando una ricognizione conoscitiva sul fenomeno e specializzando una parte dell'attività formativa a questa esigenza, come illustrato in premessa;
- 3) di avviare le iniziative connesse al Progetto "Ascolto-Monitoraggio-Segnalazione" accogliendo una più puntuale e discreta interpretazione di "vigilanza" – declinata ora dal Pubblico Tutore dei minori in termini di "ascolto finalizzato alla segnalazione" - in ottemperanza e in aderenza alle normative successivamente intervenute e alle funzioni ivi attribuite alla Regione e all'Autorità Giudiziaria; e di avviare conseguentemente le iniziative a ciò connesse, rafforzando la struttura tecnico-professionale, idonea a svolgere al meglio tale attività;
- 4) di approvare la prosecuzione dell'attività dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori - con la collaborazione dell'Università di Padova Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli ai sensi della Convenzione di cui alla DGR 2667/2002 -, articolata nel Progetto "Tutori" e nel Progetto "Informazione e sensibilizzazione per una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", confermando - per ciascuno degli esercizi 2003 e 2004 - l'impegno di spesa di euro 250.000,00;
- 5) di approvare l'ulteriore spesa di euro 40.000,00, inerente allo sviluppo del progetto Tutori di cui al precedente punto 2) del presente dispositivo, a imputandolo al capitolo 061444 del Bilancio Regionale per il corrente anno e per l'esercizio 2004;

- 6) di approvare la spesa di euro 50.000,00, per ciascuno degli esercizi 2003 e 2004, per la realizzazione del Progetto "Ascolto - Monitoraggio - Segnalazione", che implementa i progetti approvati con la DGR 2667/2002 citata e rientra nelle attività disciplinate dalla convenzione allegata al medesimo provvedimento;
- 7) di assumere l'impegno della spesa relativa ai precedenti punti 4), 5) e 6) del presente dispositivo, ammontante ad euro 340.000,00, sul capitolo 61444 del Bilancio

Regionale di previsione per il corrente esercizio che presenta la necessaria disponibilità, dando atto che, di tale importo, con la DGR 2267/2002, è stato già prenotato l'impegno di euro 250.000,00 al n. 48 per l'esercizio in corso;

- 8) di assumere l'ulteriore prenotazione di impegno per la spesa, relativa all'anno 2004, di cui al precedente punto
- 6) (Progetto "Ascolto - Monitoraggio - Segnalazione), pari a euro 50.000,00, imputandola al cap. 61444 del Bilancio di previsione per l'esercizio 2004;
- 9) di assegnare al Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi per i diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova gli importi di cui ai punti precedenti e di liquidare con le seguenti modalità:
  - il 50% a titolo di acconto all'approvazione del presente provvedimento;
  - il saldo pari al 50% sarà erogato su presentazione da parte del Direttore del Centro di rendicontazione delle spese e di dettagliata relazione scientifica sull'attività svolta, previa verifica da parte dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori sul conseguimento degli obiettivi assegnati a termine di Convenzione, entro il termine massimo del 31.12.2004.

Decreto N. 997 del 1/08/2003



Regione del Veneto  
GIUNTA REGIONALE

**OGGETTO:** Costituzione Gruppo di studio istituzionale in materia di vigilanza – segnalazione.

#### IL SEGRETARIO REGIONALE SANITÀ E SOCIALE

- **considerato** che l'articolo 9 della legge 28 marzo 2001, n.149 “Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n.184, recante “Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori”, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile” affida al Presidente del Tribunale per i minorenni e al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni rilevanti compiti di tutela, controllo e ispezione in relazione ai minori che vivono presso strutture tutelari e comunque “fuori dalla propria famiglia”;
- **considerato** altresì che l'articolo 2 lettera b) della legge regionale 9 agosto 1988 n. 42 “Istituzione dell’Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori” affida i compiti di vigilanza sull’assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativo assistenziali, in strutture residenziali o comunque in ambienti esterni alla propria famiglia, all’Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori;
- **considerato** che l'articolo 129 comma 1 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 mantiene in capo alla Regione le funzioni amministrative di programmazione, coordinamento, vigilanza e controllo sui servizi sociali e che in relazione ai “minori che vivono fuori dalla propria famiglia” tali funzioni vengono svolte anche grazie all’attività dell’Osservatorio Regionale per l’Infanzia e l’Adolescenza istituito presso l’Azienda ULSS 3 di Bassano del Grappa;
- **ritenuto** che uno dei nodi più complessi, problematici ed influenti ai fini della protezione dei minori – sia di quelli che vivono in condizioni di disagio o di rischio nel contesto familiare sia, e a maggior ragione, di quelli che vivono “fuori dalla propria famiglia” – è quello dell’ *ascolto-vigilanza-controllo-ispezione* sulle condizioni ambientali complessive in cui essi sono inseriti a fini assistenziali o educativi o riabilitativi; nonché quello della adeguata *segnalazione* agli organi o enti responsabili delle prestazioni ai fini delle eventuali azioni modificative o implementative e all’insegna della salvaguardia, della promozione e della pro-

tezione dei diritti del minore, che debbono costituire “interesse preminente” in ogni procedimento amministrativo e giudiziario che coinvolga un fanciullo;

- **atteso** che sui temi sopra enunciati, nel corso degli ultimi anni si sono venute affermando importanti innovazioni legislative (Legge 176/1991, Legge Regionale n. 22/2002, oltre che le già citate Legge 149/2001 articoli 2 e 9 e la Legge Regionale 42/1988); si sono maturate alcune prime determinazioni condivise di protocolli operativi nel Veneto (“Linee guida La tutela dei minori nelle situazioni di pregiudizio”, approvate con DGR n. 4196 del 2000);
- **verificata** la necessità di approfondire, condividere specificare ed ulteriormente aggiornare prassi operative, rapporti, protocolli in materia di monitoraggio, vigilanza, controllo, ispezione e segnalazione con particolare riguardo ai minori che vivono in strutture tutelari e comunque “fuori dalla propria famiglia”;

## DECRETA

1. La costituzione di un Gruppo di studio istituzionale in materia di vigilanza – segnalazione, presso la Segreteria Regionale Sanità e Sociale, Ufficio del Pubblico Tutore, e composto dal Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, dal Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto e dal Dirigente del Servizio Famiglia della Direzione Regionale per i Servizi Sociali;
2. Che le finalità del Gruppo di studio come sopra costituito saranno di definire rispetto alle problematiche citate nella parte introduttiva, ruoli e responsabilità dei diversi soggetti istituzionali, in un ottica di concertazione, per rafforzare l’integrazione delle funzioni e la collaborazione; aggiornare i criteri di analisi statistica, onde rendere più pronta ed adeguata l’azione sociale e legale di protezione, promozione e tutela dei bambini; aggiornare le “Linee guida” citate;
3. Che il Gruppo di studio, come sopra costituito, in relazione allo svolgimento di propri compiti e alle esigenze che ne dovessero emergere, si avvarrà della collaborazione di professionisti e di tecnici del settore, per il cui incarico si provvederà con eventuale successivo provvedimento;
4. Di notificare il presente Decreto agli interessati e di pubblicarlo sul Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

IL SEGRETARIO REGIONALE  
SANITÀ E SOCIALE  
DOTT. FRANCO TONIOLO



Università di Padova  
Centro interdipartimentale  
di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli

# **Convenzione con l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto**

Piano delle attività 2002  
Relazione scientifica

PADOVA, 30 GIUGNO 2003

## Allegati

Allegato 1	Membri del Gruppo Consultivo
Allegato 2	Progetto Tutori: elenco professionisti
Allegato 3	Progetto Tutori: calendario e programma parte teorica del corso
Allegato 4	Progetto Tutori: dossier materiali
Allegato 5	Progetto Tutori: calendario e programma percorso formativo del corso
Allegato 6	Progetto Tutori: questionari di valutazione e risultati
Allegato 7	Progetto Tutori: incontri di sensibilizzazione – invito Belluno-Feltre
Allegato 8	Progetto Tutori: incontri di sensibilizzazione – invito Verona-Legnago-Bussolengo
Allegato 9	Progetto Tutori: incontri di sensibilizzazione – dossier materiali Belluno-Feltre
Allegato 10	Progetto Tutori: incontri di sensibilizzazione – dossier materiali Verona-Legnago-Bussolengo
Allegato 11	Giornata di Studio sulla Convenzione di Strasburgo: programma e materiali
Allegato 12	Giornata di Studio sulla Convenzione di Strasburgo: materiali preparatori
Allegato 13	Progetto Informazione: scheda di rilevazione per la ricerca
Allegato 14	Progetto Scuola: programma scuola Abano
Allegato 15	Progetto Scuola: programma scuola Piovese
Allegato 16	Progetto Scuola: materiali Abano
Allegato 17	Progetto Scuola: materiali Piovese
Allegato 18	Progetto bambini in ospedale: bibliografia
Allegato 19	Progetto Bambini in ospedale: scheda sinottica del progetto
Allegato 20	Progetto sito web: proposta di riorganizzazione
Allegato 21	Progetto sito web: database scuola
Allegato 22	Progetto Pubblicazioni: depliant UPTM
Allegato 23	Progetto Pubblicazioni: manifesto UPTM
Allegato 24	Progetto Pubblicazioni: quaderno UPTM
Allegato 25	Progetto Pubblicazioni: scheda sondaggio
Allegato 26	Progetto Pubblicazioni: valutazione sul sondaggio

UFFICIO DEL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI

I DIRITTI DEL BAMBINO  
TRA PROTEZIONE E GARANZIE  
DOPO LA RATIFICA DELLA  
CONVENZIONE DI STRASBURGO

Giornata di studi promossa dal  
Pubblico Tutore dei Minori del Veneto

UNIVERSITÀ DI PADOVA, PALAZZO BO, AULA E, VIA VIII FEBBRAIO, 2  
28 MARZO 2003, ORE 9.00 - 18.00



---

## Sommario

### Nota introduttiva

### Indirizzi di salute

Indirizzo di salute di Antonio De Poli, Assessore della Regione del Veneto alle Politiche Sociali

Indirizzo di salute di Vincenzo Milanese, Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Padova

Intervento del Sen. Flavio Tredese, membro della Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori e della Commissione parlamentare per l'infanzia

### Saggi e Comunicazioni

- I Diritti del bambino tra protezione e garanzie. Dopo la ratifica della Convenzione di Strasburgo  
*Lucio Strumendo*
- La ratifica della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli: una tappa decisiva verso il riconoscimento della soggettività dei minori nelle relazioni familiari  
*Gustavo Sergio*
- Diritti del bambino e ruolo del giudice. Spunti di riflessione sulla Convenzione di Strasburgo  
*Graziana Campanato*
- La Convenzione di Strasburgo nel contesto del Consiglio d'Europa  
*Gianluca Esposito*
- Le relazioni familiari ed educative del fanciullo: soluzioni non conflittuali dei problemi e responsabilizzazione dei servizi  
*Gaetano De Leo*
- La Mediazione familiare fra giurisdizione e servizi, fra pubblico e privato, alla luce dell'interesse prevalente del fanciullo  
*Marisa Malagoli Togliatti*
- Ruolo e funzione dei servizi sociali nella protezione non conflittuale del minore  
*Paola Rossi e Anna Fiorentini*
- Il Difensore civico dei diritti del fanciullo e la Convenzione di Strasburgo. L'esperienza della Catalogna  
*Jordi Cots Moner*

- L'ascolto del fanciullo in stato di disagio come modalità di accesso alla sua protezione: il contributo di Telefono Azzurro

*Giovanni Lopez*

- La Convenzione di Strasburgo e l'adattamento dell'ordinamento italiano agli obblighi convenzionali

*Cristiana Fioravanti*

- Adattamento alla Convenzione di Strasburgo: lo spirito e la legge

*Paolo De Stefani*

## **Appendice**

- Legge 20 marzo 2003, n. 77 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996"
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori
- Stato delle ratifiche (novembre 2003)
- Dichiarazioni depositate dagli Stati Parti
- Rapport explicatif
- Consiglio Regionale del Veneto, Settima Legislatura Mozione n. 107: Iniziative per la promozione e la tutela dei diritti dei minori
- Legge regionale del Veneto 9 agosto 1988 n. 42: "Istituzione dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei minori"

## VADEMECUM PER TUTORI VOLONTARI DI MINORI DI ETÀ

### Sommario

<b>Prefazione</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>9</b>
L'innovazione del tutore volontario .....	9
Le convenzioni internazionali sui diritti dei bambini .....	11
<b>Prima parte - La tutela legale del minore d'età</b> .....	<b>13</b>
Qual è il presupposto per una tutela legale? .....	15
In quali casi serve dunque un tutore? .....	15
Come inizia una tutela? .....	16
Chi nomina il tutore? .....	18
Dove viene aperta la tutela? .....	18
Quali sono i soggetti coinvolti in una tutela? .....	20
<b>Seconda parte - Il tutore legale del minore d'età</b> .....	<b>33</b>
La nomina: come viene scelto il tutore? .....	35
E quando ci sono più fratelli? .....	37
L'assunzione dell'ufficio: il giuramento del tutore .....	37
Quando non si può fare il tutore? (ipotesi di incapacità) .....	37
Quando si può rifiutare l'ufficio tutelare? (dispense) .....	39
La formazione dell'inventario .....	40
I doveri e i diritti del minore .....	41
C'è un compenso per il tutore? .....	41
Quali sono i compiti di un tutore? (le funzioni) .....	42
La cura della persona del minore .....	44
La rappresentanza .....	45
L'amministrazione del patrimonio .....	46
Chi paga per l'educazione, il mantenimento e l'amministrazione del patrimonio del minore? .....	50
Quali atti sono vietati al tutore? .....	50
Quando gli atti del tutore sono annullabili? .....	50
La responsabilità del tutore .....	52
Quanto dura una tutela? .....	53

<b>Appendice I - Modulistica</b> .....	<b>61</b>
Verbale di giuramento .....	63
Domanda di dispensa dall'assumere l'esercizio della tutela .....	64
Verbale di comparizione .....	65
Convocazione per la presentazione del rendiconto finale e allegato Modulo .....	66
Accettazione dell'eredità .....	69
Autorizzazione a promuovere un giudizio nell'interesse del minore .....	70
Autorizzazione al tutore ad alienare beni del minore .....	71
Istanza di autorizzazione ad acquistare beni .....	72
<b>Appendice II - Normativa</b> .....	<b>73</b>
Dalla Costituzione della Repubblica Italiana .....	75
Dal Codice Civile .....	75
Legge 4 maggio 1983 n. 184, Diritto del minore a una famiglia .....	91
Decreto Legislativo 286/1998. Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero .....	94
Legge 20 marzo 2003, n. 77 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996" .....	100
Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori .....	100
Legge regionale del Veneto 9 agosto 1988 n. 42: "Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori" .....	108

## C. Relazioni e interventi

Venezia San Servolo 9-10 dicembre 2002 – *Terza Conferenza per la Carta Europea dei diritti dell'Uomo nella città.*

Roma 18 giugno 2003 – Audizione del Pubblico Tutore dei minori del Veneto - Commissione Parlamentare Infanzia – *Alcune riflessioni per una Legge di principi sul Garante dell'infanzia.*

Rovigo 11 novembre 2003 – Consultazione della Commissione Statuto e Regolamento – Audizione del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

Parma 13-15 novembre 2003 – Associazione Nazionale Magistrati – *Nuovi modelli di famiglia: quali relazioni, quale tutela dei soggetti deboli.*

**Terza Conferenza per la Carta Europea  
dei diritti dell'Uomo nella Città  
Venezia, 9-10 dicembre 2002**

Gruppo di lavoro n. IV -Strumenti di applicazione e controllo della Carta:  
Audit e Ombudsman

*Comunicazione del prof. Lucio Strumendo  
Pubblico Tutore dei Minori del Veneto*

Per una affermazione compiuta dei diritti nelle società democratiche avanzate e fondate sul riconoscimento costituzionale dei diritti è importante risolvere le questioni legate alla loro *effettività*.

Sono questioni che coinvolgono la politica, innanzitutto; la qualità della legislazione; il funzionamento delle istituzioni e delle organizzazioni amministrative; il ruolo della società civile e delle sue espressioni associative. Ed è una sfida particolarmente stringente ed attuale oggi: nei tempi cioè del proclamato federalismo, delle autonomie, della sussidiarietà.

La sfida della *effettività* è in sostanza quella del passaggio: dalla pronuncia dei principi e dalla scrittura di norme programmatiche e di indirizzo condivise e codificate, alla concreta attuazione di azioni e comportamenti coerenti ed efficaci attraverso l'impiego di procedure, di mezzi, di risorse e di competenze efficienti ed adeguate; dalla predisposizione di sistemi di verifica dell'efficacia all'adozione di sistemi di correzione e di conciliazione a fronte di mala amministrazione o di malpratique (audit e ombudsman).

È, come si può ben capire, il problema della *congruenza* e della *coerenza*: della Congruenza fra strumenti ed obiettivi; fra aspettative, promesse tempi e modi di attuazione.

Credo infatti che per i diritti fondamentali e sociali l'esigenza decisiva oggi nei Paesi dell'Unione Europea non sia tanto quella di sviluppare verifiche e convalide sui valori e sugli obiettivi, largamente condivisi ed affermati nelle Carte; quanto piuttosto soffermarsi sul problema della effettività e sui presidi e sulle garanzie di cui possiamo disporre per rendere tali diritti esigibili, praticati e protetti.

Vorrei allora affrontare due questioni che mi sembrano pertinenti ed intersecate: l'una è quella del criterio di *sussidiarietà*; l'altra quella del significato e del ruolo degli *ombudsperson* nel processo di applicazione della Carta.

Quanto alla prima (la *sussidiarietà*), non intendo qui ragionarvi per i profili più noti e dibattuti; quanto piuttosto rilevare la peculiarità e la pertinenza di quel criterio per il tema che più mi riguarda: i diritti della persona (del bambino nello specifico) nel rapporto fra gli indirizzi degli organismi sovranazionali (ONU, Consiglio d'Europa, UE) e le politiche degli Stati e delle loro articolazioni istituzionali ed amministrative.

Ebbene sia le politiche sociali attivate in quest'ultimo decennio in Europa - ma anche in Italia - a sostegno dell'infanzia e della famiglia; sia la predisposizione di particolari istituti di mediazione, di persuasione, di prevenzione, come ad esempio il Pubblico Tutore dei Minori e il Difensore Civico, si inquadrano nel contesto di una concezione sociale della *sussidiari-*

*età* intesa come criterio di corrette relazioni collaborative: fra Organizzazioni internazionali e Stati nazionali; fra Governi Nazionali ed Autonomie Locali; fra Strutture di amministrazione ed Istituti di mediazione e conciliazione; fra la persona la famiglia e la rete sociale di maggiore prossimità e le Strutture Pubbliche Amministrative; *sussidiarietà*, intesa inoltre non come obbligo sovraordinato e gerarchico, ma come assunzione di responsabilità sulla base dei criteri della ragionevolezza e della giustificabilità degli interventi.

Insomma, il fondamento della Convenzione di New York o della Convenzione di Strasburgo nei confronti della legislazione dei singoli Stati sta nella condivisione delle sue buone ragioni, perché la sussidiarietà come criterio di Governo dei problemi complessi è dialogo, collaborazione, persuasione, condivisione.

Quanto alla seconda questione (*audit e ombudsman*) non vi è dubbio che – perlomeno in Italia – vi è stato finora ritardo insensibilità e incomprendimento sul possibile ruolo virtuoso di questo tipo di istituzioni pregiurisdizionali di protezione e di garanzia dei diritti delle persone (in particolare quelle più deboli ed esposte) nei confronti delle pubbliche amministrazioni e delle agenzie di prestazione di servizi.

È stata una sottovalutazione che ha riguardato non tanto le garanzie giurisdizionali che indubbiamente hanno solide fondamenta nella Costituzione, nella legislazione, nella organizzazione, nella dottrina e nella giurisprudenza; quanto piuttosto quegli istituti moderni di mediazione, di interposizione, di collegamento, di impulso, di vigilanza, di promozione e di tutela che hanno assunto una crescente rilevanza e diffusione in diversi ambiti delle attività pubbliche e sociali in quasi tutti gli stati europei (ultima la Francia che nel marzo 2000 ha nominato il Difensore Civico dell'Infanzia): e cioè l'Ombudsman, le Mediateur, il Difensore Civico, il Tutore dei Minori.

Sono, questi, come è noto, quegli istituti che promanano dalle istituzioni pubbliche rappresentative (Parlamenti o Consigli Regionali); che operano secondo requisiti di gratuità, amichevolezza, pubblicità ed informalità; che hanno come prerogative prevalenti: la consulenza competente a richiesta del cittadino; la mediazione o composizione conciliativa dei conflitti fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni; la rilevazione di inerzie o disfunzioni nell'operato dei pubblici operatori (audit), per promuovere l'accesso alla giustizia e ai valori della civiltà anche a quanti per età (i bambini) per appartenenza sociale (poveri), per appartenenza etnica (gli stranieri), per condizioni fisiche (malati o disabili) o per condizione civile sono sprovvisti o indeboliti nella loro capacità di domanda, di rivendicazione e di difesa; a quanti insomma sono perciò più bisognosi di promozione e di tutela per affermare la loro dignità di persona e le loro esigenze di sviluppo umano e sociale.

Si tratta di istituti che si ispirano al principio di "beneficità" e del consenso informato, prima che al principio di legalità; si tratta di istituti a cui fanno riferimento anche l'Art. 12 e 13 della Convenzione di Strasburgo del 1996, che da un lato incoraggia gli Stati a istituire organismi non strettamente giurisdizionali per dare rappresentanza ed azione ai diritti da parte del minore; dall'altro incoraggia "alla mediazione e a qualunque altro metodo di soluzione dei conflitti atto a concludere un accordo" (Art. 13 Convenzione Strasburgo).

Sono in sostanza Istituti che – per ritornare al concetto di sussidiarietà – si richiamano al concetto di "mitema del potere" (per usare le espressioni di Zagrebelsky) e ad una idea della *effettività* dei diritti della persona in uno Stato costituzionale; visti – secondo Allegretti – non tanto in chiave di mera soddisfazione di pretese e aspettative (Stato provvidenza); quanto in termini di promozione di capacità dei cittadini, in termini di realizzazione di un quadro di contesto delle istituzioni, dei poteri, delle PPA, suscettibili di favorire l'esercizio di tali

“capacità”. Come si vede, ritorna ancora una volta il principio di sussidiarietà, inteso come filosofia sociale e politica, che punta sulla valorizzazione e sul protagonismo della persona, della famiglia, delle organizzazioni della cittadinanza attiva ecc. e che vede nello Stato una funzione di “subsidiium”, di aiuto, sostegno, promozione e garanzia.

A soluzioni di questo tipo sono approdate le Costituzioni e le legislazioni della gran parte dei Paesi Europei e la stessa Unione Europea.

A tali soluzioni non si è uniformata ancora compiutamente la legislazione nazionale del nostro Paese, che rimane fra i Paesi dell’Unione Europea quasi il solo a non avere una disciplina normativa di principi di rilievo nazionale né per la tutela non giurisdizionale dei rapporti fra i cittadini e le pubbliche amministrazioni, né per la istituzione di un organo di tutela e di promozione dell’infanzia e dell’adolescenza.

Vi ha provveduto – invece – la Regione del Veneto che nel 1988, con l’approvazione delle leggi regionali 28 e 42, ha contestualmente istituito il Difensore Civico Regionale e l’Ufficio di Pubblica Tutela dei Minori, caratterizzandone le funzioni e prerogative, secondo l’idoneità di ciascuno dei due Uffici.

Di fatto la Legge regionale sul Pubblico Tutore ha cercato di dare una risposta a 4 esigenze: fornire tutela agli interessi diffusi dell’infanzia; assicurare al minore, privo di genitori una tutela legale adeguata; vigilare sull’assistenza prestata ai minori in condizioni di ricovero in istituto o in affidamento; promuovere l’esercizio dei diritti dei minori davanti all’Autorità Giudiziaria; ed ha attribuito, per quanto può fare una Legge Regionale, al Pubblico Tutore prerogative utili per completare il circuito delle azioni pubbliche (amministrative e giurisdizionali) finalizzate alla migliore protezione e promozione dei diritti dell’infanzia, affidandogli le funzioni: di ascolto, di promozione, di segnalazione, di vigilanza, di selezione e preparazione dei Tutori.

In sostanza, si tratta di funzioni e di prerogative, che hanno un obbiettivo specifico:

quello di affiancare – senza interferenze e sovraordinazioni – ai servizi e ai diversi soggetti, una istituzione di segnalazione (alla Magistratura) e di persuasione (verso i servizi e la Regione), che, favorendo il processo di rete e di integrazione, aiuti il perseguimento della tutela per i minori e del sostegno alle politiche predisposte per questo scopo.

Sono obbiettivi e ipotesi di soluzione che – come è evidente anche per quanto riguarda i minori - sono conformi ai principi contenuti nella Carta dei diritti dell’Unione Europea artt. 24, 41 e 43 e nella Carta Europea dei diritti umani nelle città (Saint Denis artt. XXV e XXVII); e perciò meritevoli di osservazione e – se possibile – di estensione ed approfondimento.

Venezia 10/12/2002



## *Alcune riflessioni per una Legge di principi sul “Garante dell’infanzia”.*

Propongo qualche riflessione su una ipotesi di lavoro per una proposta di legge sul Garante dell’infanzia e dell’adolescenza partendo dall’ esperienza di Pubblico Tutore dei Minori del Veneto, che svolgo dall’aprile 2001, sulla base di una Legge regionale del 1988.

La Legge regionale del Veneto parte da tre presupposti:

- la valorizzazione e promozione dei diritti e della loro effettività (Leggi sul Difensore civico, sui giovani, sui minori, sulla pace, sulle pari opportunità);
- la istituzione conseguente di Autorità indipendenti;
- l’individuazione, in particolare per il Pubblico Tutore dei Minori, di funzioni che sono riassumibili lungo tre filoni principali: la sensibilizzazione culturale; la vigilanza e il monitoraggio finalizzati alla segnalazione; la formazione di tutori.

### Quali sono i punti di forza e di chiarezza di questa esperienza?

- La constatazione del carattere territoriale (regionale e locale) delle prestazioni e dei servizi di tutela (pubblici o privati), che si svolgono all’insegna del criterio di beneficenza e del consenso delle persone (Legge 328/2000);
- la consapevolezza della ricchezza delle esperienze e delle professionalità in campo nelle politiche sociali (soprattutto dopo le pratiche promosse dalla Legge 285/97 e dalla Legge 149/2001);
- la convinzione del ruolo non primario nè frontale del Tutore/Garante (non è un’Autorità amministrativa); che all’inverso opera in rete con servizi e magistratura con compiti di promozione, segnalazione e persuasione; la convinzione insomma che egli è subsidiario fra gli Organismi, già fortemente radicati nel diritto e nella prassi del nostro Paese e cioè da un lato le Amministrazioni e i servizi territoriali e dall’altro la giurisdizione;
- la predominanza, come caratteri costitutivi del Tutore/Garante dell’infanzia, delle seguenti funzioni: promozione/sensibilizzazione (Convenzione di New York e di Strasburgo); vigilanza – monitoraggio orientati alla segnalazione e alla proposta; promozione formazione e assistenza dei tutori (che è funzione ausiliaria al Giudice Tutelare e al Tribunale per i Minori).

È anche da questo insieme di valutazioni che deduco il convincimento che per questa istituzione sia più congeniale la definizione di “Garante” anziché di “Pubblico Tutore” o di “Difensore dell’infanzia”, definizioni a cui per altro sono affezionato.

Infatti da un lato la parola Tutore evoca un’idea di protezione e di riparazione, una rappresentazione appartenente più alla natura e alla qualità dei servizi amministrativi che sono sul territorio; dall’altro il termine “Difensore Civico” dà l’idea di una accezione più espressamente legalistica. All’inverso, io credo che l’accezione che noi dobbiamo privilegiare nella ricerca di definizione dell’identità di questo Istituto, debba essere quella che si radica sul crinale fra il principio di beneficenza, che è un principio che si svolge nell’ambito del consenso informato e della partecipazione dei soggetti; ed il principio di legalità, che è un principio fortemente caratterizzato dal procedimento e dalle garanzie processuali. E credo che in questo crinale si collochi bene l’attività di garanzia, la cui polarità è data dalla promozione – pre-

venzione e dal monitoraggio-vigilanza ai fini della segnalazione per le garanzie dei diritti.

Da tutto ciò emerge qualche riflessione:

1. la definizione delle Funzioni del Garante è un prerequisito per definire anche gli ambiti di intervento e i soggetti titolari.
2. Le funzioni, che mi sembrano più plausibili per un Garante e coerenti con le Convenzioni di New York e di Strasburgo (art. 12 e art. 3), sono quelle che ho appena citato. E cioè:
  - la sensibilizzazione culturale affinché l'interesse del fanciullo abbia una posizione preminente nelle determinazioni dei procedimenti amministrativi o giudiziari; e quindi affinché i suoi diritti siano promossi, tutelati e garantiti (azione di promozione e di prevenzione);
  - la vigilanza e il monitoraggio sull'azione degli agenti pubblici o privati affinché non vi siano ritardi, omissioni, negligenze o errori nell'azione di essi verso i fanciulli, a maggior ragione per quelli che sono costretti a vivere lontano dalle famiglie o in difficoltà (disabili, stranieri ecc.); e ciò sia al fine di segnalare - ai titolari dell'azione amministrativa per la tutela o ai titolari dell'azione giudiziaria per i profili legali - le ragioni e le forme dell'intervento; sia al fine di proporre interventi legislativi, amministrativi o organizzativi agli organi competenti;
  - ed infine l'attività di "Reperimento, selezione e preparazione di persone disponibili a svolgere attività di tutela e di dare consulenza e sostegno ai tutori".
3. Tali funzioni, come è evidente, fanno riferimento a quell'ambito in cui si programmano si organizzano e si controllano le politiche sociali e socio sanitarie e in cui si sviluppano quindi anche le relazioni di collaborazione fra servizi e Autorità giudiziarie. Tale ambito è la Regione e il sistema degli Enti Locali.  
Ed è perciò a questa medesima dimensione che va pensato e realizzato l'esercizio delle funzioni anche di un Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, non potendosi dissociare l'esercizio delle forme di tutela e di protezione (i servizi) da quello della affermazione dei diritti e dall'accertamento della loro effettività e garanzia. In sostanza, se la figura del Pubblico Tutore dei minori deve essere una figura che – per la promozione e la protezione dei diritti – opera nell'ambito dei servizi di tutela, creando rete, relazione, integrazione; e se essa è una forma integrativa alla giurisdizione; allora io credo che il riferimento all'ambito regionale e locale sia un riferimento opportuno e idoneo.
4. Del resto in questa direzione si muove anche il Documento elaborato dalla Commissione Parlamentare Infanzia (luglio 2002), ove si parla di funzioni e compiti di Garanti regionali per l'infanzia e si parla dell'ipotesi di una legge quadro per definire le linee essenziali a cui ricondurre gli istituendi Garanti regionali. Non mi intratterò ad illustrare l'attività che ho svolto nel corso di questi due anni come Pubblico Tutore dei Minori nel Veneto relativamente alle prime due delle funzioni (sensibilizzazione e proposta; vigilanza e segnalazione), volendo dedicare l'attenzione piuttosto sulle ricadute della Convenzione di Strasburgo nel nostro ordinamento e sulle connessioni e implicazioni della legge sul Garante dell'infanzia rispetto alla figura della rappresentante del minore.

In questa ottica vorrei richiamare ancora una volta che sia la lettura del nuovo titolo V della Costituzione sia il Documento della Commissione infanzia, nonché l'esperienza di Pubblico Tutore dei Minori del Veneto vanno tutte in una direzione prevalente, quella di presumere contestualmente:

A) una legge quadro di principi, che definisca i caratteri fondamentali del Garante (l'autonomia, la natura di istituto di persuasione ecc.) e che individui le funzioni essenziali ed irrinunciabili che esso deve avere; quasi come se si dovessero determinare i LEG (Livelli essenziali di garanzia).

B) leggi regionali, con cui le Regioni - per rispettare i principi sulle competenze fra Regioni e Stato, definite nel nuovo titolo V della Costituzione e ulteriormente sancite dalla Legge 328/2000 - possano disciplinare e specificare l'attività di queste Istituzioni, seppur entro un sistema generale e nazionale di "livelli essenziali di garanzia dei diritti dei minori (LEG)".

Infatti si tratta da un lato di fornire alle Regioni, a supporto dell'attività di tali Istituzioni, i principi e le norme quadro a cui devono richiamarsi (per esempio, allo scopo di dare garanzie sull'attuazione piena delle Convenzioni internazionali); dall'altro lato si tratta di specificare i criteri con cui si determina la partecipazione delle Regioni alla collaborazione (ad esempio a proposito delle adozioni internazionali, a proposito dei minori stranieri non accompagnati; a proposito della predisposizione dei rapporti alle Istituzioni internazionali). Da questo punto di vista e per questa esigenza si può prevedere una conferenza dei Garanti regionali ed un coordinamento nazionale promosso dal Garante nazionale.

Perché una legge quadro?

- per garantire la rappresentanza delle Istituzioni di promozione e di protezione dell'infanzia a livello internazionale (Consiglio d'Europa, UE, Comitato minori delle Nazioni Unite) e per la predisposizione dei Rapporti obbligatori;
- per il monitoraggio e le proposte di implementazione di leggi o indirizzi nazionali;
- per il coordinamento delle attività svolte dai Garanti regionali;
- per i compiti eventualmente connessi con gli adempimenti relativi - ad esempio - alle adozioni internazionali e ai minori stranieri non accompagnati, quantomeno in funzione delle attività di coordinamento;
- per le esigenze connesse con la Convenzione di Strasburgo 1996, ratificata senza prevedere adeguamenti della normativa.

La Convenzione in particolare ha suggerito come necessarie di adeguamento le norme in relazione: al Garante dell'infanzia, art. 12; alla promozione della mediazione art. 13; alla assicurazione della rappresentanza del minore nel procedimento, art. 3 ed altri.

A tale specifico riguardo, anche alla luce dell'esperienza del Veneto, questo significa promuovere preparare e dare consulenza ai tutori che oggi per la nomina fanno capo all'Autorità giudiziaria. È chiaro che solo con la Legge nazionale le funzioni amministrative connesse con l'attività dei tutori potrebbero essere assegnate ai Garanti regionali dell'infanzia sia per l'attività di formazione e assistenza sia eventualmente anche per la designazione e la nomina.

Proprio in questa direzione, si è sviluppata la riflessione degli studiosi nel corso del Convegno recentemente promosso presso l'Università di Padova dal Pubblico Tutore dei Minori del

Veneto e dedicato alla ratifica della Convenzione di Strasburgo.

Da quel Convegno è emersa non soltanto la necessità di considerare la ratifica della Convenzione di Strasburgo come una opportunità per pensare e provvedere a nuovi istituti, che segnino un progresso ulteriore della nostra pur avanzata civiltà giuridica - quali l'assistenza ai partecipanti al processo, il gratuito patrocinio, la diffusione della mediazione familiare - ; ma in particolare è emersa una riflessione interessante e propositiva proprio a proposito dell'istituzione del Garante dell'infanzia, tenendo in conto sia le indicazioni dell'art. 12 della Convenzione sia la peculiare esperienza del Veneto.

In particolare si è intravisto per il Garante dell'infanzia l'importanza della funzione volta alla "promozione, formazione ed assistenza ai tutori".

Come è noto questo è un compito inedito nel contesto delle tradizionali funzioni in materia di politica sociale attribuite alle Regioni e ai Comuni; al margine fra giurisdizione e Amministrazione dei servizi; un ambito desueto e trascurato nel contesto delle organizzazioni per la tutela del minore; un compito oggi reso più attuale e necessario alla luce delle innovazioni e dei limiti posti dall'art. 3 della L. 149/2001.

Ebbene sono convinto che tramite una legge nazionale di principi sia molto opportuno intervenire per incardinare, presso un Garante dei diritti dell'infanzia a livello regionale, una competenza di questo tipo; che è di prevenzione, di promozione, ma anche di azione amministrativa, affinché - nel crinale fra gestione dei servizi e Magistratura - ci sia chi opera per mettere a disposizione del minore (privo di genitori) una figura di assistenza e di rappresentanza, che metta il fanciullo nelle condizioni di "essere informato, di conoscere, di esprimere le proprie opinioni nel procedimento che lo riguarda" (art. 3 Convenzione).

È in questo senso che intravedo per prima l'esigenza di implementare il nostro ordinamento alla luce di principi contenuti nella Convenzione; che intravedo il legame funzionale fra l'art. 12 e agli articoli 3 e 10 della Convenzione; e che intravedo la configurazione di un segmento peculiare e significativo - quello del Pubblico Tutore e quello del Tutore volontario adeguatamente formato e motivato -, entro la "filiera" della tutela complessiva del minore, quando ad esso siano venute meno le prestazioni unitarie della famiglia armonica. Insomma il Pubblico Tutore dei Minori come promotore di soggetti che garantiscano qualità, competenza e responsabilità nella rappresentanza e nell'assistenza dei minori in giudizio, per far sì che i loro diritti siano effettivamente realizzati.

In sostanza: una istituzione regionale - quella del Pubblico Tutore dei Minori, come luogo di promozione, selezione, formazione e assistenza dei tutori - risponderebbe anche all'esigenza (art. 3 Convenzione) di assistenza e rappresentanza del minore nel processo, quando ad essa non può corrispondervi il genitore; e tale soluzione - assieme a quella sul gratuito patrocinio nel caso in cui si renda necessaria la rappresentanza specialistica e legale - costituirebbe un modo effettivo ed adeguato per garantire il minore come soggetto processuale. Quindi il Garante inteso, non come un pubblico rappresentante incaricato di gestire in prima persona la funzione dell'assistenza e della rappresentanza del minore nei procedimenti; ma come un organismo idoneo a promuovere, costituire e tenere un albo di persone particolarmente idonee e disponibili ad assumere l'incarico di tutore - quando nei casi eccezionali il genitore non può o non deve esercitare le funzioni di assistenza e di rappresentanza - ; e ciò al fine di evitare che le relative funzioni siano solo formalmente svolte o trascurate da parte dei soggetti, che accettano mal volentieri la nomina fatta dal Giudice.

Su questa strada, qui nel Veneto, stiamo già realizzando un'esperienza di formazione che sembra far bene presagire. Ma non vi è dubbio che una legislazione nazionale darebbe diver-

sa autorevolezza, certezza e visibilità ad un ruolo così delicato ed interposto fra le funzioni amministrative di assistenza e protezione – pur proprio delle Regioni e degli Enti Locali - e quelle legali di garanzia e di giurisdizione, proprie del livello nazionale.

In sostanza, se l'ipotesi di una legge nazionale per istituire un Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza si realizza secondo un modello di funzioni e di assetti organizzativi centralizzati ed esclusivi, rischia di configurarsi più come una Agenzia (Autorità Amministrativa Indipendente), che non una Istituzione di garanzia e di promozione.

Se all'inverso il centro del sistema viene ricavato o dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo o dalle esperienze in campo (Veneto e Friuli Venezia Giulia) o dalle considerazioni sulla forma di Stato, verso cui il nostro Paese va attestandosi; allora mi pare che la soluzione più plausibile sia quella di una legge quadro, a cui le Regioni facciano riferimento con propria autonoma ma concorrente determinazione.

Ciò non esclude che alla dimensione nazionale si costituisca un Garante nazionale che, oltre le proprie specifiche funzioni, correlate alle relazioni internazionali, svolga anche una funzione di coordinamento e di sollecitazione verso i Garanti regionali.

*18 giugno 2003*

## Consiglio Regionale del Veneto

Consultazione della Commissione Statuto e regolamento

*Rovigo 11 novembre 2003*

### *Contributo del Pubblico Tutore dei Minori del Veneto*

*Lucio Strumendo*

Intendo ringraziare in modo convinto e motivato il Presidente e i componenti della Commissione per lo Statuto per aver promosso e garantito anche l'audizione del titolare dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori. E ciò in relazione a due circostanze:

1. Con tale consultazione si dà riconoscimento e virtuale valore aggiunto ad un primato ed a una esperienza istituzionale di cui il Veneto porta merito e vanto rispetto alle altre Regioni. Il primato è quello di aver prima istituito nel 1988 e poi concretamente attivato Istituzioni Indipendenti per la promozione e la tutela dei diritti non solo in termini assiologici, ma anche di partecipazione e di effettività secondo criteri ed entro ambiti non giurisdizionali;
2. In secondo luogo si danno prospettive di accoglienza, anche nella Carta Statutaria, ad esigenze, istanze e forme del diritto e della democrazia che né ai tempi della Costituzione né nel dibattito legislativo nazionale né nelle due occasioni di confronto per le riforme costituzionali (Commissione Bozzi 1985 e Commissione D'Alema 1997 – 98), né con l'approvazione del primo Statuto regionale - ma solo nella legislazione della Regione - hanno avuto in sorte di trovare accoglimento; forse a causa del diverso grado di maturazione dei problemi, delle istanze della società, rispetto alla consapevolezza politica e deliberativa. E ciò nonostante l'autorevolezza e l'enfasi delle reiterate Raccomandazioni degli Organismi internazionali ed europei, rivolte all'Italia affinché adegui il proprio ordinamento.

Con tale premessa intendo in sintesi dire che l'operazione di revisione dello Statuto per adeguarlo alle nuove indicazioni costituzionali può ben felicemente e coerentemente dare spazio di riconoscimento e di valore alla scelta che il Consiglio Regionale, in modo illuminato ed antesignano, ha fatto nel 1988 con le Leggi Regionali 28 e 42; e alla cui prima attuazione, sviluppatasi dal 1995 ad oggi, si può guardare con soddisfazione di risultati, così come vi guardano le altre Regioni che si vanno incamminando via via su questa strada.

Le questioni su cui vorrei richiamare in breve l'attenzione della Commissione, poiché mi sembrano fondative di un congruo rapporto fra Statuto e Autorità Indipendenti sono queste:

3. Il radicamento e la ragion d'essere delle Autorità indipendenti stanno nella volon-

tà di dare senso e valore alla persona, alla promozione dei suoi diritti e della sua dignità, sapendo che tali diritti si devono coniugare con i criteri della effettività, della sussidiarietà e della partecipazione attiva e consapevole. A tali criteri le Autorità indipendenti possono portare un contributo nelle forme della promozione, della vigilanza, della persuasione, della conciliazione onde rendere le istituzioni rappresentative e le amministrazioni più amichevoli ed apprezzate.

Così come suggeriscono le esperienze internazionali e gli indirizzi culturali e politici emergenti a livello nazionale, le esigenze di autorevolezza e di autonomia della Istituzioni Indipendenti richiedono che il loro radicamento sia presso le assemblee elettive (Parlamento, Consiglio Regionale ecc.), quali sedi della disciplina legislativa, della nomina, del Rapporto sulla attività annuale.

Se da un lato vi sono alcuni principi ispiratori comuni od omogenei fra l'istituto della Difesa civica e quello del Garante dell'infanzia (= Pubblico Tutore dei minori), non possono sfuggire alcune peculiarità che ne distinguono la missione e le modalità di esercizio delle funzioni. In sostanza – pur operando ambedue nel campo della promozione e tutela dei diritti della persona – il Difensore civico esercita una azione di conciliazione e mediazione per l'equilibrio fra diritti ed interessi della persona, che li reclama; ed i doveri delle pubbliche amministrazioni. Il Garante dell'infanzia invece opera per dare sostegno alla soggettività del minore di età, per promuovere, vigilare e tutelare l'esercizio dei diritti del fanciullo che – come dice il Preambolo della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo (1948), richiamato nella Convenzione Internazionale per i diritti dei bambini (New York 1989) "... a causa della sua mancanza di maturità fisica ed intellettuale necessita di una protezione e di cure particolari, ivi compresa una protezione legale appropriata, sia prima che dopo la nascita".

Del resto questa esigenza peculiare di tutela, promozione, garanzia e di approntamento di idonee istituzioni per lo scopo, ha trovato conferma anche nella recente legge (77/2003.) di ratifica della Convenzione di Strasburgo; nonché nelle Osservazioni conclusive del Comitato dei diritti del fanciullo dell'ONU in sede di esame del Rapporto presentato dall'Italia, ai sensi dell'art. 44 della Convenzione di New York (31/12/2003).

4. La rilevanza e l'essenzialità dei principi espressi nel nuovo Statuto sulle Autorità Indipendenti potranno rinviare plausibilmente alla Legge Regionale ordinaria sul Garante per fissare la disciplina specifica dei requisiti, delle modalità per la nomina, dello status e delle risorse organizzative, per regolare la funzione secondo criteri di efficacia e di autonomia.

Ma su questo va considerato da ultimo che la Legge Regionale vigente – pur essendo del 1988 – testimonia ancora persistente validità nelle sue linee essenziali; tanto da reggere bene il confronto sia con le recenti proposte avanzate da sedi autorevoli per una legge nazionale di principi sul Garante dell'infanzia, sia con i criteri ispiratori dei documenti proclamati dalle Organizzazioni internazionali.

## **IPOTESI DI NORMA STATUTARIA SULLE AUTORITÀ INDIPENDENTI DI GARANZIA.**

1. Sono istituite le Autorità indipendenti di promozione e di garanzia – il Difensore Civico regionale e il Garante dell’infanzia e dell’adolescenza – preposte alla tutela e alla promozione dei diritti e degli interessi della persona – in particolare dei bambini e degli adolescenti – secondo criteri e procedure non giurisdizionali.
2. Le Autorità di garanzia - Difensore Civico regionale e Garante dell’infanzia e dell’adolescenza- sono Uffici indipendenti, nominati dal Consiglio Regionale a cui riferiscono.
3. Il Difensore Civico regionale agisce secondo criteri di autonomia ed interviene – su domanda o di propria iniziativa – affinché gli organi e le strutture competenti operino secondo comportamenti ispirati al buon andamento ed all’imparzialità dell’azione amministrativa e pongano rimedio alle irregolarità, iniquità e disfunzioni accertate e ne rimuovano le cause.
4. Il Garante dell’infanzia e dell’adolescenza agisce secondo criteri di autonomia ed interviene – su domanda o di propria iniziativa – affinché gli Organi e le strutture competenti operino in ogni ambito della vita di relazione del fanciullo nel rispetto dei diritti dei minori, come definiti dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20.11.1989.
5. La legge disciplina i requisiti e le modalità per la nomina, lo status, le risorse finanziarie organizzative ed i criteri che regolano l’esercizio della funzione del Difensore Civico e del Garante dell’infanzia e dell’adolescenza per assicurarne l’indipendenza e l’efficacia.



## D. Schede tecniche relative all'Ascolto Aree tematiche.

Si dà qui rappresentazione, attraverso schede e commenti, delle rilevazioni – svolte nell'esercizio dell'attività di Ascolto istituzionale (riferimento al CAPITOLO VI) – di casi e situazioni che abbiamo classificato secondo cinque aree tematiche:

- A. Area separazione coniugale e tutela dei diritti dei figli;
- B. Area: scuola e tutela dei diritti dei minori;
- C. Area: amministrativo-legale tutela dei diritti dei minori;
- D. Area: abuso, maltrattamento e trascuratezza;
- E. Vigilanza su strutture tutelari.

## A. Area separazione coniugale e tutela dei diritti dei figli

	Principali Diritti disattesi della norma di riferimento	Disegni
entire i stranieri e separate	<p><b>rtid</b> Diritto a mantenere relazioni con i propri genitori</p> <p><b>rtid</b> Diritto a non essere portato all'estero illegalmente</p> <p><b>rtid</b> Diritto ad esprimere le proprie opinioni</p>	<p><b>ill indiale</b> <b>ia illa re</b> Situazioni di coppia con rilevanti problemi patologici. Patologia caratterizzata da un'impossibilità di controllo delle emozioni aggressive di un genitore verso l'altro o di entrambi, con idealizzazione della propria capacità di fare il genitore unico e perfetto.</p> <p><b>ill dei sei</b> Difficoltà nella gestione degli interventi: non riescono ad ottemperare al mandato del Tribunale per i minorenni, a controllare le richieste dei genitori, a coordinare il progetto per la rilevante patologia presente.</p> <p><b>ill delle tit</b> <b>idiarie</b> Gli organi Giudiziari tendono a tutelare i diritti del genitore "connazionale" invece del diritto dei figli ad essere educati da entrambi i genitori</p>
entri oniti e se parate	<p><b>rtid</b> Diritto a mantenere relazioni con i propri genitori</p> <p><b>rtid</b> Diritto ad esprimere le proprie opinioni</p>	<p><b>ill indiale</b> <b>ia illa re</b> Patologia caratterizzata da impossibilità di controllo delle emozioni aggressive di un genitore verso l'altro o di entrambi incapacità ad organizzarsi e di chiedere aiuto ai servizi</p> <p><b>ill dei sei</b> Difficoltà nella gestione degli interventi: uando vengono coinvolti dagli organi giudiziari, assumono un ruolo prevalentemente paraperitale, raramente di contenimento della conflittualità nel tempo Spesso richiedono l'attivazione di uno spazio di incontro protetto, senza che ci sia una valutazione psicologica dei bisogni del minore.</p>
entiri n onit i e separate	<p><b>rtid</b> Diritto a mantenere relazioni con i propri genitori</p> <p><b>rtid</b> Diritto ad esprimere le proprie opinioni</p> <p><b>rtid</b> Diritto ad essere protetto da ogni forma di violenza, abbandono, negligenza.</p> <p><b>rtid</b> Diritto allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale, sociale</p>	<p><b>ill indiale</b> <b>ia illa re</b> elazione perversa impronta ta alla vessazione eliazione distruttiva</p> <p><b>ill dei sei</b> Difficoltà nella gestione degli interventi: maggior attenzione alle condizioni del minore anche perch pi chiaramente esplicitato dal mandato del T on conoscenza delle procedure relative alla separazione di coppie non coniugate</p>

Questa area rappresenta le richieste pervenute all'Ufficio caratterizzate da problematiche derivate da separazioni coniugali - ovviamente gravemente conflittuali - con ricadute sulla sfera emozionale dei figli e compromissive pertanto del rispetto dei loro diritti.

Generalmente il problema viene presentato all'Ufficio da un genitore o dai servizi, che stanno vivendo una specifica impasse nell'intervento richiesto dagli organi giudiziari o nella complessità socioculturale e giuridica di una separazione tra genitori di nazionalità differente. La richiesta proveniente da un genitore è caratterizzata dall'impossibilità di vivere una relazione con i propri figli o dall'essere continuamente minacciato dall'altro genitore nel portare avanti un rapporto maturo con i propri figli, nonostante i pronunciamenti degli organi di giustizia. Non necessariamente è in corso una separazione giudiziale; talvolta la separazione è stata avviata da poco tempo; altre volte è in corso da anni.

Abbiamo osservato in molti casi come gli accordi non vengano osservati. Talvolta i patti sono stabiliti con l'intenzione di non osservarli. È opinione condivisa pensare

alla funzione giudiziaria come a una funzione riparativa, ma in taluni casi la riparazione giudiziaria non è risolutiva.

Potremmo definire tutti questi casi le **separazioni impossibili**; cioè casi caratterizzati da un legame tra i genitori intensamente conflittuale e generalmente volto, da parte di un genitore, ad eliminare affettivamente l'altro genitore dalla vita dei propri figli. Questo tipo di richiesta, in cui un genitore chiede all'altro di trasformarsi solo in un erogatore economico e di non assumere più alcun ruolo educativo nei confronti dei figli, sottende generalmente situazioni di coppia con rilevanti problemi patologici. Patologia caratterizzata da una impossibilità di controllo delle emozioni aggressive di uno o di entrambi i genitori, con una idealizzazione delle proprie qualità di padre o di madre. Pertanto non è possibile per uno o talvolta per entrambi i coniugi un esame di realtà. Sono situazioni per le quali generalmente il tempo non esercita la funzione di facilitatore delle soluzioni gradualmente e spontanee del riassetto familiare per entrambi i membri della coppia separata.

Abbiamo differenziato questa area in tre tipi di casi che a nostro parere richiedono diversificate riflessioni.

### **a) Genitore/i straniero/i e separazione**

Il primo caso - sociologicamente nuovo ed emergente - è quello che riguarda **copie di nazionalità differente che si separano e uno dei due genitori si porta i figli nel proprio Stato di origine, sia legalmente che illegalmente**.

Queste situazioni si costituiscono, per i bambini e gli adolescenti coinvolti, come situazioni di **"genitore fantasma"**. In esse, l'altro genitore nella realtà dei figli esiste da qualche altra parte del mondo, ma di fatto è una sorta di fantasma che non si sa quando apparirà ed è sempre minaccioso. Questo è il ruolo che un genitore fa giocare all'altro. Ciò accade sia nella sottrazione illegale dei figli, sia in quelle in cui gli organi giudiziari competenti stabiliscono visite protette con la presenza di un operatore sociale di poche ore una volta al mese "perché preoccupati di un eventuale rapimento".

I diritti più frequentemente disattesi in questi casi sono "il diritto a mantenere relazioni con i genitori (articolo 9), il diritto a non essere portato all'estero illegalmente (articolo 20), il diritto ad esprimere le proprie opinioni (articolo 12).

Nonostante i pronunciamenti internazionali in tema di diritti dei minori - e in particolare sulla necessità che siano ascoltati in ambito giudiziario - in questi casi ci si chiede come possa un bambino, che viene portato all'estero e non vede più l'altro genitore, gravato anche da un vissuto di abbandono sostenuto dai comportamenti manipolatori del genitore affidatario o del genitore che lo ha sottratto all'affidatario, esprimere un'opinione che non sia fortemente condizionata dalla paura di essere abbandonato anche da quest'ultimo genitore.

Questo tipo di casi mette in evidenza inoltre come i servizi e le istituzioni coin-

volte debbano affrontare una complessità inimmaginabile. In particolare le leggi e le norme educative dei rispettivi contesti culturali di origine divengono oggetto, nella esasperata conflittualità, di riappartenenza di ogni membro, evidenziando come la coppia di fatto non abbia mai accolto durante il matrimonio o la convivenza la diversità dell'altro né trovato modalità integrative. La separazione di queste coppie diventa l'annullamento della precedente esperienza con il partner. I servizi sociosanitari, essendo quelli dello stato di uno dei due genitori, sono per l'altro in ogni caso privi di qualsiasi neutralità. Abbiamo osservato che quando i servizi sociali si trovano ad dover accompagnare i minori in interventi di visite protette si trovano in particolare impasse, soggetti a loro volta alla stessa potente "fantasmaticizzazione" dell'altro come rapitore, soprattutto quando l'altro genitore non affidatario appartiene ad una nazionalità extracomunitaria.

Queste situazioni sono caratterizzate da una larga estensione di soggetti coinvolti, istituzionali e non: i servizi sociali, gli organi giudiziari, i ministeri, le ambasciate, i mass media.

Possiamo pertanto immaginare come in questi casi l'intensa conflittualità e la sua irrisolvibilità allarghino sempre più il numero di soggetti coinvolti.

Quale tutela del diritto del bambino ad avere due genitori? Pensiamo che sia necessaria una riflessione specifica sia a livello culturale che internazionale su come le normative, per quanto applicate, possano essere giocate dalla mancanza di senso di realtà di un genitore e come tale comportamento sia un già un rilevante segnale di incapacità di esercitare adeguatamente le funzioni educative.

## **b) Genitori coniugati e separazione**

Questo tipo di situazioni si caratterizza per una intensa conflittualità che non trova alcuna forma di mediazione perché i genitori portano avanti sul piano giudiziario la separazione e ai figli viene dato il compito di mantenere il conflitto attivo, talvolta con modalità intensamente distruttive. Generalmente queste persone nonostante i rilevanti disagi, sia psicologici che sociali, di tutto il nucleo familiare, non si rivolgono ai servizi competenti chiedendo un aiuto. L'Ufficio del Pubblico Tutore molte volte si costituisce, per il genitore che vi si rivolge, come una specie di autorità con la quale aprire un ulteriore conflitto. Altre volte quando sono i servizi sociali a interpellare l'Ufficio, la domanda è quella di aprire una riflessione sul come tutelare i bambini con i loro diritti in situazioni di coinvolgimento giudiziario.

I diritti più frequentemente disattesi dei minori riguardano il diritto a mantenere una relazione con i genitori (articolo 9) ed il diritto ad esprimere le proprie opinioni nei procedimenti giudiziari o amministrativi che lo riguardano (articolo 12).

Generalmente, i minori non vengono ascoltati nel procedimento giudiziario di separazione, a meno che non partano specifiche richieste peritali da parte dei legali dei genitori.

Quando la comunicazione dei genitori è così gravemente compromessa e orientata in modo patologico, diviene molto rilevante comprendere come il figlio stia vivendo tale esperienza, alla luce della sua possibile incidenza sulla sua crescita evolutiva. Attualmente si sta creando una nuova attenzione al tema dell'ascolto del minore in ambito giudiziario, anche sulla spinta del recepimento della Convenzione Internazionale di Strasburgo. Tale tema, nonostante la sua rilevanza per il rispetto di uno specifico diritto del minore, è anche foriero di insidie per il minore nel suo ruolo di figlio oltre che di soggetto di diritti. Il rischio nell'ascolto del minore è di considerarlo come un adulto libero e maturo. Dare voce al figlio nel conflitto dei genitori in separazione significa dare esistenza alle sue necessità nella mente di genitori assordati dal loro conflitto al fine di portarli a riappropriarsi delle loro funzioni genitoriali. Se il giudice invece ascolta il minore e poi decide in base a tale ascolto fa assumere al bambino una tremenda responsabilità psicologica nei confronti dei genitori, con il rischio di un pesante sbilanciamento dei rapporti con il genitore non affidatario.

### **c) Genitori non coniugati e separazione**

Questi casi si differenziano dai precedenti perché non necessariamente implicano il coinvolgimento degli organi giudiziari. Quando è il genitore a rivolgersi all'Ufficio, spesso è un passaggio di chiarificazione sulle necessità del figlio e sulla possibilità di usufruire dei servizi sociosanitari o del Tribunale per i minorenni. Più frequentemente in questi casi assistiamo a situazioni dove al riconoscimento del figlio da parte dei genitori, non sempre consegue una relazione stabile di entrambi i genitori con il figlio, come non consegue una relazione stabile di coppia. In queste situazioni non c'è il tentativo di escludere l'altro genitore, ma di includerlo nella vita del figlio. Altre volte gli stessi servizi si rivolgono all'Ufficio per affrontare complesse situazioni di minori, figli di coppie provvisorie ed instabili per le quali si apre la problematica della tutela del minore.

I diritti più frequentemente disattesi sono, come per gli altri tipi, gli articoli 9 e 12, ma anche gli articoli 19 e 27 che riguardano il diritto del minore ad essere protetto da ogni forma di violenza, abbandono negligenza ed il diritto ad uno sviluppo adeguato alla sua età.

Queste situazioni mettono in evidenza come il ricorso al Tribunale per i minorenni da parte delle coppie non coniugate permetta una diversa attenzione ai minori e alle loro problematiche. Il Tribunale per i minorenni generalmente procede nella fase istruttoria ad una ricognizione della situazione familiare e dei minori attraverso i servizi sociali competenti. Ciò permette una attenta valutazione dei bisogni dei minori coinvolti e delle risorse genitoriali in campo. È comprensibile, quindi, che emergano più facilmente le disfunzioni familiari rilevanti; ma anche che il monitoraggio della situazione da parte dei servizi ed il loro accompagnamento del caso

diano maggior garanzie di tutela dei minori in situazione di separazione dei genitori non coniugati.

Le difficoltà dei servizi mettono in evidenza la necessità di riflettere su protocolli di lavoro, condivisi con le Autorità giudiziarie, nell'ambito specifico delle separazioni, oggetto di studio e di approfondimento da parte del Gruppo di studio istituzionale sulla vigilanza e segnalazione (Capitolo V).

## B. Area scuola e tutela dei diritti dei minori

Sotto-aree	rt a r tt atte e a oe e o r	o o a e a are
Difficoltà a garantire assistenza scolastica e supporto a minori senza certificazione	rt o o Diritto alla salute  rt o o Diritto alla cura fisica e mentale e a una verifica periodica della terapia	o o a e a are minore certificato con grave patologia fisica o psichica minore con patologia lieve, non certificato  o e e er La scuola non elabora un progetto adeguato: non riesce a gestire il problema se non può ricorrere all'ausilio di un insegnante di sostegno o di un addetto all'assistenza (pertrofia dell'intervento sociale a scapito di quello psicologico quando non c'è una collaborazione stabile tra servizio sociale dell'ente locale e distretto sociosanitario)
Problemi nel raccordo tra scuola e altre istituzioni, tra scuola e famiglia  Vigilanza dei minori	rt o o Diritto alla privacy  rt o o Comune responsabilità dei genitori e supporto di essa in caso di difficoltà  rt o o Diritto allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale  rt o o Diritto all'educazione	o o a e a are famiglia multiproblematica o famiglia chiusa con modelli educativi familiari arcaici e rigidi  o e e er Scuola e servizi del territorio non collaborano: mancanza di intervento organizzato, assenza di un progetto integrato e di comunicazione interistituzionale

Questa tipologia di casi che afferrisce all'Ufficio si caratterizza per la specificità dei minori coinvolti. Generalmente sono bambini o adolescenti affetti da una patologia fisica e/o psichica e di disturbo del comportamento con o senza certificazione.

I soggetti coinvolti sono la scuola, i servizi sociosanitari e la famiglia. Nella maggioranza dei casi si rivolgono all'Ufficio la famiglia del minore, la comunità tutelare che ha accolto il minore e, in casi meno frequenti, i servizi sociali che hanno in carico il caso.

Generalmente il problema portato all'attenzione dell'Ufficio è un problema di disagio del minore, al quale la scuola non risponde opportunamente, disattendendo direttamente o indirettamente, talvolta con gli altri servizi coinvolti, alcuni diritti quali: il diritto alla salute (articolo 24), il diritto alla cura mentale e fisica e alla verifica periodica della terapia (articolo 25), il diritto alla privacy (articolo 16), la necessità di supportare i genitori in caso di difficoltà (articolo 27) ed il diritto all'educazione (articolo 28), con una conflittualità tra scuola, famiglia e servizi che impedisce di sviluppare un progetto adeguato sociosanitario e scolastico per i minori coinvolti.

Il problema della vigilanza riguarda la mancata attenzione ai minori fuori dalle ore svolte in classe. È un problema specifico, interno alla gestione dell'istituto scolastico e che si rifà a problemi di gestione del personale e di organizzazione, ma anche alla difficoltà da parte degli adulti coinvolti nel mondo della scuola di interrogarsi su come garantire la sicurezza di minori con handicap in ambito scolastico.

Le altre problematiche portate all'ascolto dell'Ufficio sono particolarmente interessanti nel far emergere alcune difficoltà istituzionali ed interistituzionali delle agenzie che si occupano di infanzia e adolescenza, sia dal punto di vista educativo che sociosanitario. La normativa vigente per ciò che riguarda i minori con handicap è particolarmente tutelante, ma non rispetto alle disfunzioni istituzionali. I casi affrontati dall'Ufficio hanno mostrato talvolta come in alcune scuole l'utilizzo dell'insegnante di sostegno abbia favorito una sorta di due scuole in una, quella dei ragazzi senza handicap e quella dei minori certificati. Quando il minore non si colloca chiaramente né in una né nell'altra, ma porta con sé una problematicità psicologica rilevante o un handicap lieve ed è senza certificazione - quindi non è previsto un insegnante specifico -, emerge il problema del "di chi è". L'ipotesi maturata all'interno di queste consultazioni è che più la struttura scolastica funziona in modo rigido e scisso, più il caso che non rientra in alcuna "casella scuola", diviene oggetto di rilevante perturbanza istituzionale. Frequentemente tale impossibilità/incapacità fa esportare il problema dalla scuola all'esterno: la famiglia che non funziona, i servizi sociali o sociosanitari inadeguati. Talvolta può essere presente anche una inadeguatezza dei servizi sociali di enti locali, che non hanno maturato una collaborazione interistituzionale fra i servizi del distretto sociosanitario.

Talvolta la scuola disfunziona, come accade anche ai servizi, di fronte a casi particolarmente difficili da accogliere. Sono i casi di minori con disturbi del comportamento, generalmente in età preadolescenziale, che provengono da famiglie multi-problematiche con provvedimenti di allontanamento dalla famiglia e di affidamento al servizio sociale. I minori sono frequentemente accolti da strutture tutelari educative ed hanno alle spalle frequenti fallimenti scolastici.

Questi casi talvolta vengono segnalati all'Ufficio per la preoccupazione mostrata dai responsabili della scuola di iscrivere nello stesso istituto più minori provenienti dalla stessa comunità tutelare. Pur consci che il diritto alla scuola non può essere disatteso, il conflitto tra responsabili della comunità e responsabili della scuola sta nella valutazione delle ridotte opportunità di risorse educative per il singolo minore se la scuola viene sovraccaricata di minori in difficoltà nelle stesse classi. Questo problema apre la delicata questione del rapporto tra strutture tutelari e scuola. Effettivamente, iscrivere i minori accolti in una comunità prevalentemente nella stessa scuola rischia di ridurre considerevolmente le opportunità di integrazione sociale con gli altri coetanei del luogo, in quanto il gruppo dei ragazzi comunitari facilmente si ripropone come tale difensivamente anche all'interno della scuola.

### C. Area amministrativo-legale tutela dei diritti dei minori

Sotto-aree	Diritti	Problematice
Pagamento delle rette delle comunità o di altri progetti da parte dei Comuni	rt o o Diritto alla salute  rt o o Diritto alla cura fisica e mentale e a una verifica periodica della terapia	e e er Mancata relazione tra Servizi e Comuni o rigidità nei rapporti Mancata vigilanza da parte del Comune di nascita o di residenza. Mancata partecipazione alla retribuzione da parte del comune di nascita o di residenza
Problematiche connesse al ricongiungimento familiare di minori stranieri e alla tutela di minori stranieri non accompagnati	rt o o Diritto all'identità  rt o o Diritto a ricongiungersi ai propri genitori  rt o o Diritto alla salute  rt o o Diritto alla sicurezza sociale	e e er Mancanza di durezza sulle rispettive competenze nelle procedure di ricongiungimento familiare, alvolta scarsa conoscenza dell a normative sul ricongiungimento familiare e la tutela dei minori stranieri
Idesta d informazioni su responsabilità funzioni e pratiche della tutela	essuno	e e er Difficoltà di comunicazione tra cittadino e servizi. Mancanza d informazioni circa ruoli e competenze del giudice tutelare e del tutore esponsabilità a Comunità

Questa tipologia di richieste afferisce a situazioni di conflitto amministrativo o alla necessità di chiarificazioni rispetto a procedure amministrative e a pratiche legate all'esercizio della tutela di minori.

Una primo tipo di richieste afferisce al problema del pagamento delle rette di comunità tutelari da parte dei comuni. La non chiara appartenenza del minore allo specifico comune agisce un conflitto amministrativo sul tema "di chi è il minore?" I casi sottesi riguardano sia minori stranieri non accompagnati sia minori provenienti da famiglie problematiche che transitano per più comuni assumendo diversi domicili e residenze.

Le contestazioni provengono da comuni piccoli con bilanci limitati, dove il costo dell'assistenza al minore in comunità pesa sul bilancio dell'ente considerevolmente. Un secondo tipo di richieste afferisce ai casi di ricongiungimento familiare di minori stranieri e ai minori stranieri non accompagnati.

Una terza tipologia, legata specificatamente ad un mandato istituzionale dell'Ufficio, riguarda l'assistenza data ai tutori di minori nell'esercizio del loro mandato e tutte le problematiche che un tutore si trova a dover affrontare rispetto alle proprie responsabilità e competenze, a quelle degli altri soggetti coinvolti nel percorso di tutela di un minore e, in particolare, rispetto al suo ruolo di rappresentante legale del minore in ambito giudiziario.

Questa tipologia di domanda è in progressivo aumento man mano che si diffonde nel territorio la realizzazione del Progetto Tutori.



## D. Area abuso, maltrattamento e trascuratezza

Questa area rappresenta una tipologia di richieste molto rilevante all'interno dell'attività di ascolto. È un'area per la quale le istanze poste all'attenzione del Pubblico Tutore muovono o da una specifica impasse da parte dei servizi preposti alla tutela di uno o più minori; oppure da un familiare del minore in evidente conflitto con le istituzioni preposte alla tutela (servizi sociosanitari e organi giudiziari); oppure da conoscenti del minore.

L'analisi dei casi ha messo in evidenza la necessità di una riflessione separata tra i casi relativi alla problematica di abuso sessuale intrafamiliare e gli altri.

Le osservazioni proposte nascono sia da una analisi specifica delle disfunzioni rilevate (i vari soggetti - istituzionali e non - coinvolti, i diritti disattesi ecc.), ma anche da una specifica riflessione su come le Linee Guida prodotte nel 1998 da un tavolo interistituzionale (Pubblico Tutore, Direzione dei Servizi Sociali della Regione Veneto e Tribunale per i minorenni) e rivolte ai servizi sociosanitari e agli operatori scolastici nei casi di sospetto abuso e maltrattamento di un minore, siano state recepite nella pratica professionale.

### Abuso sessuale

Principali Diritti la famiglia minori r	Diritti famiglia r	Diritti maltrattati
<p><b>rtid</b> Diritto ad essere protetto da ogni forma di violenza</p> <p><b>rtid</b> Diritto a protezioni speciali se privato della famiglia</p> <p><b>rtid</b> Diritto alla salute</p> <p><b>rtid</b> Diritto alla cura fisica e mentale e a una periodica verifica della terapia</p>	<p><b>Diritti famiglia r</b> Famiglia multiproblematica o con soggetti affetti da perversione sessuale anche a livello transgenerazionale</p> <p><b>Diritti</b> Servizi: Confusione o paralisi, mancanza di un progetto globale e integrato; non adeguatezza nell'espletamento delle competenze. Mancata valutazione delle necessità psicologiche del minore in attesa delle indagini giudiziarie La documentazione prodotta per gli organi giudiziari talvolta non ha rilevanza giuridica</p> <p><b>Diritti</b> <b>giudiziaria</b> Tempi lunghi; due tipologie di organi giudiziari in gioco, che si determinano reciprocamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Di fronte ad una situazione di possibile pregiudizio i Servizi Socio sanitari si attiveranno per pervenire ad una diagnosi, alla formulazione di una prognosi, e per approntare gli interventi di competenza</li> <li>- Al Tribunale per i minorenni possono accedere per segnalare le situazioni di pregiudizio: i Servizi (qualunque servizio è tenuto a segnalare), i soggetti legittimati, (genitori, parenti), il Procuratore della Repubblica. Il Tribunale per i minorenni interviene nelle situazioni di abbandono o incuria, di violenza e maltrattamento, di deprivazione materiale ed affettiva dovuta ad incapacità o impossibilità di gestione dei figli da parte dei genitori</li> <li>- Il minore può essere allontanato dal suo ambiente familiare, posto che la sua normale collocazione è nella famiglia di origine, dopo aver constatato che: il minore sia danneggiato, che l'attuale sistemazione del minore non sia modificabile in maniera autonoma, che l'allontanamento sia meno dannoso della permanenza in famiglia.</li> <li>- Prima di assumere decisioni sul minore è opportuno che il Tribunale per i minorenni senta i Servizi coinvolti a vario titolo nel caso, anche in ordine al progetto d'intervento.</li> <li>- Il Servizio segnalerà al Procuratore i fatti nuovi che richiedano la modifica del regime giuridico stabilito dal provvedimento</li> </ul>

## Livello dell'Autorità giudiziaria

Tempi lunghi; due tipologie di organi giudiziari in gioco, che si determinano reciprocamente. Di fronte ad una situazione di possibile pregiudizio i Servizi Socio sanitari si attiveranno per pervenire ad una diagnosi, alla formulazione di una prognosi, e per approntare gli interventi di competenza.

Al Tribunale per i minorenni possono accedere per segnalare le situazioni di pregiudizio: i Servizi (qualunque servizio è tenuto a segnalare), i soggetti legittimati, (genitori, parenti), il Procuratore della Repubblica. Il Tribunale per i minorenni interviene nelle situazioni di abbandono o incuria, di violenza e maltrattamento, di deprivazione materiale ed affettiva dovuta ad incapacità o impossibilità di gestione dei figli da parte dei genitori.

Il minore può essere allontanato dal suo ambiente familiare, posto che la sua normale collocazione è nella famiglia di origine, dopo aver constatato che: il minore sia danneggiato, che l'attuale sistemazione del minore non sia modificabile in maniera autonoma, che l'allontanamento sia meno dannoso della permanenza in famiglia. Prima di assumere decisioni sul minore è opportuno che il Tribunale per i minorenni senta i Servizi coinvolti a vario titolo nel caso, anche in ordine al progetto d'intervento.

Il Servizio segnalerà al Procuratore i fatti nuovi che richiedano la modifica del regime giuridico stabilito dal provvedimento.

Questo tipo di casi generalmente viene posto all'attenzione dell'Ufficio con varie motivazioni. In genere i casi sono già noti agli organi giudiziari competenti, ma la complessità istituzionale, sociale ed emozionale insita nella situazione di abuso porta a interventi pluri-istituzionali che non sempre riescono a tutelare adeguatamente il bambino. Come sappiamo, la segnalazione agli organi giudiziari competenti del sospetto di abuso sessuale è un atto dovuto da parte delle persone che ne vengono a conoscenza; ma ciò che accade dopo la segnalazione dipende significativamente dai tempi della giustizia ordinaria, dalla preparazione specifica degli operatori coinvolti nel caso e dalle modalità con cui il bambino è portato ad esprimere la sua esperienza. In un caso da noi analizzato, il minore - nel contesto di una prima denuncia durante l'interrogatorio protetto - si era spaventato e aveva negato ciò che aveva raccontato precedentemente ad adulti di sua fiducia; solo dopo due anni è riemerso come la drammatica esperienza fosse stata reale e si fosse anche nell'ambito familiare.

Marinella Malacrea e Silvia Lorenzini nel loro rilevante contributo "Bambini abusati - Linee guida per un dibattito internazionale" confermano la complessità dell'intervento psicosociale e sanitario in questo ambito e la necessità di protocolli operativi nazionali e regionali tra servizi preposti e Organi di Giustizia.

Le differenti richieste pervenute in questo ambito aprono la necessità di una specifica riflessione per conoscere anche quale sia la rilevanza di questo fenomeno nella nostra Regione.

In una ricerca svolta nella Regione Veneto da professionisti della ULSS n. 3 (M.

Zerilli, S. Rigoni, L. Caldana, C. Magrin, L. Schon, R. Valentini, *Ricerca epidemiologica sulla prevalenza dell'abuso in età evolutiva in maltrattamento e infanzia*, 2002), su un campione di 638 ragazzi/e delle scuole medie superiori, che avevano 18 anni, intervistati con un questionario specifico, è emerso che le esperienze di *abuso grave* (essere costretti a esperienze sessuali con adulti) *hanno riguardato il 10,8% delle ragazze, contro il 2,8 % dei ragazzi*; e le esperienze di *abuso sessuale lieve* (essere costretti a vedere materiale pornografico ed essere toccati in parti intime) avevano riguardato il 13,6 % delle ragazze ed l'11,4% dei ragazzi. Per quanto concerne l'abusante, il 25% è costituito da conoscenti, il 21% da ragazzi più grandi ed il 15 % da parenti.

Questa è l'unica ricerca epidemiologica nota e recente svolta nella nostra Regione. I dati si commentano da soli e rendono urgente una ricerca diffusa su tutto il territorio regionale.

Quali sono le disfunzioni rilevate nell'analisi di questi casi? La prima è quella che riguarda la tutela del minore. Questi casi sono stati segnalati da adulti che si occupano dell'educazione di minori abusati, intensamente preoccupati che tutti gli interventi di tutela messi in atto nei confronti dei bambini abusati non fossero sufficientemente adeguati anche per il problema dell' "impossibile" raccordo con gli Organi Giudiziari. L'accertamento del reato di abuso sessuale, implica una indagine giudiziaria e ciò ha inevitabilmente risvolti dolorosi e traumatici spaventosi per il bambino coinvolto. Se l'abuso sessuale è intrafamiliare, ciò implica il suo allontanamento dal luogo di vita sociale, dalla stessa scuola, dagli amici, dalla famiglia, qualora il genitore abusante sia uno dei due genitori. Tutto ciò evidenzia la necessità di avviare sin dall'inizio della rivelazione dell'abuso un progetto psicosociale di risanamento psicologico del minore e di eventuali altri membri della famiglia. Tale progetto però può essere attivato solo parzialmente in fase istruttoria. I tempi della giustizia, soprattutto del mondo degli adulti, non sono i tempi dell'infanzia. I bambini troppo spesso vengono sottoposti a situazioni di attesa decisionale che si propongono per mesi: tempi troppo lunghi per un bambino.

Le emozioni che risvegliano questi casi così perturbanti, fanno capire bene la necessità di agire con estrema delicatezza nel proteggere il bambino in accordo con i suoi diritti. Tante volte l'ansia di punire sembra prevalere sull'ansia di curare. Abbiamo infatti osservato che un'attenta conoscenza del minore dal punto di vista psicologico, non funzionale alle indagini ma funzionale alla sua cura, è un elemento talvolta residuale.

## Maltrattamento e trascuratezza

Principali Diritti disattesi della norme di riferimento	Disegni	Indicazioni Puntuali relative ai disattesi
<p><b>Art. 11</b> Diritto ad esprimere le proprie opinioni</p> <p><b>Art. 12</b> Diritto di essere protetto da ogni forma di violenza</p> <p><b>Art. 13</b> Diritto a protezioni speciali se privato della famiglia Diritto a crescere in una famiglia</p>	<p><b>Art. 11</b> <b>Indicazioni familiari</b> Famiglia multiproblematica: genitori abbandonici, problemi di alcolismo, multiseparazioni, presenza di malattie psichiatriche</p> <p><b>Art. 12</b> <b>Indicazioni dei servizi</b> Difficoltà nella gestione degli interventi: non adeguata comprensione dei problemi con tendenza ad esportarli al Tribunale per i minorenni Difficoltà di comunicazione con i soggetti coinvolti Bassa presa in carico, manca spesso l'osservazione della relazione genitori minori ed uno studio nel tempo delle condizioni psicofisiche del bambino</p> <p><b>Art. 13</b> <b>Indicazioni giudiziarie</b> Poca chiarezza nel decreto che diviene suscettibile di interpretazione Non adeguato ascolto dei minori Tempi lunghi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Di fronte a una situazione di possibile pregiudizio i Servizi Socio sanitari si attiveranno per pervenire ad una diagnosi, alla formulazione di una prognosi, e per approntare gli interventi di competenza</li> <li>- I Servizi e tutti coloro che rilevano una situazione attuale di pericolo o pregiudizio di un minore <u>devono</u> segnalare il caso ai Servizi di Tutela perché sia verificata e garantita la protezione e tutela del minore</li> <li>- È necessario <u>valutare l'opportunità di segnalare</u> la situazione al Tribunale per i minorenni e tenendo in considerazione le condizioni che possono considerarsi cause <u>ragionevoli</u> di segnalazione in quanto capaci di ingenerare conseguenze evidenti che incidono sullo sviluppo della personalità del minore, sul piano psicologico e fisico</li> <li>- Il Tribunale per i minorenni possono accedere per segnalare le situazioni di pregiudizio, i Servizi di alcune servizio tenuto a segnalare i soggetti legittimati (genitori, parenti) il Procuratore della Repubblica. Il Tribunale per i minorenni interviene nelle situazioni di abbandono o incuria, di violenza e maltrattamento, di privazione materiale ed affettiva dovuta ad incapacità o impossibilità di gestione dei figli da parte dei genitori</li> <li>- Quando il Tribunale per i minorenni pronuncia un provvedimento definitivo di affidamento del minore al Servizio Sociale con affievolimento della potestà dei genitori, il Servizio deve realizzare con le proprie risorse professionali e strutturali l'intervento progettato nell'ambito del regime stabilito dal Decreto</li> <li>- Il Servizio segnalerà al Procuratore i fatti nuovi che richiedano la modifica del regime giuridico stabilito dal provvedimento</li> </ul>

Il maltrattamento e la trascuratezza nei casi da noi osservati non configurano reato se non in poche eccezioni. L'organo giudiziario prevalentemente coinvolto è il Tribunale per i minorenni. Questi casi posti all'attenzione del Pubblico Tutore sono caratterizzati da situazioni familiari del minore altamente patologiche, sia psichiatriche che fisiche che sociali.

Sono casi dove è più difficile ascoltare la vera voce del bambino. Sentiamo la voce di genitori che si sentono ingiustamente espropriati dei figli e che rivendicano il diritto ad averli con sé; sentiamo la voce dei servizi, che si sentono assediati tanto dai genitori che dal Tribunale per i minorenni ed in difficoltà nel portare avanti il progetto assistenziale di tutela del minore; a volte giunge anche la voce dell'Autorità Giudiziaria che esprime la preoccupazione di una mancanza di rispetto dei diritti dei bambini da parte dei servizi. Nel frattempo il bambino resta accantonato da qualche parte: comunità familiare, famiglia affidataria, istituto.

Un denominatore comune a molte situazioni pervenute all'Ufficio è legato alla lunga durata del tempo che decorre prima che sia presa una decisione sul destino del bambino a crescere nella propria famiglia di origine o in un'altra famiglia. Talvolta questa decisione non arriva mai ed il bambino continua a crescere in una comunità o in

un istituto benché il legame con la famiglia di origine vada in ogni caso mantenuto. Il bambino sembra oscillare per anni in una situazione di sospensione esistenziale, dove il diritto a vivere in famiglia si scontra con l'impossibilità di decidere "in quale famiglia". Lo stesso istituto dell'affido è previsto per due anni rinnovabili in particolari condizioni.

La normativa vigente di fatto non contempla l'enorme numero di casi di minori accolti in strutture tutelari che necessitano di una famiglia sostitutiva ma che contemporaneamente necessitano di non interrompere i legami, sia pur flebili e impoveriti, con i propri genitori di origine.

A questo proposito è interessante menzionare la recente giurisprudenza del Tribunale per i minorenni di Bari il quale, nei casi di affido familiare prolungato negli anni, procede favorendo, dove è possibile, l'adozione semplice da parte dei genitori affidatari. Il minore si trova così a mantenere il proprio cognome ed ad aggiungere quello della seconda famiglia degli affetti.

Nei casi analizzati ci ha colpito la mancanza di attento monitoraggio sullo stato di salute psico-fisica del minore nell'iter della tutela. Le osservazioni sono prevalentemente condotte dal servizio sociale e l'eventuale valutazione da parte del servizio distrettuale specifico tende ad essere puntuale e non progettuale. La situazione si complica ulteriormente nei casi in cui i minori vengono accolti in comunità distanti dalla zona di residenza e dove diventa difficile per queste ottemperare a tale monitoraggio attraverso il contributo dei servizi sanitari di zona.

Altra disfunzione istituzionale osservata è quella per cui, nei progetti di tutela del minore e di recupero della famiglia di origine, non vengono stabiliti tempi chiari per tutti i soggetti coinvolti, nonostante la legge 149/2001 si esprima chiaramente su questo punto.

Una disfunzione frequentemente osservata riguarda la tipologia di comunicazioni che i servizi fanno al Tribunale per i minorenni. Le osservazioni di ordine sociale e psicologico riportate talvolta afferiscono più all'ordine clinico e, in molti casi, non hanno rilevanza giuridica. Le risposte del Tribunale generalmente sono congruenti con il tipo di comunicazioni che i servizi fanno, eccetto in alcuni casi dove il giudice non ritiene di dover tenere in considerazione le proposte dei servizi.

Questa disfunzione necessita di una riflessione specifica sia in termini di revisione delle Linee Guida regionali, che vengono frequentemente disattese, sia in termini di formazione specifica degli operatori quando trasmettono rapporti psicologici o sociali agli Organi Giudiziari.

Ma su questo – come si è indicato in altra parte della Relazione – si sta impegnando lo specifico Gruppo di lavoro istituzionale sulla "vigilanza e segnalazione".

## E. Vigilanza su strutture tutelari

L'attività di vigilanza sulle situazioni di collocamento extrafamiliare di minori, che sono soggetti ad interventi di tutela, viene espletata dall'Ufficio attraverso l'analisi delle segnalazioni specifiche su strutture tutelari o situazioni di affidamento familiare disfunzionali; oppure attraverso la rilevazione - durante l'istruttoria di casi di minori segnalati all'Ufficio - di criticità a carico delle strutture tutelari o delle famiglie affidatarie che li hanno in affidamento.

È questa la circostanza più tipica e caratterizzata di interpretazione e collaborazione fra l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori (L.R. 42/88 articolo 2 lettera b), la Procura presso il Tribunale dei Minori (L. 149 articolo 9), la Direzione Regionale dei Servizi Sociali (L. 149, articolo 2) con l'Osservatorio regionale e i Servizi territoriali dei Comuni e delle ASL.

In questo senso si è sviluppata l'azione di vigilanza dell'Ufficio che, alla luce delle informazioni ricevute, ha promosso iniziative, congiunte con gli uffici sovraccitati, di valutazione, ispezione, controllo e prescrizione relative agli aspetti logistici, organizzativi, progettuali, e psicosociali delle strutture interessate.

### Tipologie delle segnalazioni

Fonte segnalante	<input type="checkbox"/> carente <input type="checkbox"/> segnalate
Conoscente del minore o familiare	Assistenza educativa carente o iatrogena rispetto al benessere del minore per: <ul style="list-style-type: none"> <li>- mancanza di figure educative fisse nel tempo</li> <li>- mancanza di una progettualità specifica educativa</li> <li>- bassa vigilanza dei minori in comunità,</li> <li>- carenze igienico sanitarie</li> <li>- accordo parziale con i servizi sociali e con le famiglie di origine del minore</li> <li>- mancanza di un raccordo tra comunità e servizi sanitari di zona soprattutto in riferimento alla presa in carico psicoterapica del minore</li> </ul>
operatore di comunità	- Carenze igienico sanitarie
famiglia affidataria	- Carenze igienico sanitarie, - assistenza educativa carente della comunità per mancanza di una comunicazione diretta tra servizi, operatori di comunità, famiglia di origine e famiglie di appoggio, mancanza di gradualità di passaggio da una situazione di affidamento a una famiglia affidataria a quella di una struttura tutelare
Ufficio del Pubblico Tutore all'interno dell'attività di ascolto centrata su altre problematiche	- assaggi del minore da differenti comunità in pochi anni: lo dimettono per impossibilità di realizzare il progetto educativo - frequente cambiamento delle figure di riferimento della comunità e compromissione del progetto educativo per il minore - mancanza di comunità tutelari in alcuni territori regionali e conseguenze migrazione del minore lontano dal suo ambiente e dai rapporti significativi extrafamiliari - mancanza di comunità tutelari psicoterapiche per minori, in particolare adolescenti e preadolescenti, che necessitano di interventi specialistici di cura per la psicopatologia da cui sono affetti, oltre al grave disagio sociale