



REGIONE DEL VENETO

Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori

IL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI DEL VENETO

Relazione sull'attività per l'anno 2006

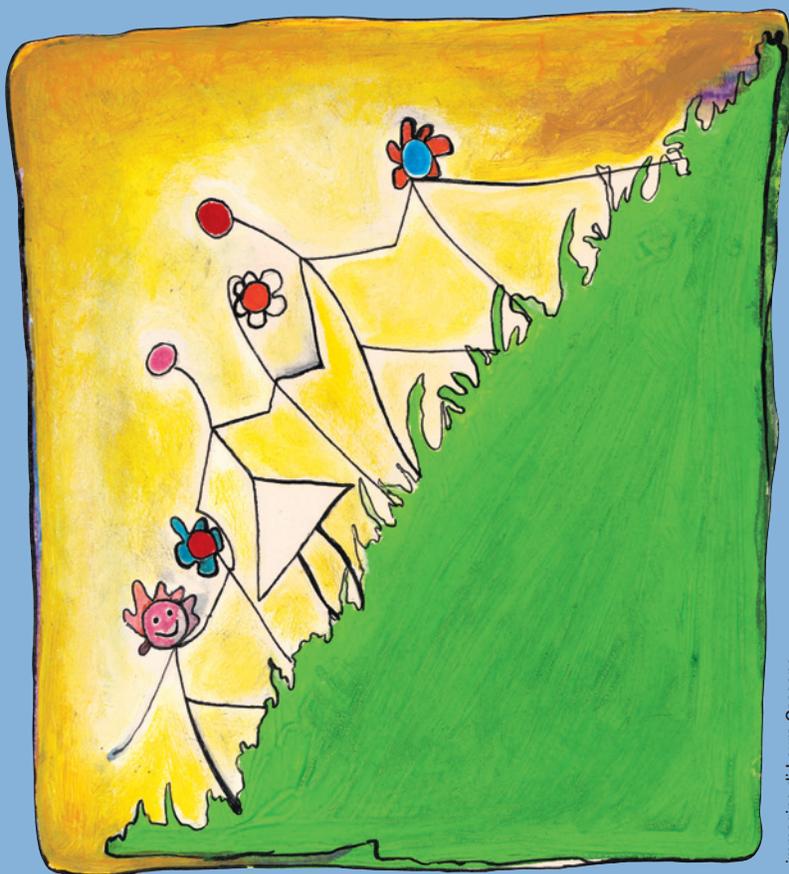


immagine di Laura Cascone

IL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI DEL VENETO

Relazione sull'attività per l'anno 2006

Lucio Strumendo
Pubblico Tutore dei minori

Dicembre 2006

Indice

Introduzione - Lo schema della Relazione	4
Parte prima - Identità e strategie per il Garante regionale dell'infanzia	11
Parte seconda - Programmi, progetti, attività	18
Parte terza - Le garanzie dei diritti: i tutori, l'ascolto, la vigilanza, le Linee Guida, il monitoraggio delle segnalazioni di minori di età inoltrate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	26
Capitolo I - Il Progetto Tutori	28
1.1 <i>Il tutore legale volontario del minore di età</i>	28
1.2 <i>Il ruolo dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto</i>	30
1.3 <i>Le azioni del Progetto Tutori</i>	31
1.4 <i>Il Progetto Tutori e i minori stranieri non accompagnati</i>	31
1.5 <i>Il Curatore speciale</i>	32
Capitolo II - L'Ascolto	33
2.1 <i>Il paradigma dell'ascolto</i>	33
2.2 <i>L'ascolto istituzionale</i>	34
2.3 <i>Brevi considerazioni sui dati relativi al 2006</i>	37
Capitolo III - La Vigilanza	45
Capitolo IV - Le Linee Guida	48
Capitolo V - Il monitoraggio delle segnalazioni di minori di età inoltrate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	50

Parte quarta - Considerazioni conclusive	52
Appendice	55
<i>Convenzione relativa all'attività dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori</i>	56
<i>Proposta di emendamento – art. 65 Organi di garanzia Proposta nuovo Statuto regionale</i>	64
<i>Il Progetto Tutori – Dati e prospetti</i>	65
<i>L'Ascolto – Dati e prospetti</i>	80
<i>Le Pubblicazioni</i>	89

Introduzione - Lo schema della Relazione

Il Veneto, in coerenza e in attuazione delle Convenzioni internazionali, dispone di un vero e proprio sistema di infrastrutture per la promozione e la protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Infatti, a fianco degli organi e degli uffici che alla dimensione regionale e locale (Comuni e Aziende ULSS) organizzano prestazioni e servizi alle persone e alle famiglie, operano ormai da alcuni anni altre specifiche istituzioni e strutture con il compito di fornire supporto conoscitivo e garanzia ausiliaria nell'azione di cura e di protezione dei soggetti che sono preposti al perseguimento del "miglior interesse" del fanciullo.

Fra queste istituzioni vi è sia l'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza, istituito il 4 agosto 1998 con DGR 2935 in attuazione della L. 451/1997; sia l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, istituito con la L.R. 42/1988.

Ho voluto espressamente richiamare l'Osservatorio, in apertura di relazione, perché proprio quest'anno (12 dicembre 2006) esso ha presentato il tradizionale Rapporto sulla condizione del minore nella Regione del Veneto dal titolo *Nessuno è minore*, con un'impostazione così originale e ricca di dati e di chiavi analitico-interpretative da consentire di potervi fare, anche da parte mia, riferimento sicuro ed affidabile per quanto riguarda sia la narrazione della condizione dell'infanzia, sia l'individuazione delle problematiche sociali, psicologiche, politiche e amministrative che ne accompagnano lo sviluppo verso la piena maturità. E' a quel Rapporto, quindi, che si intende fare riferimento anche in questa Relazione, nella quale invece si rappresenteranno le strategie e le azioni condotte nel corso del 2006 dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori che - come è noto - sono ispirate al *principio di garanzia* dei diritti dei minori.

Si tratta di un principio che, nel contesto della realtà regionale veneta, ricca di servizi e di istituzioni preposte alla protezione del minore, si declina in forme di *promozione culturale* per una concezione dei diritti coerente con i paradigmi universali dei diritti umani; di *sensibilizzazione* e di *formazione* di persone (i tutori legali) che possano e sappiano prendersi cura dei minori privi o privati di genitori esercenti la responsabilità genitoriale; di *ascolto* dei bisogni personali dei minori e delle aporie organizzative, che talvolta si accompagnano all'azione di cura e di protezione, per agevolarne la soluzione attraverso l'azione di consulenza, di persuasione, di mediazione interprofessionale ed interistituzionale; di *analisi* e di *ricerca*, volte alla riflessività sistemica (*Linee Guida per la presa in carico, la segnalazione e la vigilanza*, ecc.) sia per facilitare l'opera dei professionisti dei servizi pubblici e del terzo settore nell'approccio alle questioni più innovative e complesse del lavoro di protezione e tutela (in particolare i rapporti con l'Autorità giudiziaria); sia per concorrere alla proposta e alla implementazione di buone prassi e di buone politiche per l'infanzia.

La presente Relazione cercherà di dare conto delle attività svolte nel corso dell'anno 2006 all'insegna dei quattro criteri appena citati e lo farà avvalendosi - anche e in parte - di alcuni documenti/pubblicazioni, testimoni in corso d'opera del lavoro di analisi e di riflessione sotteso alle varie iniziative.

In particolare si richiameranno:

- a) la Relazione svolta dal sottoscritto in apertura del convegno internazionale *Verso un sistema nazionale di garanzie dei diritti dell'infanzia*, svoltosi a Padova il 19 e il 20 ottobre 2006, che ha rappresentato sia un momento importante per lo sviluppo di una moderna delineazione dei caratteri fondanti delle istituzioni di garanzia dei minori; sia una circostanza autorevole per la sollecitazione all'iscrizione dell'argomento nell'agenda dei lavori parlamentari;
- b) la pubblicazione *Il Pubblico Tutore dei minori del Veneto - Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'istituzione, le funzioni, le*

attività” (ottobre 2006)¹, che raccoglie in sintesi le diverse azioni sviluppate in corso d’anno dall’Ufficio con una più articolata esposizione degli esiti del Progetto Tutori.

La Relazione si articolerà, pertanto, secondo la seguente sequenza:

- una **Prima Parte** affronterà gli aspetti di carattere istituzionale e strategico che attengono al profilo e all’identità del Garante dell’infanzia, quali emergono non solo dalle definizioni della dottrina, della pubblicistica e della normativa più ricorrente, ma anche dalla prassi più accreditata - seppur poco numerosa - sviluppata dalle Regioni, e in primo luogo dalla Regione Veneto, nel corso di un quinquennio. La falsariga di tale illustrazione sarà data dai lavori del citato convegno di Padova, che sull’argomento ha rappresentato una tappa rilevante soprattutto attraverso la sottoposizione al dibattito politico e culturale del cosiddetto *Documento comune per un sistema nazionale / regionale di istituzioni di garanzia dei diritti dell’infanzia* (presentatori e redattori i Pubblici Tutori / Garanti di Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche)².

- La **Seconda Parte** sarà dedicata ad illustrare nel suo insieme sia il disegno complessivo - cioè il senso logico - del lavoro svolto, sia le singole specifiche attività che si sono potute realizzare nel corso dell’anno, adottando, per una migliore comprensione delle connessioni fra le parti, la seguente tripartizione:

- a. la *promozione culturale*, caratterizzata anche nel 2006 da una serie di attività che hanno dato luogo, tra l’altro, ad alcune

¹ In appendice si riporta copia della copertina e dell’indice della pubblicazione edita a cura dell’Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova.

² In appendice si riporta copia della copertina e dell’indice della pubblicazione “Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell’infanzia e dell’adolescenza”, edita a cura dell’Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova, che raccoglie oltre al testo del “Documento comune per un sistema nazionale / regionale di istituzioni di garanzia dei diritti dell’infanzia” (presentatori e redattori i Pubblici Tutori / Garanti di Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche) anche il testo della Relazione svolta dal sottoscritto in apertura del convegno internazionale “Verso un sistema nazionale di garanzie dei diritti dell’infanzia”.

- pubblicazioni illustrative (in appendice se ne riporta copia della copertina e dell'indice);
- b. il lavoro di *ricerca, analisi e documentazione* per promuovere conoscenze, favorire riflessività ed avanzare proposte;
 - c. l'attività orientata specificamente alla *garanzia dei diritti* dei fanciulli.
- E' quest'ultima una attività a più elevata connotazione istituzionale ed a maggiore caratterizzazione tecnico-professionale; per cui di essa si darà una rappresentazione più articolata, che comprende l'intera **Parte Terza** e si articola in cinque distinti capitoli:
1. i *tutori legali* e lo stato di avanzamento del relativo progetto di sensibilizzazione, formazione e gestione;
 2. l'*ascolto* delle problematiche dei bambini con le peculiarità di metodi, scopi e relazioni proprie dell'autorità di garanzia, che ha come identità la consulenza, la persuasione e la mediazione interistituzionale;
 3. la *vigilanza* sui minori accolti in ambiti e strutture diverse dalla famiglia di origine;
 4. l'elaborazione e l'aggiornamento costante delle *Linee Guida* come metodo e contenuto per la facilitazione del lavoro dei professionisti, sia nella presa in carico di minori soggetti a rischio o a pregiudizio, sia nell'esercizio dell'attività di segnalazione dei casi all'Autorità giudiziaria, sia infine nell'attività di vigilanza.
 5. infine, in tale contesto di garanzia vanno ricomprese anche le risultanze del *monitoraggio sulle segnalazioni fatte dai servizi alla Procura minorile*, per cui è stata sviluppata un'apposita attività di ricerca, di analisi e di documentazione, conclusa per l'anno 2004 ed in corso per il 2006.
- La **Parte Quarta** infine - potendo richiamare la persistente attualità delle considerazioni svolte al riguardo con la Relazione per l'anno 2005 - riproporrà in sintesi alcune valutazioni relative sia al rapporto fra istituzioni di garanzia e nuovo Statuto regionale; che all'adeguatezza delle risorse tecniche, organizzative e professionali disponibili per raggiungere gli obbiettivi prefissati.

Merita rammentare anche in occasione di questa relazione che le attività descritte sono progettate ed eseguite - tenuto conto della inadeguata disponibilità di risorse tecnico-professionali in posizione organica presso l'Ufficio - principalmente utilizzando la collaborazione intellettuale di esperti e professionisti nell'ambito della *Convenzione fra la Regione Veneto - Ufficio del Pubblico Tutore dei minori e l'Università di Padova - Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli*, stipulata il 14 maggio 2004 con DGR n. 1413 per il periodo 2004-2006 e rinnovata per il triennio 2007 - 2009 con DGR n. 2492 del 7 agosto 2006³.

La gestione della Convenzione comporta: l'utilizzo di un *Gruppo di Regia* per l'elaborazione strategica ed il monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti. Il Gruppo è composto dal prof. Lucio Strumento - della Regione del Veneto; prof. Marco Mascia - Vicedirettore del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova; prof. Valerio Belotti - docente di Politiche dell'infanzia e dell'adolescenza nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova; prof. Paolo De Stefani - docente di Diritto internazionale penale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani; dott.ssa Chiara Drigo - Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani presso l'Università di Padova; dott. Massimo D'Onofrio - funzionario incardinato nell'Ufficio con competenze giuridico-amministrative; la consultazione periodica di un gruppo di rappresentanti tecnici ed istituzionali (*Gruppo Consultivo*); la presentazione di un *Piano di attività annuale*, sottoposto all'approvazione conclusiva della Giunta Regionale; nonché la presentazione della rendicontazione scientifica ed economico-finanziaria alla conclusione del ciclo attuativo di ciascun Piano di attività.

La considerazione del buon esito della collaborazione con l'Università di Padova mi suggerisce di collocare qui un sincero

³ In appendice si riporta il testo della Convenzione fra la Regione Veneto - Ufficio del - e l'Università di Padova - Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli, stipulata il 14 maggio 2004

ringraziamento per le collaboratrici e i collaboratori interni all'Ufficio, per il prof. Antonio Papisca - Direttore del Centro -, per il prof. Marco Mascia - solerte sollecitatore del Gruppo di Regia e Vicedirettore del Centro medesimo -, per i valenti consulenti dell'Ufficio, e per quanti - della Direzione regionale Servizi Sociali, dell'Osservatorio regionale, delle ASL e dei Comuni, del Tribunale minorile di Venezia e della Procura presso il Tribunale minorile di Venezia - hanno accompagnato con simpatia, disponibilità e competenza il nostro lavoro comune.

Parte prima

Identità e strategie per il Garante regionale dell'infanzia

Per la promozione e attuazione delle proprie politiche di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, la Regione del Veneto può contare sul contributo originale di un'istituzione recente e peculiare come quella del Pubblico Tutore dei minori, nato nel 1988 per effetto della legge regionale n. 42, che ha introdotto per la prima volta in Italia tale organo di garanzia, anticipando una scelta compiuta poi da altre amministrazioni regionali (Friuli Venezia-Giulia, Marche, Lazio), ma non ancora maturata a livello nazionale, nonostante siano state presentate, nelle diverse legislature, diverse proposte di legge in tal senso.

La Regione del Veneto, accogliendo le sollecitazioni promosse nel corso degli anni Ottanta e Novanta dagli organismi internazionali (Nazioni Unite, Unione Europea, Consiglio d'Europa) e in linea con le più moderne legislazioni europee, ha fatto da precursore inserendo nel panorama istituzionale regionale un organismo indipendente deputato alla garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. A partire dal 2001 l'Ufficio di garanzia ha progressivamente acquisito quell'identità che oggi lo contraddistingue e che lo configura come una risorsa specifica, non sovrapponibile nel panorama regionale agli altri soggetti, deputati alla protezione e alla tutela dei bambini e dei ragazzi. Per comprendere tale identità non si può prescindere dal chiedersi che cosa s'intenda per organo di garanzia dei diritti e quale significato vada attribuito all'azione di garanzia, che si configura come la ragion d'essere dell'istituzione stessa. Il termine "garanzia"

suggerisce una dimensione di certezza, di concretezza e di risultato che va oltre l'individuazione e il riconoscimento dei diritti. È il tema attuale del necessario passaggio dalla dimensione dell'enunciazione a quella dell'effettività nel godimento dei diritti. Affinché gli importanti principi sanciti dalla normativa internazionale e nazionale non rimangano parole sulla carta, è fondamentale promuoverne l'effettività, ossia la reale possibilità per il minore di età di esercitare e praticare quei diritti dei quali gli è riconosciuta la titolarità. Il che significa fare i conti con il contesto in cui il minore vive e con la realtà che lo circonda. È in questa dimensione di senso che si colloca l'azione del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

Io tenterei di riassumere i tratti caratterizzanti dell'esperienza svolta in cinque formulazioni, sintetiche ed essenziali; alle quali è sottesa una comune impostazione di metodo.

Questi i cinque punti:

1. abbiamo interpretato il tema della *Promozione* come leva per produrre riflessività e realizzare un cambiamento culturale nel mondo degli adulti che vivono responsabilità verso i bambini, all'insegna della valorizzazione di una cultura assio-pratica dei diritti umani e dell'assunzione di comportamenti aperti all'accoglienza e all'integrazione.
2. Abbiamo aperto – e sollecitato ad aprire – *luoghi e forme di ascolto di minori, di loro rappresentanti e di operatori dei servizi*, dando seguito sia ad azioni di *consulenza*, di *composizione di conflitti*, di *mediazione*, di *persuasione*; sia ad azioni di *monitoraggio* e di *vigilanza*, soprattutto allorquando si tratta di minori allontanati dalla famiglia e accolti presso strutture di affidamento.
3. A questa dimensione dell'ascolto, appartiene anche il *Progetto tutori* (la loro sensibilizzazione, formazione, gestione dell'albo). La considerazione che ci ha mosso – in una lettura evolutiva del Codice Civile, della Convenzione di Strasburgo e delle nuove domande sociali di rappresentanza, relazionalità e soggettività giuridica – è che il tutore legale volontario si inquadra entro il nuovo sistema di garanzie dei diritti; e con il tutore, così formato, noi abbiamo inteso e intendiamo fornire al minore quel “rappresentante” capace di ascoltarlo, di

accompagnarlo, di averne cura nel contesto della sua vita di relazioni, anche amministrative e giudiziarie. Nel corso del triennio nel Veneto – ad esempio - abbiamo reclutato e formato quasi 500 tutori; più della metà sono già stati nominati ed utilizzati; fra di loro cresce sempre di più il numero di tutori per minori stranieri non accompagnati.

4. C'è una quarta opzione - che abbiamo assunto e praticato - ed è quella di considerare l'istituto del Garante come *sussidiario* rispetto ai servizi e ai loro professionisti, con l'accortezza, la "prudenza" e la discrezione di facilitare il loro lavoro, di promuovere le competenze, di valorizzarne la capacità e l'attitudine ad esercitare "responsabilità" sociale oltre che tecnica.
5. Anche per questo abbiamo dato luogo – ed è la quinta linea di azione – ad una attività coordinata e sistematica di *ricerca*, di *analisi*, di *elaborazione tecnico culturale* orientata a incrementare conoscenze e saperi per promuovere, sulle questioni di più elevata criticità, riflessività e responsabilizzazione (Minori stranieri non accompagnati, Linee Guida, Ospedali).

Ebbene, tutti questi indirizzi ed attività hanno dato luogo non solo alla sottoscrizione formale di *accordi* e di *protocolli*, ma anche alla *collaborazione operativa* con l'Autorità giudiziaria (Giudici tutelari, Tribunale per i minorenni, Procura minorile), con le Conferenze dei Sindaci, le AA.SS.LL., la Regione, l'Osservatorio sui più diversi temi (Tutori, Linee guida per la segnalazione e la vigilanza, Scuola, Minori stranieri non accompagnati, Ospedali, Mass media). Questi progetti insomma sono stati intessuti in una comune trama di rapporti e di relazioni, che - io penso – costituiscano la falsariga e il pregio – la cifra distintiva – dell'esperienza di una autorità di garanzia per i minori. E' questa la comune impostazione di metodo di cui parlavo prima.

Sono relazioni, rapporti che hanno come fondamento e prospettiva la costruzione di convergenze e di condivisioni nei linguaggi e nei procedimenti; insomma, come si suol dire, un "lavoro di rete", imprescindibile allorquando il "prevalente interesse del minore" chiama in causa soggetti, interessi,

competenze e responsabilità diverse (servizi, Autorità giudiziaria, Amministrazioni locali, ecc.).

Io ho verificato la praticabilità, l'opportunità e la convenienza di questo metodo di lavoro, orientato a connettere e a produrre dialogo e collaborazione, soprattutto in due ambiti del lavoro per la protezione e la tutela del minore:

- a. quello della predisposizione di istituti e presidi per garantire l'ascolto e la rappresentanza del minore (i tutori);
- b. quello della definizione e assunzione di buone prassi nell'approntamento e nella gestione della "presa in carico di un minore" in situazione di rischio o pregiudizio, allorquando si pone il problema della segnalazione del fatto all'Autorità giudiziaria (alla Procura minorile) per l'avvio eventuale o del ricorso al Tribunale o della restituzione del problema ai Servizi territoriali (Linee Guida).

Sono i due ambiti in cui vengono a confronto due distinti ma contigui universi (la giurisdizione e l'amministrazione); due distinte caratterizzazioni tecnico professionali (quella sociale e quella legale); due diversi criteri di azione (principio di beneficenza e principio di legalità); due diversi approcci all'azione (costruzione del consenso informato o atto imperativo della giurisdizione). Sono gli ambiti in cui si rivelano maggiormente le difficoltà – ma anche le opportunità – proprie di ogni passaggio di fase; come io credo sia questo: in cui non si è ancora consolidata per il diritto minorile la prassi di una giurisdizione fondata sul giusto processo, sulla terzietà del giudice, sul ruolo nuovo della Procura minorile, sulla rilevanza della responsabilizzazione e dell'autonomia degli operatori professionali dei servizi.

Sono questi gli ambiti in cui meglio si è potuta sperimentare ed esplicitare quella che a me pare un'attitudine peculiare e privilegiata per un'istituzione come quella del garante e cioè l'attitudine a "promuovere " facilitare" l'assunzione di capacità e di responsabilità, senza atteggiamenti presuntuosi ed invasivi, di carattere sostitutivo o alternativo o gerarchico; ma con approccio sussidiario, amichevole, se possibile maieutico. E sono gli ambiti, questi, per i quali anche in un sistema nazionale vanno promosse quelle attitudini.

Da questa esperienza deduco quattro diverse prospettive.

La prima è che questo approccio possa essere una linea di lavoro per il Garante non solo fattibile e possibile; ma anche utile perché accolta con gradimento dagli operatori; che possono così avere un alleato nel ritrovare, nel nuovo contesto culturale e giuridico della protezione/tutela del minore, la forza identitaria del proprio ruolo e della propria responsabilità e con essa possono costruire le alleanze per un rapporto sinergico e collaborativo con il Tribunale per i minorenni, la Procura presso il Tribunale per i minorenni e il Giudice Tutelare.

La seconda prospettiva è data dalla *imprescindibilità della dimensione regionale* per pensare ad una collocazione idonea ed efficace per il garante dell'infanzia; il quale deve poter agire allo stesso livello dimensionale in cui si programmano e si indirizzano le politiche sociali per la famiglia e l'infanzia e in cui si possono realizzare l'ascolto, la formazione e la facilitazione.

La terza prospettiva è data dalla correlativa *necessità di una legge nazionale* che da un lato promuova e vigili sul rispetto dei livelli essenziali per i diritti civili e sociali dei minori; e dall'altro curi il rapporto con le istituzioni nazionali, svolga gli adempimenti previsti dalle convenzioni internazionali ed assicuri il collegamento con i Garanti regionali.

La quarta prospettiva, di conseguenza, è quella di pensare il Garante per i minori con la dotazione di alcuni requisiti e attitudini particolari. Ed allora, per esempio, se è imprescindibile - come per le altre autorità indipendenti, quali il Difensore civico - il requisito dell'*autonomia* e dell'*indipendenza oggettiva* (che è un presupposto normativo, ma anche un disvelarsi nella prassi), ritengo che diversamente debba essere interpretato, per il Garante dell'infanzia, il *requisito della "terzietà"*: nel senso che per esso deve prevalere il momento della facilitazione su quello della mediazione; dell'azione esterna ma concomitante, piuttosto che quello - improprio - del terzo giudicante.

In sostanza penso che la sua autorevolezza - in assenza di ogni connotazione di *potestas* - possa derivare più dalla capacità di declinare le sue funzioni in modo sussidiario, amichevole, persuasivo dialogante, piuttosto che da una caratterizzazione

esoriativa e predicatoria; o ancor peggio invasiva, secondo lo schema improprio di un qualsivoglia ennesimo controllo.

Del resto, con questo insieme di pensieri, di concetti e di esperienze – maturate nel corso di un quinquennio e non nella solitudine intellettualistica, ma con l'esercizio dello scambio e della contaminazione con le istituzioni contigue dell'amministrazione e della giurisdizione – abbiamo predisposto e presentato al citato convegno di Padova - quello che con approssimazione abbiamo chiamato *Documento comune*¹; comune perché elaborato con il concerto dei Pubblici Tutori/Garanti della Regione del Friuli Venezia-Giulia e delle Marche. E' un documento che non sottintende nessuna presunzione di eccellenza, ma solo la consapevolezza che, per la decisione, è utile affiancare, alla considerazione dei principi anche la cognizione e la valutazione del loro impatto esperenziale, di cui il Veneto costituisce un esempio significativo.

E' per questo che nel documento abbiamo distintamente enumerato tre questioni:

1. le *questioni di preambolo*: e cioè le ragioni costitutive di un sistema di garanzie in Italia e nelle Regioni, che risiedono nell'acquisizione culturale e normativa delle raccomandazioni internazionali sui diritti del fanciullo;
2. le questioni attinenti ai *pre-requisiti*, ai *criteri* e agli *indirizzi* che devono presiedere a tali istituzioni, partendo dalle peculiarità del nostro Paese: il nuovo impianto della Costituzione, fondata sull'autonomia e sulla sussidiarietà; il ruolo essenziale delle Regioni per le politiche sociali e quindi per la valorizzazione dei livelli di garanzia dei diritti sociali e relazionali; la connessione logica e la distinzione funzionale fra Garante nazionale e Garanti regionali (appunto, un sistema); l'evoluzione della giustizia minorile a cui penso non sia di disturbo, in un processo di innovazione, l'affiancamento - rispettoso e collaborativi - di un'Autorità non giurisdizionale

¹ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione "Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza".

come il Garante dell'infanzia che - per la contiguità con i servizi e con l'Autorità giudiziaria che la caratterizza - ne agevoli la collaborazione, partendo dalla valorizzazione della centralità dei diritti dei bambini;

3. infine, in quel documento abbiamo affrontato la questione delle funzioni. Rispetto alle quali non credo che sia bene, in una legge generale di indirizzo e di principi, elencare una minuziosa casistica di funzioni e di attività da assegnare al Garante (nazionale e regionale), come se si trattasse di un documento programmatico. Credo piuttosto che si tratti di enucleare e di definire normativamente come essenziali solo quelle funzioni che si pongono come caratterizzanti di questa istituzione, con particolare riguardo proprio alla tipicità e alla esclusività del suo approccio alla condizione e ai diritti dei bambini; e che noi abbiamo richiamato in pochi punti e parole chiave: promozione culturale; ascolto da realizzare promuovendo l'accessibilità, l'amichevolezza, la gratuità; formazione dei rappresentanti/tutori; mediazione interistituzionale; facilitazione; vigilanza; ricerca ed analisi per favorire riflessività ed innovazione.

Parte seconda

Programmi, progetti, attività

Come abbiamo cercato di argomentare nella Parte prima, la scelta strategica principale del Pubblico Tutore è stata quella di investire nella promozione di alleanze e di reti di lavoro all'interno delle quali produrre riflessività, al fine di poter dialogare con un linguaggio comune, fondamento di politiche condivise.

L'azione di "costruzione" dell'identità del Pubblico Tutore ne ha definito anche il posizionamento rispetto alle altre istituzioni, con riferimento alle due dimensioni della tutela dei minori di età: quella *giurisdizionale* dei diritti e quella *amministrativa* dell'erogazione della cura, della protezione e dell'assistenza. La prima di competenza dell'Autorità giudiziaria e dominata, quindi, dal principio di legalità; la seconda propria dei servizi, che agiscono esclusivamente nella sfera della beneficenza. Rispetto a questi due poli il Garante dei minori opera in modo sussidiario, con l'obiettivo di favorire la tutela non conflittuale del bambino e del ragazzo e, nello spirito della *Convenzione di Strasburgo*, di scongiurare, per quanto possibile, il loro coinvolgimento in percorsi giudiziari.

Le attività avviate in questi anni dal Pubblico Tutore sostanziano il carattere dell'istituzione, riproponendo a vari livelli queste scelte culturali e strategiche. Tali iniziative possono essere raggruppate in tre filoni principali.

1. Il primo raccoglie le azioni e i progetti afferenti all'area della **Garanzia dei diritti**. In questo ambito sono da includere a) il *Progetto tutori*, b) l'attività di *Ascolto*, c) quella di *Vigilanza*, d) la produzione di *Linee guida* per la tutela. Di tale filone si

discuterà più ampiamente nella Parte terza di questa Relazione. Qui basti ricordare che:

- a. Il *Progetto Tutori* è volto all'individuazione, alla formazione e al sostegno di volontari disponibili ad assumersi la funzione di rappresentanza legale di un minore di età. Il principale obiettivo è quello di ridurre i casi di ricorso a nomine meramente "istituzionali" (il sindaco, l'assessore, ecc.) che, nella generalità dei casi, non sono coerenti con i compiti di cura personale del bambino, che il tutore legale svolge. I corsi attuati nei vari ambiti territoriali delle Aziende sociosanitarie hanno portato alla formazione di quasi 500 volontari nel Veneto. I loro nominativi sono inseriti in un apposito archivio, gestito dall'Ufficio del Pubblico Tutore, che viene utilizzato dalla competente Autorità giudiziaria per una tempestiva individuazione del volontario più idoneo ad assumere la tutela in uno specifico caso. Ad oggi più della metà dei volontari formati con il progetto è impegnata in una tutela. Nell'ambito di questo progetto si è realizzato un apposito ed originale *Vademecum per i tutori volontari* (Regione del Veneto, Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori 2006)¹, quale supporto all'esercizio pratico della tutela.
- b. *L'attività di Ascolto* si concretizza nell'accoglimento di segnalazioni relative a diritti di bambini o ragazzi violati o trascurati, oppure a situazioni di difficoltà o disfunzionalità nei processi di protezione. Tali segnalazioni possono essere portate all'attenzione dell'Ufficio ad opera di singole persone, di servizi territoriali, di enti, di comunità di accoglienza o di famiglie affidatarie che si trovano in una situazione di stallo istituzionale, organizzativo e relazionale. Le richieste di consulenza, di indirizzo e di sostegno possono

¹ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione edita a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

dar luogo tanto allo svolgimento di un'azione di analisi, di consiglio, di supporto tecnico o di mediazione da parte del Pubblico Tutore; quanto all'avvio di una procedura di segnalazione alle istituzioni amministrative o giudiziarie, affinché la questione venga da esse adeguatamente assunta e trattata.

- c. *L'attività di Vigilanza* è relativa all'assistenza prestata ai bambini che vivono fuori dalla loro famiglia d'origine e ha principalmente finalità tutorie e di sostegno ai servizi residenziali ed alle famiglie affidatarie. È interpretata come momento di verifica e monitoraggio e, quindi, è priva di significati censori o autoritativi differenziandosi così dalla vigilanza di cui sono titolari altre istituzioni. Si sostanzia in attività di consulenza e segnalazione o invito agli enti deputati perché provvedano in base alle loro competenze.
- d. *L'elaborazione, la promozione e l'implementazione di Linee guida e buone prassi* sono invece orientate alla definizione condivisa dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti - istituzionali e non - che si occupano di minori di età, in particolare di quanti versano in situazioni di rischio e pregiudizio. Nel contesto di tali attività sono state prodotte le *Linee Guida* per la presa in carico, la segnalazione e la vigilanza, risultato di un lavoro realizzato d'intesa con l'Assessorato regionale alle politiche sociali, volontariato e non profit, il Tribunale per i minorenni di Venezia e la Procura presso il Tribunale per i minorenni di Venezia (Regione del Veneto 2005)*. Sono attualmente in fase di elaborazione le *Linee Guida per la comunicazione tra scuola e servizi socio-sanitari*, esito di un percorso di studio e analisi delle esperienze che emergono dal mondo della scuola, finalizzate a suggerire percorsi praticabili di interazione tra scuola, famiglia, servizi, terzo settore e territorio, funzionali ad una precoce lettura e assunzione di responsabilità rispetto a bisogni trascurati dei bambini minori e degli adolescenti.

2. Il secondo filone di attività concerne l'area della **Promozione culturale**, orientata a diffondere in alcuni ambiti organizzativi (scuola, sport, ospedali, mass media, operatori sociali, privato sociale, volontariato, associazionismo di ragazzi, ecc.) la conoscenza dei diritti dei minori di età, la consapevolezza e la condivisione del loro valore, con l'obiettivo di favorire un cambiamento culturale basato sulla centralità del bambino e del suo interesse e su un'idea positiva dell'infanzia e dell'adolescenza. Accanto ad azioni di tipo tradizionale (realizzazione di incontri di sensibilizzazione e informazione pubblica sui temi della protezione e della tutela dei minori, partecipazione a convegni, produzione di pubblicazioni), il Pubblico Tutore è impegnato in progetti specifici contraddistinti e accomunati da precise scelte sul piano del metodo e del contenuto: come quella di sviluppare azioni di valorizzazione e di diffusione di esperienze e buone prassi maturate in ambiti mirati e sensibili; oppure quella di promuovere il lavoro con gli adulti che, per professione o impegno sociale, si relazionano con bambini e adolescenti (insegnanti, educatori e operatori di comunità, allenatori sportivi, operatori dei mass media), favorendo così in questi pubblici privilegiati lo sviluppo di un'autentica capacità di ascolto del minore, di rilevazione e di interpretazione dei suoi bisogni. Le azioni svolte in questi anni hanno riguardato vari settori.

Nella *scuola* sono state attuate numerose esperienze di laboratorio, formazione e assistenza tecnica rivolte a docenti e dirigenti scolastici per favorire un approccio positivo ai diritti dei bambini (De Stefani 2004)².

Nell'ambito dell'informazione è stata avviata la realizzazione di un *Laboratorio veneto sulla comunicazione dell'infanzia e dell'adolescenza*, istituito presso l'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza e articolato in un sito web rivolto

² In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione edita a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

ai giornalisti (www.informaminori.it) e in iniziative formative e di ricerca (Belotti 2005)*. Il Laboratorio è finalizzato a rafforzare il dialogo e il confronto tra il mondo dell'informazione e le varie realtà che si occupano di infanzia e adolescenza e a migliorare, in generale, la qualità dell'informazione rivolta e riguardante bambini e ragazzi.

Sempre in questo filone si è realizzato un particolare percorso di ricerca svolto sul tema del diritto dei preadolescenti alla *partecipazione* (Regione del Veneto, Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori 2005)³.

Infine nel mese di settembre 2006 è stato messo in linea il nuovo *sito* del Pubblico Tutore dei minori del Veneto (<http://tutoreminori.regione.veneto.it>). Il consistente sviluppo delle attività dell'Ufficio e la loro riorganizzazione hanno richiesto una revisione radicale dei contenuti, che sono stati completamente aggiornati. Il sito contiene una banca dati normativa e uno spazio dedicato alle news. Anche gli aspetti grafici e le scelte di registro sono stati rivisti in funzione sia della specificità dello strumento comunicativo, sia dell'eterogeneità degli utenti (professionisti dei servizi, amministratori e funzionari pubblici, ma anche privati cittadini, compresi minori di età). Il nuovo sito si propone, quindi, come un primo luogo di informazione sull'attività svolta dal Pubblico Tutore e come uno spazio in cui sviluppare contenuti orientati alla tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, aperto ad un contesto locale, nazionale ed internazionale.

3. Nel terzo e ultimo filone di attività possiamo raccogliere le varie azioni di **Ricerca e analisi**, promosse dal Pubblico Tutore per approfondire aspetti specifici della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, con riferimento alle diverse dimensioni sociali, normative ed istituzionali. I materiali raccolti ed elaborati sono finalizzati a sostanziare l'attività del

³ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione edita a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

Garante, orientandone le scelte strategiche sul piano degli obiettivi, dei contenuti e dei destinatari.

In questo ambito particolare rilevanza ha avuto una ricerca, svolta in collaborazione con la Direzione regionale per i servizi sanitari e le aziende sociosanitarie, finalizzata alla rilevazione del grado di rispetto e tutela dei diritti quando sono ospiti di strutture ospedaliere. Con il progetto *I diritti dei bambini in ospedale*, per la prima volta in Italia e in Europa, un organo regionale ha sottoposto a verifica *la Carta dei diritti dei bambini degenti in ospedale* (Parlamento europeo, Risoluzione del 13 maggio 1986). La ricerca avviata nel 2003 dal Pubblico Tutore, infatti, si proponeva di aprire una riflessione puntuale e documentata sull'attenzione data ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito ospedaliero in Veneto, rilevandone il grado di rispetto e tutela. Il progetto si è svolto in collaborazione con la Direzione Regionale per i Servizi Sanitari del Veneto e con alcuni rappresentanti del mondo della Sanità, che hanno costituito un gruppo di studio regionale con compiti di progettazione e monitoraggio.

La ricerca si è articolata in diverse fasi:

- individuazione della normativa di riferimento (soprattutto di livello comunitario);
- rilevazione di dati relativi all'intero percorso del minore ricoverato - con il coinvolgimento di figure professionali specifiche operanti nei 93 ospedali della regione - al fine di individuare il livello di congruità tra le vigenti prassi ospedaliere e i diritti dei minori d'età ospedalizzati così come enunciati nella *Convenzione internazionale sui diritti dei bambini* e nella *Carta europea dei bambini degenti in ospedale*;
- indagine sulla percezione del rispetto dei diritti dei minori ricoverati di età compresa fra i 14 e i 17 anni da parte degli stessi pazienti, dei loro genitori e dagli operatori sanitari.

Gli esiti della ricerca, presentati in un seminario di studio, sono stati oggetto di una pubblicazione dell'Ufficio - *L'ospedale*

a misura di bambino - Autori vari - Cleup, Padova 2006³, che si propone di apportare un contributo alla riflessione generale sui diritti dei minori nel contesto sanitario e di avviare, dove necessario, processi di cambiamento condivisi e non conflittuali.

Anche il mondo dello *sport* è stato identificato come area di interesse poiché rappresenta uno degli aspetti più rilevanti delle attività non scolastiche svolte dagli adolescenti. Obiettivo della ricerca era l'avvio di una riflessione sul significato che lo sport assume per gli adolescenti che lo praticano e per gli adulti che lo organizzano, anche in ragione della forte differenziazione esistente tra le diverse modalità di svolgimento della pratica sportiva organizzata, della significativa eterogeneità dei percorsi formativi caratterizzanti gli adulti coinvolti in questi processi, della diversificazione di valori e norme che sostengono tali pratiche. La ricerca, realizzata d'intesa con il Coni, ha coinvolto adolescenti, tecnici e dirigenti di società sportive che operano con adolescenti minori d'età, nonché gli stessi adolescenti. Sulla base del materiale prodotto è stato redatto un rapporto di ricerca dal titolo *Relazioni ed emozioni nello sport* e una *Carta sulle esperienze delle pratiche sportive degli adolescenti* (Belotti ed altri 2006)*.

Un'altra importante attività di ricerca ha riguardato la *condizione dei minori stranieri non accompagnati* presenti in Veneto con l'obiettivo specifico di fornire alle istituzioni di governo regionale, ai servizi e al privato sociale il quadro del fenomeno, presentando e contestualizzando i diversi orientamenti e approcci dei soggetti istituzionali che si occupano di questi minori. L'attività di ricerca ha comportato l'analisi delle pratiche amministrative e operative delle varie istituzioni considerate, le tipologie di intervento e di interazione che appaiono maggiormente rispettose

³ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione edita a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

dell'esigenza di tutela dell'infanzia e di rispetto della legalità (De Stefani e Butticci 2005)⁴.

Infine, è stata avviata una ricerca sulle *segnalazioni riguardanti minori in situazioni di rischio o pregiudizio inviate alla Procura* della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia, finalizzata ad approfondire le interazioni tra i servizi sociali e l'Autorità giudiziaria. I risultati ottenuti stanno consentendo di elaborare e promuovere prassi trasparenti e condivise di comunicazione e collaborazione tra i soggetti istituzionali coinvolti (Catullo 2006)⁵.

Le azioni svolte in questi anni nei tre filoni tematici descritti, contribuiscono a definire l'immagine di un'istituzione - il Pubblico Tutore dei minori - che, lontana dall'essere semplice "accessorio" delle politiche sociali e di tutela, ricopre uno spazio proprio e importante: quello che nei moderni apparati amministrativi è riservato agli organi di garanzia rivolti alla mediazione tra i soggetti, alla facilitazione dei processi, all'orientamento e alla consulenza per una tutela effettiva e non conflittuale dei diritti.

⁴ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione edita a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

⁵ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione - in fase di preparazione - a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

Parte terza

Le garanzie dei diritti: i tutori, l'ascolto, la vigilanza, le linee guida, il monitoraggio delle segnalazioni alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

Le funzioni di garanzia costituiscono la principale ragion d'essere dell'esistenza dell'Ufficio di protezione e di pubblica tutela dei minori della Regione del Veneto.

La garanzia dei diritti dei minori va intesa come dimensione in cui i diritti vengono sostenuti concretamente attraverso la previsione di istituti e figure che si affiancano al minore d'età con funzioni fondamentalmente educative e di orientamento ("prendersi cura"), finalizzate a consentirgli l'effettivo esercizio di quei diritti di cui è portatore.

Tali funzioni comprendono, in base alla L.R. 9 agosto 1988 n. 42, le attività maggiormente orientate alla garanzia dei diritti del minore di età, quali:

1. il *Progetto Tutori*, volto all'individuazione, alla formazione e al sostegno di tutori legali volontari per minori di età (art. 2 co. 1 lett. a).
2. l'*attività di Ascolto*, espletata sulle segnalazioni inviate all'Ufficio, che si sostanzia in azioni di orientamento, mediazione e consulenza (art. 2 co. 1 lett. f, g);
3. la *Vigilanza* sull'assistenza prestata dalle comunità tutelari ai minori accolti (art. 2 co. 1 lett. b);

4. l'*elaborazione, la promozione e l'implementazione di Linee guida e buone prassi* per la protezione e la tutela dei minori in situazioni di rischio e pregiudizio;
5. il *monitoraggio delle segnalazioni* di minori di età inoltrate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni-

Capitolo I - Il Progetto Tutori¹

1.1 Il tutore legale volontario del minore di età

Quando un minore è privo dei genitori (orfano, figlio di ignoti, minore dichiarato adottabile) o quando i genitori non possono esercitare la potestà per decisione dell’Autorità giudiziaria o perché lontani (minori stranieri non accompagnati), la legge prevede che sia nominato un tutore che lo rappresenti legalmente.

Nella maggior parte dei casi la tutela viene attribuita a componenti della famiglia diversi dai genitori (nonni, zii, etc.). Ma vi sono casi in cui questa soluzione interna non può trovare attuazione, diventando inevitabile la scelta di un estraneo.

Il tutore legale volontario è una persona che si rende disponibile ad esercitare questa funzione di rappresentanza legale del minore di età.

Individuato tra persone preparate, motivate e dotate della necessaria sensibilità e attenzione, il tutore volontario rappresenta un’importante risorsa che la società civile mette a disposizione dei minori meno fortunati e, nello stesso tempo, un concreto contributo per la trasformazione del rappresentante legale del minore da figura meramente burocratica (spesso ancora oggi per prassi vengono nominate come tutori persone che ricoprono incarichi istituzionali nel territorio di residenza del minore interessato: il sindaco, l’assessore o il dirigente dei servizi sociali, i responsabili o i dirigenti di servizi della ULSS) ad un soggetto significativo nel percorso di protezione e tutela del minore in difficoltà.

¹ In appendice sono riportati dati e grafici relativi ai risultati del “Progetto Tutori”.

In linea con la *Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del fanciullo* del 1996 (ratificata dall'Italia con legge 20 marzo 2003, n. 77) ed in particolare con la figura di "rappresentante" in essa descritta, il tutore volontario si configura come una presenza "amicale" che, affiancando costantemente il minore nel suo percorso di tutela - più o meno lungo -, di concerto con gli altri soggetti coinvolti, lo aiuta nell'esercizio dei diritti che la legge nazionale e internazionale gli riconosce. Una forma di tutela che non è solo rappresentanza legale e gestione del patrimonio del minore, ma anche cura del minore e perciò azione concorrente nell'indirizzo educativo.

Nel panorama della tutela legale dei minori di età, il tutore volontario costituisce un'innovazione sotto diversi punti di vista:

- *istituzionale*, perché sostituisce i tutori "obbligati" (sindaco, assessore, dirigente o funzionario ULSS,...) permettendo di offrire al minore una tutela *ad personam*; di far fronte alla crescente richiesta di tutori (in particolare dovuta all'aumento dei minori stranieri non accompagnati e all'introduzione del divieto di nomina per i direttori e operatori delle strutture tutelate - art. 3 legge 149/2001; di evitare la sovrapposizione di ruoli qualora il tutore appartenesse ai servizi territoriali di assistenza: chi dà assistenza non può rappresentare il minore;
- *sociale*, perché consolida l'idea che la tutela dei minori di età è un dovere delle istituzioni ma anche una responsabilità di tutta la comunità. Il tutore volontario è uno strumento per accrescere la conoscenza e la coscienza della società civile sul tema della tutela dei minori di età;
- *culturale*, perché è portatore della cultura dei diritti dell'infanzia (Convenzione di New York, 1989), del principio del superiore interesse del minore, di un'idea di tutela umana, relazionale, incentrata sui bisogni del minore.

1.2 Il ruolo dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto

Fermo restando che l'atto di nomina del tutore è di competenza dell'Autorità giudiziaria (Giudice tutelare ovvero Tribunale per i minorenni, a seconda dei casi), nella Regione del Veneto il compito di “reperire, selezionare e preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e di dare consulenza e sostegno ai tutori nominati” è attribuito per legge al (art. 2 lett. a, L.R. 9 agosto 1988, n. 42).

Il Pubblico Tutore del Veneto ha avviato nel 2001 il *Progetto Tutori*, un'esperienza unica a livello nazionale e internazionale sia per l'impostazione di metodo che per i risultati conseguiti.

Gli obiettivi principali del Progetto sono i seguenti:

- creare una rete regionale di persone socialmente motivate, tecnicamente preparate e disponibili ad assumersi la tutela legale di un minore di età;
- garantire ai tutori nominati dall'Autorità giudiziaria consulenza tecnica e aggiornamento formativo;
- monitorare l'attività dei tutori nominati, intervenendo con azioni di supporto e svolgendo una vigilanza indiretta sulle tutele aperte.

Il Progetto è realizzato d'intesa con l'Assessorato e la Direzione regionale ai servizi sociali e accompagnato da Protocolli di collaborazione con le Aziende sociosanitarie e le Conferenze dei Sindaci; nonché da Protocolli di intesa con il Tribunale per i minorenni di Venezia ed i Giudici Tutelari presso i Tribunali ordinari.

Per l'implementazione del Progetto in tutto il territorio regionale, l'Ufficio si avvale della collaborazione di professionisti indicati dalle ULSS e dalle Conferenze dei Sindaci di tutta la Regione, che hanno seguito uno specifico percorso formativo per svolgere poi il ruolo di referenti territoriali.

Tali referenti collaborano con il Pubblico Tutore nelle azioni di sensibilizzazione sulle problematiche della tutela minorile, di reclutamento e di formazione delle persone disponibili a diventare tutori e di monitoraggio dei volontari nominati tutori.

1.3 Le azioni del Progetto Tutori

L'Ufficio promuove l'organizzazione dei corsi di formazione dei volontari disposti ad assumere l'incarico di tutore legale per minori d'età e sovrintende alla loro realizzazione. I corsi si svolgono in sedi dislocate nel territorio regionale con riferimento principalmente agli ambiti delle aziende sociosanitarie, al fine di poter disporre di liste di aspiranti tutori articolate territorialmente, a garanzia della vicinanza del tutore al minore tutelato.

I nominativi e le informazioni concernenti i tutori formati vengono inseriti in un'apposita Banca Dati gestita dal , il quale raccoglie le richieste dell'Autorità giudiziaria e risponde fornendo l'indicazione del tutore più adatto nel caso specifico.

La gestione centralizzata delle liste dei volontari permette, inoltre, di mantenere un monitoraggio sul fenomeno della tutela legale a livello regionale, promuovendo la diffusione delle buone prassi.

Periodicamente vengono organizzati a livello territoriale degli incontri dei vari gruppi di tutori per monitorare la loro attività, fornire consulenza e aggiornamento formativo.

Inoltre, presso l'Ufficio del Pubblico Tutore è operativa un'équipe per garantire ai tutori attivi sostegno, accompagnamento, orientamento e consulenza tecnica.

Questa attività si esplica anche nei confronti dei professionisti dei servizi e delle comunità di accoglienza che necessitano di chiarimenti sulla tutela e sulle rispettive responsabilità.

1.4 Il Progetto Tutori e i minori stranieri non accompagnati

La figura del tutore legale risulta particolarmente rilevante nel caso dei minori stranieri non accompagnati.

Sulla base dei risultati della ricerca promossa dal “sulla condizione del minore straniero non accompagnato” e sui percorsi giuridici, amministrativi e di presa in carico che lo interessano, sono stati messi a punto dei corsi di aggiornamento formativo per i tutori volontari allo scopo di fornire loro gli elementi utili per svolgere il ruolo di rappresentanti legali nel caso della tutela di un minore

straniero, che richiede conoscenze tecniche e culturali specifiche. Il tutore, infatti, dovrà occuparsi della regolarizzazione del soggiorno del minore in Italia e, successivamente, del rinnovo del permesso rilasciato dalla Questura. Inoltre, in questa tipologia di tutela, il rapporto con il minore, per lo più un adolescente alle soglie della maggiore età, è centrale. Al tutore spetta il compito di aiutare il ragazzo a tradurre il suo progetto di vita nel nuovo contesto in cui è inserito, facendo anche da tramite con il servizio sociale di riferimento. La relazione assume spesso, quindi, anche una valenza educativa, essendo il tutore un sostanziale punto di riferimento per il ragazzo, che necessita di un tramite con la società di accoglienza.

1.5 Il Curatore speciale

In ottemperanza all'art. 2 della legge istitutiva dell'Ufficio, che attribuisce al Pubblico Tutore anche la competenza a formare e monitorare persone disponibili ad assumere la funzione di curatori di minori di età, è stata avviata una ricerca esplorativa sulla figura del rappresentante del minore o curatore speciale.

L'obiettivo è quello di tentare di fare chiarezza su tale figura, anche alla luce della recente normativa nazionale e internazionale - non sempre completa e chiara - e delle divergenti interpretazioni in materia.

In relazione ai risultati della ricerca e alle esigenze che emergeranno, sarà discussa con l'Autorità giudiziaria e l'Avvocatura che si occupa di minori, l'opportunità di avviare in collaborazione un percorso regionale di formazione per curatori speciali, che potrebbe configurarsi come corso di perfezionamento universitario.

Capitolo II - L'Ascolto

2.1 *Il paradigma dell'ascolto*

L' "ascolto" è principio di *relazione*, di *cura* e di *responsabilità*.

L' ascolto è, a tali fini, particolarmente essenziale nel rapporto verso e con i minori che, per l'appunto, hanno una capacità di "autonomia" e di "affermazione del sé" in formazione, progressiva e per ciò non compiuta; e – in questo senso – hanno bisogno di "protezione", di accompagnamento, come si evince dal preambolo della *Convenzione sui diritti del fanciullo* (New York, 1989).

L' ascolto del minore – perciò - deve essere strutturato, condotto e finalizzato secondo criteri peculiari, che tengano conto del contesto psichico, evolutivo, familiare e sociale del minore e del quadro relazionale che lo accompagna. Va insomma condotto con competenza ed attitudini professionali specifiche, opportune ed adeguate.

Ciò vale sia per il minore che nel suo contesto familiare e sociale vive condizione di normalità; ma vale ancor più allorquando il minore si trova coinvolto in procedimenti giuridici e/o assistenziali e amministrativi tali da porlo in interlocuzione con altri soggetti, istituzionalmente preposti (giudici, avvocati, operatori sociali, tutori, famiglia affidataria, educatori di comunità, insegnanti, forze dell'ordine, ecc.).

Peraltro l'ascolto, come attitudine e tecnica, acquista rinnovata rilevanza a seguito delle convenzioni internazionali (in particolare la *Convenzione di Strasburgo sull'esercizio del diritto dei fanciulli*), che pongono in modo ineludibile il tema del riconoscimento dei diritti umani in capo a tutte le persone, anche in capo ai bambini.

L'ascolto è, quindi, il luogo e il tramite attraverso cui i *bisogni essenziali* del bambino si esprimono, richiedono di essere compresi, considerati e dedotti in *diritti*. E' il luogo attraverso cui anche si

configurano doveri e responsabilità in capo a quanti esercitano promozione, protezione e tutela.

Deriva da ciò la rilevanza crescente che il concetto e la prassi dell'ascolto assumono non solo nella dottrina e nelle discipline sociali e giuridiche ma anche nella caratterizzazione delle singole istituzioni che si occupano di infanzia, dei suoi diritti, e delle garanzie collegate. Fra queste istituzioni vi è anche quella del Garante dell'infanzia, pur con il suo bagaglio leggero di esperienza, poiché è istituzione innovativa ed esplorativa.

Che vi sia un nesso fra ascolto e istituzione di garanzia è testimoniato dall'architettura della Convenzione di Strasburgo del 1996 laddove, alla definizione degli istituti che debbono presiedere alla garanzia sull'esercizio dei diritti del fanciullo ("il rappresentante", l'"ascolto") si affiancano gli articoli 12 e 13, con cui viene raccomandato agli Stati membri l'attivazione di istituti (*la mediazione, il garante dell'infanzia*) preposti appunto a limitare l'esercizio della giurisdizione ("ridurre la sottoposizione del minore a procedimenti giudiziari") nel trattare le relazioni con i minori e a predisporre forme leggere, miti di azione per affiancare in modo sussidiario l'azione dei servizi preposti "ratione officii".

Si tratta allora di valutare come si possa ritagliare uno specifico ruolo ed una specifica tipologia di approccio al tema dell'ascolto per queste istituzioni innovative come il Pubblico Tutore dei minori o il Garante dell'infanzia.

2.2 *L'Ascolto istituzionale*

L'attività di ascolto, che nasce originariamente con la finalità di ottemperare ad uno dei compiti previsti dalla legge regionale istitutiva dell'UPTM (L.R. del Veneto n. 42/88, art. 2 lettera *f e g*) - ossia la *segnalazione* ai servizi sociali e all'Autorità giudiziaria delle situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario -, ha assunto progressivamente una sua specifica configurazione, coerente con la filosofia che caratterizza lo stile operativo dell'Ufficio, che si sostanzia nella valorizzazione e nella promozione di processi di sistema volti alla costruzione di

spazi di collaborazione, condivisione, convergenza tra i soggetti che, a diverso titolo, sono investiti di responsabilità e di compiti rispetto alla tutela e alla protezione dei minori d'età e che dunque condividono la finalità del perseguimento *del miglior interesse del minore*.

L'attività di ascolto si è perciò strutturata come luogo di accoglienza delle criticità, come spazio di analisi, comprensione, risignificazione, e, se necessario, di ricomposizione delle prospettive; uno spazio in cui ripensare gli eventi con l'obiettivo ed il proposito di individuare collettivamente - attraverso il confronto, la mediazione, la condivisione - attribuzioni di senso, vie d'uscita, percorsi effettuabili. L'Ufficio si prefigge di offrire un ascolto professionale, volto a favorire, attraverso la riflessività, interazioni trasformative, mantenendo nel contempo il *focus* sull'interesse del minore e sulle responsabilità degli adulti.

A questo spazio possono accedere privati cittadini, operatori sociali e socio-sanitari, amministratori e quanti operano nell'ambito della protezione e tutela dei minori. Con le dovute cautele e attenzioni accolte anche le istanze dirette dei minori.

Per svolgere questa attività l'Ufficio si è dotato di un'équipe multiprofessionale, formata da esperti in campo giuridico, amministrativo, psicologico e sociale, con esperienza maturata nell'ambito dei servizi sociali, delle organizzazioni e delle istituzioni che a diverso titolo svolgono funzioni di tutela e protezione dei minori. La scelta di un approccio multiprofessionale ed interdisciplinare risponde all'esigenza di analizzare le problematiche nella molteplicità delle loro sfaccettature. Le criticità che pervengono all'Ufficio presentano infatti aspetti psicologici, sociali e giuridici che si intrecciano e si complessificano nell'interazione con le soggettività delle persone coinvolte e delle loro organizzazioni (lavorative, istituzionali, familiari, sociali).

L'attività di ascolto si è quindi organizzata per assumere la complessità della domanda o della segnalazione (quesiti, criticità, problematiche, ecc.) nei suoi diversi *focus*: giuridico-legale, amministrativo, istituzionale, relazionale, assumendo una procedura metodologica utile all'équipe per conoscere, analizzare, comprendere, elaborare, proporre, negoziare e condividere ipotesi

di senso e percorsi praticabili, in un tempo ragionevole, commisurato alla tipologia della richiesta.

L'ascolto viene condotto prestando particolare attenzione ai diritti fondamentali dei fanciulli, sanciti nelle convenzioni internazionali (la *Convenzione di New York* del 1989 e la *Convenzione sull'esercizio dei diritti del fanciullo* di Strasburgo del 1996) e nella legislazione statale e regionale, ed è ispirato al principio di *beneficITÀ* nel senso che si propone di favorire il perseguimento del *miglior interesse del minore* prima che ricorrano le circostanze di una sua tutela giudiziaria. Assume quindi come principio-guida quanto stabilito nella Convenzione di Strasburgo (art. 13: "*Al fine di risolvere controversie e di evitare procedure che coinvolgono bambini davanti ad un'Autorità giudiziaria gli Stati incoraggiano il ricorso alla mediazione ed a qualunque altro metodo di soluzione dei conflitti atto a concludere un accordo nei casi specificatamente stabiliti.*"); a tale principio-guida si ispirano suggerimenti, proposte e accordi finalizzati a superare o ridefinire i contenuti delle questioni che vengono poste all'Ufficio.

Attraverso il coinvolgimento, il dialogo, il confronto e la mediazione con i diversi soggetti interessati alle specifiche situazioni, si propone di offrire uno spazio dialogico in cui possano trovare accoglienza l'espressione delle conoscenze e delle competenze; uno spazio inteso dunque come luogo di costruzione di senso e non solo erogatore di informazioni e concetti.

Questo spazio di ascolto presenta particolari specificità dato che si realizza all'interno dell'Ufficio del Pubblico Tutore, cioè di un'autorità indipendente volta a promuovere e proteggere i *diritti dell'infanzia*. Autorità che non ha competenze né giurisdizionali – proprie dell'Autorità giudiziaria –, né amministrative – proprie degli Enti Locali –, ma di garanzia e promozione dei diritti dei minori d'età; e che, dunque, si colloca in una posizione terza e sussidiaria rispetto alle altre istituzioni.

L'attività di ascolto è pertanto caratterizzata da questa posizione "terza" propria dell'Ufficio e non sostituisce e non interferisce con le attività peritali o di formazione, supervisione, consulenza o trattamento che ogni soggetto (operatore, servizio, amministratore, organo giudiziario, cittadino) attiva ordinariamente o straordinariamente come supporto all'adempimento dei sui

compiti o come sostegno per affrontare le problematiche che sta vivendo.

La peculiarità dell'ascolto di questo Ufficio è dunque quella di facilitare la soluzione di difficoltà, impasse, criticità ponendo la garanzia dei diritti e il miglior interesse del minore come punto fermo, cardine intorno a cui sviluppare riflessioni, individuare strategie, promuovere possibili convergenze, tenendo conto del contesto generale in cui si svolgono le azioni sociali.

2.3 Brevi considerazioni sui dati relativi al 2006

Le segnalazioni relative all'attività di ascolto svolta nel 2006 sono riconducibili a tre tipologie afferibili:

- all'area giuridico-amministrativa;
- all'area psico-sociale;
- all'area della vigilanza sulle strutture di accoglienza.

Si segnalano di seguito le tematiche generali più ricorrenti.

a. Diritto del minore di mantenere, in caso di separazione dei genitori con affidamento esclusivo in capo ad uno solo di questi, regolari rapporti con entrambi

Anche nel corso di quest'anno molti sono stati gli utenti a lamentare la lesione del diritto del minore alla bigenitorialità e al mantenimento delle relazioni parentali.

Dalle segnalazioni pervenute è emerso che la violazione di detto diritto continua ad essere originata – soprattutto a seguito di separazione di coppie miste - dal trasferimento di residenza del genitore affidatario, il quale sovente fa rientro nel paese d'origine estero.

Benché sia pacifico – per i principi consacrati nelle convenzioni internazionali sui diritti del fanciullo nonché nella recente legge n. 54/06 sull'affidamento condiviso – che sia interesse superiore del minore conservare l'ambiente domestico, scolastico e le relazioni familiari già instaurate, va altresì rilevato che la più recente giurisprudenza ha sancito la piena legittimità del trasferimento di residenza (anche all'estero) del genitore affidatario del minore,

libero di decidere ove stabilirsi conducendo con sé il figlio, nonostante l'opposizione dell'altro genitore.

Nei casi a noi segnalati ciò ha comportato una vanificazione del diritto di visita del figlio da parte del genitore non affidatario, impossibilitato a frequentare il minore secondo le modalità stabilite all'atto della separazione e quindi costretto a chiedere una modifica delle relative condizioni, nonché un potenziale pregiudizio per il minore a causa dell'interruzione dei rapporti con il genitore e del repentino mutamento delle sue consuetudini di vita.

b. Diritti del minore, stampa e mass media

Un altro ambito di segnalazioni ha riguardato il trattamento riservato dalle pagine di giornali (soprattutto locali) agli eventi di cronaca che hanno avuto per protagonisti, attivi o passivi, i minori d'età: nella specie, è stata denunciata sia la lesione del diritto all'anonimato del minore, coinvolto spesso in maniera drammatica in tali fatti, attraverso la pubblicazione di elementi che portavano con facilità alla sua identificazione, sia la strumentalizzazione delle relative notizie da parte degli adulti interessati a trarne vantaggio. Ciò in violazione del dettato della *Carta di Treviso*, documento che fissa nel campo dell'informazione una serie di norme deontologiche e comportamenti corretti a tutela dei diritti del minore, tutela peraltro rafforzata con l'aggiornamento della Carta avvenuto con delibera del Garante per la protezione dei dati personali del 26 ottobre 2006, che ne ha esteso l'applicazione dei capisaldi al giornalismo *on-line*.

Sempre nell'ambito dei mass media è stata altresì segnalata la violazione del *Codice di autoregolamentazione TV e minori* (emanato il 29 Novembre 2002), nella parte in cui prescrive che le aziende televisive rispettino le cosiddette fasce d'ascolto "protette" e "rafforzate" offrendo una qualità di trasmissioni che permetta la salvaguardia dell'integrità psichica e morale dei minori.

La rigorosa attenzione che si dovrebbe prestare in questo settore d'informazione trova giustificazione nella constatazione che il pubblico televisivo è sempre più corposamente costituito da minori d'età, ai quali si deve una informazione corretta e una diffusione di cultura rispettosa della loro sensibilità ed integrità.

c. Articolo 6, 4° comma, della legge n. 328/00

Continua altresì a pervenire un numero consistente di segnalazioni attinenti la competenza economica degli enti locali tenuti al pagamento degli interventi a tutela dei minori *ex art. 6* della legge n. 328/00.

L'Ufficio, vista la difficoltà d'interpretazione della suddetta legge soprattutto nel caso di minori privi di residenza anagrafica e di minori stranieri non accompagnati, ritiene opportuno sottoporre la questione all'attenzione del Ministro competente al fine di fare chiarezza sul punto.

d. Riconoscimento del trattamento d'inabilità al minore straniero

Il combinato disposto dell'art. 80 della legge finanziaria 2001 (n. 388/00) e dell'art. 9 del Testo Unico sull'immigrazione ha vincolato la possibilità d'accesso alle misure di assistenza sociale al possesso della carta di soggiorno (e, pertanto, della richiesta condizione reddituale).

Tali disposizioni – come già rilevato nella relazione del 2005 - determinano una sorta di corto circuito per i minori stranieri gravemente handicappati, non iscritti nella carta di soggiorno dei genitori o privi di detto titolo ed in ogni caso impossibilitati in futuro a maturare la condizione necessaria (adeguatezza dei redditi) al fine di ottenerlo.

La questione della legittimità costituzionale degli articoli succitati, sollevata gli anni scorsi dai Tribunali di Milano e di Monza, è stata risolta con la sentenza n. 324/06 che si è pronunciata sulla sua inammissibilità a livello formale, senza cioè entrare nel merito e lasciando, quindi, aperta la possibilità di riportare in futuro all'attenzione della Consulta la stessa questione.

e. Fattore tempo come elemento di criticità nelle situazioni di affido etero-familiare di bambini molto piccoli

Dall'analisi delle segnalazioni pervenute all'Ufficio, relative alla situazione di bambini molto piccoli che si trovano in affidamento etero-familiare da oltre un anno, per i quali non sono chiari i tempi

di durata dei progetti, sono emersi alcuni elementi di criticità sia rispetto all'applicazione dell'istituto dell'affido, sia rispetto alle metodologie di lavoro.

Innanzitutto si constata che ogni situazione familiare presenta proprie peculiarità e richiede dunque progettualità specifiche, strutturate e modulate in funzione alle problematiche dei suoi membri e al suo funzionamento interno.

Ma d'altra parte si sottolinea che la specificità e l'individualità delle progettazioni devono corrispondere alla necessità di tutelare i diritti dei bambini e garantire il soddisfacimento dei loro bisogni in funzione al loro sviluppo e ai tempi della loro crescita.

L'affidamento familiare di bambini piccolissimi si configura come un intervento molto delicato, che si innesta su legami affettivi incardinati nelle relazioni precoci, in una fase di età in cui la stabilità dei legami risulta una condizione indispensabile per lo sviluppo psicologico, affettivo e fisico.

Incertezza, precarietà delle relazioni, separazioni, spostamenti presso sostituti genitoriali diversi, producono carenze e discontinuità nelle interazioni e non corrispondono alle esigenze del bambino di vivere, il più presto possibile e per sempre, con figure adulte che facciano un importante investimento affettivo su di lui.

La garanzia della continuità psicologica e il fattore tempo appaiono i due nodi problematici che ricorrono più spesso nelle storie istituzionali dei casi visionati.

Il fattore tempo emerge come variabile critica perché produce un'incongruenza, spesso verificata, tra le finalità degli interventi attivati dai servizi e dall'Autorità giudiziaria e l'effettiva attuazione di percorsi che tengano conto dei tempi di crescita del bambino.

I tempi lunghi della fase diagnostica (dovuti a mancanza di personale e complessità della situazione), dei ripetuti interventi volti al recupero delle capacità genitoriali (reiterate offerte ai genitori di opportunità per non perdere i figli), delle decisioni e dei procedimenti (motivati da insufficienza degli organici, necessità di supplementi di indagine, tempi dettati dalla legge), dell'individuazione delle risorse (ricerca famiglie affidatarie o adottive disponibili ed idonee per quel bambino) sembrano

riproporre per alcuni aspetti una dilemmatica contrapposizione tra diritti degli adulti e diritti dei bambini.

Risulta evidente la contraddizione tra il tempo di crescita del bambino e il procedimento di decisione che, essendo ispirato ad esigenze di garanzia di una pluralità di soggetti e attori (i servizi, il tribunale, le famiglie naturali, affidatarie, adottive), richiede una durata talvolta non compatibile con i bisogni affettivi e relazionali del bambino.

Appare dunque opportuna l'attivazione di tavoli di lavoro congiunti e sinergici (Ufficio del Pubblico Tutore dei minori/Osservatorio regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza/Regione del Veneto/Tribunale per i minorenni/Servizi sociosanitari), in analogia a quanto sperimentato con le *Linee Guida 2005*, finalizzati a promuovere:

- la creazione di canali preferenziali per gli affidi di bambini piccolissimi e a rischio giuridico;
- l'attivazione di modalità operative che favoriscano il confronto, la collaborazione e la concertazione delle azioni dei soggetti coinvolti nella progettazione e realizzazione degli interventi;
- la costruzione di buone prassi, che, pur nella valorizzazione della specificità di ogni singolo intervento, garantiscano procedure corrette ed efficaci in relazione al rispetto dei tempi di crescita e dei bisogni dei bambini.

f. Difficoltà di concertazione tra Servizi sociosanitari nella presa in carico di situazioni complesse di minori in situazioni di rischio

Spesso giungono all'Ufficio richieste di consulenza e supporto da parte di operatori dei servizi sociosanitari che incontrano difficoltà nel condividere le medesime valutazioni in merito a situazioni particolarmente complesse di minori che vivono condizioni familiari e ambientali difficili tali da ipotizzare una segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i minorenni. Dall'analisi degli elementi presentati dagli operatori sembra che la valutazione della gravità della situazione, e quindi del grado di rischio in cui il minore incorre, venga formulata dai diversi soggetti non solo a

partire da parametri differenti, ma anche attraverso livelli di implicazione professionale che determinano di fatto una differente lettura della situazione. Queste diversità di lettura e di analisi delle situazioni producono impasse nei rapporti di collaborazione tra i servizi e una sorta di presa in carico solitaria di un servizio o di un operatore, della situazione.

Nell'analizzare queste situazioni si rileva come questa difficoltà spesso determini da un lato un rallentamento, a volte particolarmente grave, nell'implementazione di interventi efficaci e di effettiva protezione dei minori, dall'altro, attraverso un sottile gioco di reciproca sconfirma tra gli operatori, l'assunzione della responsabilità della situazione solo da parte di alcuni.

Si produce in ogni caso una situazione in cui il terreno della collaborazione, del confronto, e della valorizzazione dell'apporto di ciascuno viene meno.

Nasce così l'esigenza di ricorrere ad un terzo, esterno al sistema organizzativo dei servizi, che indichi la strada da percorrere per tutelare il minore (segnalazione o meno alla procura) ma anche che apra uno spazio di confronto in cui sia possibile riattivare percorsi di comunicazione e collaborazione sulla situazione specifica.

Queste situazioni chiamano in causa questioni decisive, legate sia alla presa in carico delle situazioni dei minori e all'assunzione di responsabilità rispetto al processo di valutazione della situazione e all'individuazione e attuazione degli interventi necessari, sia alla necessità di una più precisa esplicitazione pluridisciplinare dei concetti di rischio, danno, e abbandono morale.

g. Mancanza di indicazioni e procedure da adottare nell'immediato quando un minore comunica di essere stato abusato

Alcune richieste pervenute all'Ufficio riguardano le difficoltà di intervento dei servizi nei casi di rivelazione di maltrattamento ed abuso. Sono situazioni che presentano criticità nell'individuare le procedure da adottare nell'immediato.

Quando un minore rivela la sua situazione a scuola o con un adulto di sua fiducia, molto spesso i servizi si trovano a gestire l'urgenza (collocamento del minore ex art. 403) e ad organizzare la

raccolta di tutti i dati necessari alla Procura ordinaria (notizia di reato) perché possa valutare la procedibilità nei confronti del presunto abusante, alla Procura presso il Tribunale per i minorenni (segnalazione) perché possa provvedere a tutelare il minore attivando il Tribunale, ed infine - non ultimo - ad attivare nell'immediato un percorso di sostegno al minore e alla famiglia per affrontare il disagio causato dalla rivelazione.

Dalle segnalazioni pervenute si rileva che mancano delle precise indicazioni operative rispetto alle modalità di intervento da attuare nel momento della rivelazione dell'abuso. Ne farà oggetto di studio e di iniziative il Gruppo di lavoro istituito per le Linee guida per la comunicazione tra scuola e servizi.

Costituiscono tuttavia uno strumento di lavoro importante le *Buone prassi per gli operatori che devono affrontare situazioni di abuso e maltrattamento (I sassolini di Pollicino n. 20 - Giunta regionale Assessorato alle politiche sociali 2006)*.

I nodi critici frequentemente prospettati riguardano l'allontanamento urgente o meno del bambino dal proprio nucleo familiare in base alle sue dichiarazioni, e sono relativi alle necessità di coordinamento con le indagini (cosa e come fare con il bambino fino all'audizione protetta? chi e come può ascoltare la sua rivelazione iniziale? come raccogliere informazioni sulla famiglia in caso di segnalazioni anonime di presunto abuso da parte di un genitore o di un convivente?). I tempi e le modalità della giustizia molto spesso non corrispondono a quelli della protezione del bambino e spesso insorge negli operatori il dubbio su come procedere per la sua protezione.

I servizi, non essendo a conoscenza delle decisioni prese in ambito giudiziario, spesso si trovano impossibilitati ad attivare interventi a protezione del minore che possono essere perseguiti in ambito di consenso informato.

Le norme di legge relative al segreto professionale e alla tutela della privacy comportano ulteriori complicazioni nella pianificazione delle decisioni da parte dei servizi.

Si rileva inoltre che sempre più frequenti sono le difficoltà segnalate da privati in ambito di separazione coniugale. Tali difficoltà riguardano l'interruzione dei rapporti tra un genitore e i

figli a causa di “presunti abusi e/o maltrattamenti” nei loro confronti da parte sua. Le accuse, mosse dai figli o dall’ ex-coniuge, spesso si rivelano false.

Anche in questi casi risulta difficile individuare “buone prassi” tra “beneficità”, “sussidiarietà” e “legalità”.

Dall’analisi di queste segnalazioni si riconferma l’opportunità di attivare tavoli di confronto tra Procure Ordinarie, Procura presso il Tribunale per i minorenni, Tribunale per minorenni e Servizi sociosanitari allo scopo di individuare buone prassi che consentano un coordinamento tra gli interventi giudiziari e quelli assistenziali in modo da evitare il rischio di intralciare il corso delle indagini penali ma anche di mantenere il bambino in condizioni di rischio.

In sostanza, la tipologia degli interventi e l’analisi delle segnalazioni pervenute ed accolte dall’èquipe dell’ascolto possono essere così riassunte:

- interventi di consulenza e di mediazione in situazioni di conflitto tra cittadino ed istituzioni;
- interventi di chiarificazione e orientamento ai soggetti coinvolti, in situazioni in cui emergono disfunzionalità che producono impasse operative;
- promozione di percorsi di mediazione inter-istituzionali;
- consulenza giuridico-amministrativa;
- consulenza psico-sociale.

Capitolo III - La Vigilanza

L'ascolto è strettamente correlato anche ad altre attività promosse dall'Ufficio del Pubblico tutore, realizzate in collaborazione con soggetti istituzionali quali la Direzione dei Servizi Sociali della Regione del Veneto, l'Osservatorio sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione del Veneto, le Aziende sociosanitarie, gli Enti locali, la Procura presso il Tribunale per i minorenni, il Tribunale per i minorenni, l'ANCI, realtà del Volontariato e del Non Profit della regione; e orientate a favorire, con modalità e obiettivi diversi, la realizzazione di prassi operative rispondenti ai principi dettati dalle convenzioni internazionali e dalle normative nazionali.

Fra tali attività vi è anche quella della vigilanza.

All'Ufficio del Pubblico Tutore, infatti, la legge regionale istitutiva n. 42/1988 assegna, tra le altre, funzioni di vigilanza sull'assistenza prestata nelle strutture tutelari (art. 2, lett. b) e sull'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo di cui all'art. 2 della L. 698/1975, delegati ai comuni oppure, in "sub delega", alle ULSS. Si può sicuramente affermare che l'attività di vigilanza del Pubblico Tutore dei minori, - quale Autorità di garanzia -, è funzionale ad una tutela non conflittuale dei diritti del minore ed opera al confine tra i due ambiti della tutela (garantita dall'Autorità giudiziaria) e della protezione (assicurata dai servizi sociali territoriali). Essa non può che avere finalità tutorie e di sostegno alle comunità che prestano accoglienza ai minori in difficoltà.

Essendo le prerogative repressive e sanzionatorie connotazioni che caratterizzano l'attività di altre autorità, l'Ufficio regionale di protezione e pubblica tutela dei minori si inserisce in quest'ambito con un approccio rivolto alla verifica e alla garanzia dei diritti dei minori ed alla consulenza e mediazione negli eventuali conflitti tra utenti ed enti/soggetti erogatori dell'assistenza/accolgienza, tra

questi ultimi ed i servizi titolari della presa in carico dei minori o tra questi e gli utenti.

Ovviamente, qualora nell'esercizio di tali pubbliche funzioni l'Ufficio venisse a conoscenza di situazioni non conformi alla legge, non potrà esimersi dalle debite segnalazioni alle competenti autorità.

Per verificare e garantire una buona accoglienza prestata dalle comunità residenziali e semiresidenziali nonché dalle famiglie affidatarie, l'Ufficio si avvale di partner istituzionali, quali i Servizi sociali delle ULSS, dei Comuni, la Direzione regionale per i Servizi sociali, l'Autorità giudiziaria, l'Osservatorio regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

La relativa istruttoria può nascere da segnalazione esterna, da colloqui avuti con i servizi territoriali titolari della presa in carico del minore o dalla stessa funzione di ascolto che l'Ufficio svolge quotidianamente.

Dalla metà circa del 2005, l'attività di vigilanza dell'ufficio del Pubblico Tutore ha preso corpo anche attraverso un processo di riorganizzazione, ancora in atto, delle attività e funzioni dell'Ufficio medesimo che dovrebbe comportare l'inserimento, nell'assetto organizzativo, di un secondo ufficio deputato, appunto, allo svolgimento della vigilanza di cui si è appena parlato.

Nel 2006 si sono trattati alcuni casi, e precisamente otto casi aventi per oggetto comunità tutelari e gruppi famiglia, di cui:

- due con difficoltà di adeguamento agli standard strutturali previsti dalla legislazione regionale;
- uno per inadeguatezza dell'approccio educativo.

In questi casi l'Ufficio ha provveduto a visitare le strutture tutelari. Dai sopralluoghi si è avuta conferma delle criticità sopra evidenziate. Si è quindi iniziato un percorso di accompagnamento di dette comunità che prevede il monitoraggio e la disponibilità dell'Ufficio a dare consulenza in merito ai nodi critici in cui esse versano, magari stimolando anche l'intervento e l'attenzione dei servizi territoriali preposti. Un'ultima visita è stata effettuata per meri fini conoscitivi in occasione della riapertura di una comunità del veneziano e del suo ingresso nella rete dei servizi locali.

Si sono aperti inoltre quattro procedimenti di vigilanza con apposite richieste documentali, così suddivise:

- due per presunta inadeguatezza della struttura e degli operatori oltre che per difficoltà economiche e gestionali;
- uno per presunta inadeguatezza della struttura;
- uno per chiarimenti in ordine all’approccio giuridico–educativo.

I casi sopra evidenziati sono stati segnalati da cittadini/associazioni (quattro), dai servizi sociali territoriali (tre), dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (uno).

La distribuzione territoriale riguarda cinque casi nel territorio della provincia di Venezia e tre casi nel territorio di Padova.

I casi considerati chiusi sono cinque, mentre tre sono ancora oggetto di istruttoria da parte dell’ufficio competente.

Tutto ciò conferma lo stretto legame esistente tra le attività di ascolto e vigilanza; per cui è auspicabile una collaborazione sinergica tra i predetti uffici, che accrescerà senz’altro il lavoro affinché i diritti dei fanciulli siano garantiti e realizzati concretamente nell’ambito delle nostre comunità locali.

Capitolo IV - Le Linee Guida

Nel contesto del sistema regionale di protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, il Pubblico Tutore, in virtù delle funzioni attribuitegli, promuove e collabora nella elaborazione di linee guida, buone prassi e orientamenti per una definizione condivisa dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti – istituzionali e non – che si occupano di minori di età.

Le Linee Guida per la presa in carico, la segnalazione e la vigilanza 2005¹ sono il risultato di un lavoro promosso e coordinato dall'Ufficio del Pubblico Tutore della Regione del Veneto e realizzato d'intesa con l'Assessorato regionale alle politiche sociali, volontariato e non profit, il Tribunale per i minorenni di Venezia e la Procura presso lo stesso Tribunale.

Analizzando le diverse fasi del percorso di protezione e tutela del minore, le Linee guida intendono definire ruoli e responsabilità dei diversi soggetti coinvolti, anche alla luce dei cambiamenti normativi intervenuti nel contesto delle politiche sociali, quali:

- a livello nazionale, la legge sugli interventi sociali (L. 328/2000) e la legge in tema di protezione e tutela (L. 149/2001), oltre alla ratifica formale da parte dell'Italia della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996 (L. 77/2003);
- a livello regionale del Veneto, la legge sulle funzioni ed i compiti delle autonomie locali (L.R. 11/2001) e la legge sull'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie, sociosanitarie e sociali (L.R. 22/2002).

¹ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione edita a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

Oltre ad individuare i soggetti titolari e responsabili di specifiche competenze, vengono indicate anche le procedure per la presa in carico di situazioni meritevoli di protezione e tutela e per l'eventuale loro segnalazione all' Autorità giudiziaria, e viene altresì evidenziato ciò che costituisce oggetto di vigilanza sulle comunità di accoglienza: adeguatezza del luogo, qualità delle relazioni, stato di attuazione del progetto educativo individuale (pei).

Le Linee Guida (2005) contengono perciò atti di indirizzo finalizzati a suggerire buone prassi ad enti, servizi, autorità che si occupano di ascolto, segnalazione e presa in carico di minori in situazioni di rischio e pregiudizio. Costituiscono dunque un'importante cornice in cui far confluire riflessioni, ridefinizioni, proposte, nuovi orientamenti.

Le Linee guida sono state presentate e discusse in un Convegno pubblico nel febbraio del 2005, in occasione del quale è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra la Regione del Veneto, tutte le Aziende ULSS e l'ANCI regionale per la loro diffusione e l'adozione nei diversi ambiti territoriali della regione.

Successivamente, nel corso di seminari provinciali dedicati, sono state discusse e condivise con l'intento di raccogliere le osservazioni di quanti lavorano con l'infanzia e l'adolescenza nei servizi pubblici, nel privato sociale e nell'associazionismo, al fine di valutare una revisione del prodotto.

I risultati di questo percorso "territoriale" saranno presentati in un Convegno pubblico sul tema delle responsabilità dei soggetti coinvolti nella protezione e nella tutela dei minori di età, previsto per il febbraio del 2007.

Le Linee Guida per la comunicazione tra scuola e servizi socio-sanitari saranno, invece, l'esito di un percorso di studio e analisi delle esperienze che emergono dal mondo della scuola, finalizzato a produrre materiali di orientamento capaci di suggerire percorsi praticabili di interazione tra scuola, famiglia, servizi, terzo settore e territorio, funzionali ad una precoce lettura del disagio e ad un'assunzione di responsabilità rispetto ai bisogni trascurati dei minori e degli adolescenti.

Capitolo V - Il monitoraggio delle segnalazioni di minori di età inoltrate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

Appartiene all'ambito del lavoro sulle Garanzie - con particolare riguardo alle ragioni che sottendono il lavoro di facilitazione e di indicazione di buone prassi (Linee Guida) - anche l'attività di ricerca svolta sulle segnalazioni operate dai servizi alla Procura minorile.

La ricerca riguarda l'analisi delle segnalazioni in ambito civile che i servizi sociali e sociosanitari, le forze dell'ordine o altri soggetti hanno inoltrato alla Procura presso il Tribunale per i minorenni di Venezia. L'indagine, formalizzata attraverso la stipula di un *Protocollo d'intesa* tra l'Ufficio del Pubblico Tutore e la Procura presso il Tribunale per i minorenni trova il suo elemento propulsore innanzitutto nel modificato quadro normativo (art. 111 della Costituzione, legge 149/01) ma anche, e non secondariamente, nell'elaborazione ed attuazione delle Linee Guida del 2005 (precedentemente presentate). La finalità della ricerca va individuata nel proposito - che ha promosso sia l'elaborazione delle Linee Guida sia le procedure di cui si è dotata la Procura nello svolgere la sua funzione di filtro tra amministrazione e giurisdizione - di acquisire dati utili al monitoraggio del rispetto dell'art. 13 della Convenzione di Strasburgo.

In particolare la ricerca¹ si è posta come obiettivo la verifica delle modalità e delle motivazioni, che sostanziano le segnalazioni che gli operatori dei servizi inoltrano alla Procura e specularmente le modalità e i criteri in base ai quali la Procura decide un ricorso al

¹ In appendice si riporta copia della copertina e dell'indice della pubblicazione - in fase di preparazione - a cura dell'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori e del Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

Tribunale per i minorenni o viceversa archivia la segnalazione e ne da comunicazione ai segnalanti.

La rilevazione di questi dati consente di cogliere le divergenze di valutazione tra operatori dei servizi e Procura, relativamente alla possibilità di proseguire un intervento di sostegno e aiuto ad un minore e alla sua famiglia, nell'ambito della consensualità – e dunque in base al principio di beneficenza - come la Convenzione di Strasburgo suggerisce; oppure promuovere un intervento giudiziario.

Le problematiche e le circostanze che rendono una situazione meritevole di essere presa in carico dai servizi sociali e socio-sanitari presentano complessità che sovente risultano difficili da collocare in tipologie di disagio o in condizioni pre-definite. In questa complessità va ricercato lo scarto valutativo che insorge tra il parere dei segnalanti (operatori o altri soggetti) e quello della Procura.

Il punto di connessione tra la ricerca sulle segnalazioni e l'attività di ascolto sta proprio nell'analisi di questa discrepanza, nel monitoraggio delle criticità che si sviluppano intorno al limite entro cui è possibile osservare il dettato di Strasburgo e nella promozione di spazi di confronto e riflessione rispetto alla possibilità di evidenziare un "confine" tra il principio di beneficenza e il principio di legalità.

Parte quarta - Considerazioni conclusive

Nella Relazione precedente (2005) ho avuto modo di esplicitare nelle conclusioni qualche considerazione di sistema, in accompagnamento ad alcune ipotesi di prospettiva che si collocavano in una linea di contiguità fra progetti ed auspici, tenendo conto delle *risorse* e dell'*organizzazione* date; nonché del quadro ordinamentale entro cui si svolge l'attività dell'Ufficio (nuovo *Statuto regionale*).

A distanza di un anno mi sembra che quelle considerazioni di ordine generale conservino la loro sostanziale validità; acquisiscono semmai una ulteriore plausibilità anche per effetto dei risultati conseguiti, che consentono di riguardare con soddisfazione al lavoro svolto e ai relativi riscontri ricevuti.

Mi atterrò, dunque, in queste brevi valutazioni conclusive a dare cenno a due sole questioni, che mi sembrano più pertinenti ed attuali; riservando ulteriori indicazioni programmatiche e di prospettiva a quella sede più congrua e consona che è rappresentata dal Piano di attività che, per ciascun anno - ai sensi della Convenzione con l'Università di Padova - viene puntualmente elaborato dal Gruppo di Regia, valutato dal ed infine presentato alla (e approvato dalla) Giunta regionale.

Le due questioni su cui vorrei intrattenermi sono: da un lato il *rapporto fra istituzioni di garanzia e il nuovo Statuto regionale*, in fase di elaborazione; dall'altro lato *l'adeguamento* - sempre più opportuno ed impellente - *dell'assetto organizzativo dell'Ufficio* alle incombenze, in parte nuove in parte rivelatesi consolidate, connesse con le funzioni esercitate ai sensi di legge.

Quanto al primo aspetto (*istituzioni di garanzia/Statuto*), riconfermo qui in sintesi quanto ho avuto modo di illustrare nel corso dell'audizione concessa dalla Commissione per lo Statuto e il

regolamento (seduta del 27 novembre 2006)¹. E cioè, non solo l'esigenza di dare una dignità ed una rilevanza statutaria agli istituti di garanzia, a cui peraltro lodevolmente il Consiglio regionale del Veneto - fra i primi - aveva provveduto con legge regionale già nel 1988; ma anche l'opportunità di definirne i tratti essenziali di identità e di caratterizzazione peculiare in quel medesimo contesto statutario: l'incardinamento nell'ambito delle infrastrutture per i diritti umani, la radice elettiva e la restituzione del mandato presso l'Assemblea elettiva, le condizioni dell'autonomia come fonte e garanzia di imparzialità e di autorevolezza.

Al riguardo spero che al più presto e al meglio anche il complesso lavoro per il nuovo Statuto regionale arrivi al porto e con esso anche l'accoglimento delle proposte appena illustrate.

Quanto al secondo aspetto (*adeguamento organizzativo dell'Ufficio* alle funzioni esercitate), va considerato che, a sei anni di distanza, oramai si è conclusa la fase di sperimentazione e di collaudo (per le quali poteva valere di più l'approccio di tipo progettuale e quindi uno schema di lavoro fondato sulla consulenza esterna) e si sono appalesate con ragionevole e ragionata certezza - quanto meno in ordine ad alcune specifiche funzioni - attività caratterizzate da stabilità e strutturalità istituzionale. Mi riferisco in particolare: all'attività di sensibilizzazione, formazione e gestione dei tutori e della relativa banca dati; all'esercizio dell'attività di ascolto istituzionale, che cresce progressivamente nei numeri e nella complessità tecnico professionale; ed infine al proseguimento del lavoro di analisi, elaborazione, mediazione, proposizione di buone prassi, orientato alla facilitazione dei compiti sempre più complessi ed innovativi, a cui sono chiamati gli operatori nel sistema di relazione con l'Autorità giudiziaria e con gli ambiti sociali di cui si occupano.

Per far fronte a tali intensificate esigenze - che sempre più si profilano con caratteri strutturati - si rende opportuno depotenziare gradualmente il ricorso alle risorse tecnico professionali in consulenza per incrementare viceversa la crescita

¹ In appendice si riporta il testo dell'emendamento presentato all'art. 65 della Proposta di Statuto.

di tecnicità e di competenze delle risorse organizzative proprie della Regione. In questo senso sono state elaborate e presentate alle competenti Direzioni regionali proposte adeguate con la speranza che - nel rispetto delle compatibilità esistenti - possano essere accolte.

Concludo questa Relazione - che ormai rinnova non solo un adempimento formale ed obbligatorio, ma anche una consuetudine utile e proficua nel sistema democratico della trasparenza e della responsabilità - auspicando che possano essere praticate dal Consiglio e dalle Commissioni forme efficaci per rendere significativa questa relazione che costituisce in ogni caso un punto di osservazione e di valutazione specifico sulla condizione dell'infanzia nella nostra Regione; ma ringraziando anche gli organi istituzionali della Regione (il Presidente, la Giunta, il Presidente e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, le Commissioni, il Consiglio) sia per la fiducia che finora mi hanno accordato, consentendomi di svolgere un'esperienza ricca dal punto di vista umano, civile ed intellettuale; ma anche per l'attenzione e la considerazione che vorranno riservare a questo Rapporto.

Appendice

Convenzione relativa all'attività dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori

L'anno duemilasei, addì 27 del mese di novembre in Venezia, presso Palazzo Balbi, sono presenti i Signori:

- Presidente della Giunta Regionale, On Dott. Giancarlo Galan, nato a Padova il 10 settembre 1956, domiciliato per la carica come in appresso, il quale interviene al presente atto non in proprio ma per conto ed in legale rappresentanza della Giunta Regionale del Veneto, con sede in Venezia, Dorsoduro 3901, codice fiscale 80007580279;
- Prof Antonio Papisca, nato a Pellegrino Parmense (PR) il 25 maggio 1936, domiciliato per la carica in Padova, via Anghinoni n.3, il quale interviene al presente atto per conto ed in legale rappresentanza dell'Università degli Studi di Padova – Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli (d'ora in poi denominato "Centro"), codice fiscale n. 80006480281, nella sua qualità di Direttore del Centro autorizzato a sottoscrivere la presente Convenzione dal Regolamento per attività eseguite dall'Università a fronte di contratti o accordi con soggetti pubblici o privati (art. 3 Decreto Rettorale n. 1180).

Le parti, sopra costituite, premettono quanto segue. Considerato che:

- la legge regionale 9 agosto 1988, n. 42 "Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori" (d'ora in poi denominato "Ufficio"), prevede all'art. 2 che detto Ufficio svolga funzioni di reperimento, selezione e preparazione di persone disponibili a svolgere attività di tutela e di curatela e dia consulenza e sostegno ai tutori e curatori nominati; di promozione, in collaborazione con gli Enti locali, di iniziative per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e del disadattamento; di promozione, tramite collegamento con l'opinione pubblica e con i mezzi di informazione, di iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei minori; di elaborazione di pareri sulle proposte di provvedimenti normativi e di atti di indirizzo riguardanti i minori che la Regione intende emanare e di assistenza legale. Inoltre, il citato art. 2 affida al predetto Ufficio l'attività di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in strutture residenziali o comunque in ambienti esterni alla famiglia, nonché impone doveri di segnalazione ai Servizi Sociali ed all'Autorità Giudiziaria o alle competenti amministrazioni pubbliche,

qualora riguardino rispettivamente situazioni che richiedano interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario oppure situazioni di rischio o danno di carattere ambientale, igienico – sanitario, abitativo od urbanistico;

- con DGR n. 2667/2002 la Giunta regionale ha avviato la collaborazione, tramite convenzione, con l'Università di Padova - Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli - per la realizzazione delle attività previste dall'art. 2 della L.R. 9 agosto 1988 n. 42. Con DGR n. 1413/2004 tale collaborazione è stata rinnovata fino al 1° settembre 2006 e successivamente, con DGR n. 2492/2006, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2006;

- le risorse professionali attualmente a disposizione dell'Ufficio non consentono ancora di gestire adeguatamente in proprio le attività istituzionali oggetto del rapporto convenzionale;

- il Centro è struttura idonea a fornire il necessario supporto scientifico e tecnico-amministrativo per la progettazione e la gestione delle attività che l'Ufficio intende promuovere nel periodo che va dall'1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2009.

Vista in proposito la DGR n. 2492 del 7 agosto 2006 con la quale è stato approvato lo schema della presente convenzione.

Tutto ciò premesso e ritenuto parte integrante e sostanziale del presente atto, tra le parti si conviene e si stipula quanto segue.

Articolo 1 - Oggetto

L'Ufficio si avvale della collaborazione del Centro per la progettazione e realizzazione di attività informative, formative, di documentazione e di ricerca in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e di promozione di una cultura dell'infanzia fondata sui diritti umani internazionalmente riconosciuti, in particolare sui principi e le norme enunciati nella Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo di New York (1989) e nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori di Strasburgo (1996).

Articolo 2 - Finalità

Scopo della Convenzione è quello di fornire un supporto scientifico e tecnico - amministrativo all'Ufficio nello svolgimento delle funzioni previste dall'art. 2 della Legge regionale istitutiva. Per il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione delle attività previste

dalla presente Convenzione, il Centro opera secondo le indicazioni dell'Ufficio.

Articolo 3 – Sede

Le attività previste dalla presente Convenzione si svolgono presso l'Ufficio, sito in Mestre (VE), via Poerio n. 34, e presso l'Università degli Studi di Padova - Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui Diritti della Persona e dei Popoli - sito in via Anghinoni n. 3, nonché nelle sedi ritenute più idonee (Enti locali, ULSS, ecc.) dal Tutore Pubblico dei Minori.

Articolo 4 – Contenuto e attività

Il Centro, secondo le indicazioni dell'Ufficio, si impegna a realizzare nel periodo coperto dalla presente Convenzione le seguenti attività.

Ai sensi della lettera a), art. 2, della L.R. 9 agosto 1988 n. 42:

- formazione e aggiornamento della rete dei referenti territoriali del Progetto Tutori;
- reclutamento, formazione, aggiornamento e monitoraggio dei tutori legali di minori di età, anche con riferimento ai tutori per minori stranieri non accompagnati;
- gestione e aggiornamento della banca dati relativa ai tutori;
- programmazione e realizzazione di nuove azioni per la formazione dei "curatori speciali" ("rappresentanti") del minore nel processo;
- supporto all'attività dei tutori e curatori tramite uno staff di esperti sulle problematiche inerenti alla tutela e curatela minorile;
- promozione di una campagna regionale di sensibilizzazione sulle attività di tutela legale e curatela dei minori di età e sul ruolo del tutore e del curatore speciale, rivolta in particolare ai professionisti del sociale pubblico e privato;
- produzione di materiale promozionale e didattico a supporto delle sopracitate azioni.

Ai sensi delle lettere c) e d) dell'art. 2 della L.R. 9 agosto 1988 n. 42:

- attività di informazione, sensibilizzazione e formazione per una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rivolta agli operatori dei servizi sociali, sociosanitari e sanitari pubblici e del privato sociale, agli educatori ed insegnanti, operatori del mondo dello sport, professionisti del mondo dell'informazione nonché a tutti i cittadini

(professionisti o volontari) impegnati o che intendono impegnarsi nel campo dei diritti dei minori;

- promozione di iniziative per informare i minori di età sui loro diritti e favorirne la partecipazione all'esercizio;

- gestione e aggiornamento del sito web dedicato alle attività del Pubblico tutore dei minori;

- attività di ricerca e di indagine sull'esercizio dei diritti dei minori e sulla cultura dei diritti dei minori rivolte a sostenere e innovare i progetti di attività formative ed informative;

- attività seminariali e convegnistiche di comunicazione pubblica inerenti le funzioni dell'Ufficio;

- attività pubblicistiche ed editoriali inerenti le attività di informazione, formazione, ricerca, indagine, segnalazione e vigilanza svolte dall'Ufficio;

- fornitura di materiale bibliografico e di documentazione scientifica specialistica riferita alle problematiche dell'infanzia.

Ai sensi delle lett. b), e), f) e g) dell'art. 2 della L.R. 09/08/1988 n. 42:

- supporto tecnico-scientifico all'attività istituzionale di vigilanza sulle strutture residenziali per minori, anche in collaborazione con l'Autorità Giudiziaria minorile;

- supporto tecnico-scientifico alle attività di collaborazione con le istituzioni regionali e locali che lavorano nel campo della promozione e della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (promozione e diffusione di Linee Guida, buone prassi per gli operatori dei servizi e per altri soggetti);

- supporto tecnico-scientifico all'attività istituzionale di ascolto, di conciliazione e di segnalazione agli organismi competenti per situazioni di minori a rischio e/o pregiudizio, compresi i casi di rischio ambientale. Ulteriori attività, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, potranno essere individuate alla luce delle sopravvenienti esigenze, circostanze e funzioni dell'Ufficio.

Articolo 5 – Piano delle attività

Entro il mese di febbraio di ciascun anno, il Centro presenta il piano di attività relativo all'anno solare in corso, elaborato da un apposito gruppo – denominato “Gruppo di Regia” - composto da rappresentanti dell'Ufficio e del Centro.

Detto piano specificherà le attività, i progetti e le azioni già evidenziate in linea generale all'art. 4, con quantificazione degli oneri dovuti entro l'importo massimo previsto dal successivo art. 9. Il piano di attività è approvato dal Pubblico tutore dei minori, tenuto conto del parere espresso da un'apposita Consulta, costituita da rappresentanti della Regione, degli Enti Locali, delle ULSS, delle Istituzioni scolastiche, dell'associazionismo e del volontariato che operano nel settore ed integrata da eventuali esperti della materia.

La mancata accettazione del piano da parte del Pubblico tutore dei minori, come pure il mancato recepimento delle indicazioni formulate dal medesimo, implica la risoluzione di diritto della Convenzione.

Per una migliore esecuzione della Convenzione, il Tutore Pubblico dei Minori può chiedere o autorizzare, entro il limite massimo dell'importo contrattuale di cui all'art. 9, eventuali modifiche del piano delle attività purché ciò non comporti maggiori oneri per la controparte.

Articolo 6 – Collaborazioni con altre Istituzioni

Il Centro, d'intesa con l'Ufficio, può anche promuovere accordi con organismi universitari, istituzioni, associazioni, enti e società particolarmente qualificati operanti nel settore della promozione, protezione e tutela dei diritti dell'infanzia.

Articolo 7 - Personale

Per la realizzazione delle attività previste dall'art. 4 della presente Convenzione il Centro, secondo le indicazioni dell'Ufficio, si avvale di uno staff di esperti e di una segreteria organizzativa.

Ulteriore personale può essere individuato alla luce delle sopravvenute esigenze dell'Ufficio nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili.

Articolo 8 – Strumentazione e patrimonio informativo. Utilizzazione degli elaborati

Il Centro si impegna a riconsegnare, al termine della presente convenzione, la strumentazione e il patrimonio informativo, compresi i programmi informatici realizzati in attuazione della presente Convenzione.

Sulle informazioni ed i prodotti, forniti ai sensi della presente Convenzione, la Regione Veneto - Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori - acquisisce pieno diritto di utilizzazione compreso quello di pubblicazione con la citazione della collaborazione con il Centro, fatto salvo altresì il diritto dell'Università di pubblicare i risultati delle ricerche menzionando il contributo della Regione Veneto.

Articolo 9 – Compenso e modalità di pagamento

Per le attività di cui al precedente art. 4 la Giunta Regionale riconosce al Centro un compenso che sarà determinato annualmente per ciascuno degli anni di durata della Convenzione (1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2009) entro un importo massimo pari ad Euro 360.000,00 =, IVA ed ogni altro onere incluso, sulla base delle attività approvate dettagliatamente da ciascun piano annuale di attività.

Detto piano specificherà le attività, i progetti e le azioni già evidenziate in linea generale dalla Convenzione, con quantificazione degli oneri dovuti entro l'importo massimo previsto dalla Convenzione medesima ed in base all'effettiva disponibilità recata dal cap. 61444 – “Spese per l'istituzione ed il funzionamento dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori” – del Bilancio di Previsione regionale per l'esercizio finanziario relativo a ciascuno degli anni di validità della stessa Convenzione. Gli importi annui saranno erogati, sulla base di presentazione di idonea documentazione contabile e fiscale, con le seguenti modalità:

- il 50%, successivamente all'approvazione del Piano di attività annuale;
- il 30% in base ad un primo rapporto sull'andamento delle attività oggetto della presente convenzione, da presentare entro la metà dell'anno considerato dal predetto Piano;
- il saldo, pari al 20%, sarà erogato su presentazione di dettagliata relazione scientifica sull'attività svolta, riepilogativa anche dei costi sostenuti.

Detta relazione, nonché il primo rapporto sull'andamento delle attività sopra richiamato, saranno sottoposti a preventiva verifica da parte dell'Ufficio in relazione al conseguimento degli obbiettivi assegnati.

Al Dirigente della Direzione Regionale per i Servizi Sociali è affidato il controllo sulla regolarità contabile delle prestazioni fornite dal Centro.

Articolo 10 – Diffida ad adempiere e penalità

In caso di inadempimento o in caso di ritardo non giustificato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del Piano delle attività, il Presidente della Giunta Regionale, sentito l'Ufficio, provvede tempestivamente a diffidare il Centro affinché le prestazioni previste siano adempiute entro un termine non superiore, di norma, a 60 giorni.

La decorrenza del termine fissato senza che l'inadempienza sia stata sanata comporta l'automatica risoluzione della Convenzione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 1454 c.c.. La Regione del Veneto, per le inadempienze o il ritardo del Centro, può applicare una penalità il cui importo è stabilito tenuto conto della valutazione delle conseguenze che le inadempienze possono determinare all'attività dell'Ufficio.

Articolo 11 – Durata

La presente Convenzione decorre dalla data dell'1 gennaio 2007 e scade il 31 dicembre 2009.

Le parti concordano di avviare le procedure di rinnovo della Convenzione per il periodo successivo entro 6 mesi dalla scadenza della presente Convenzione.

Nel caso di recesso, la parte recedente deve darne comunicazione alla controparte entro e non oltre il sesto mese precedente la scadenza della Convenzione.

Articolo 12 - Clausola di rinvio

Per quanto non contemplato nella presente Convenzione si fa riferimento e rinvio alle leggi e ai regolamenti vigenti.

Sono a carico dell'Università tutte le spese inerenti e conseguenti la presente Convenzione.

Articolo 13 - Controversie

Qualunque controversia che dovesse eventualmente insorgere tra le parti dovrà essere risolta mediante ricorso all'Autorità Giudiziaria.

Le parti eleggono il Foro di Padova quale foro esclusivamente competente.

Articolo 14 - Registrazione

La presente convenzione verrà registrata in caso d'uso ai sensi dell'art. 5 c. 2 del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

Il presente atto viene letto, approvato specificatamente con le premesse, articolo per articolo e sottoscritto dalle parti.

Il Presidente della Giunta Regionale
On. Dott. Giancarlo Galan

Il Direttore del Centro
Prof. Antonio Papisca

f.to Giancarlo Galan

f.to Antonio Papisca

Proposta di emendamento - art. 65 Organi di garanzia Proposta nuovo Statuto regionale



CONSIGLIO REGIONALE
VIII LEGISLATURA

EMENDAMENTO

PRESENTATO da

LUCIO STRUMENDO – PUBBLICO TUTORE DEI MINORI

RELATIVO A

PROPOSTA NUOVO STATUTO REGIONALE

L'ARTICOLO 65 COMMA LETTERA NUMERO

è così sostituito

1. La Regione, in conformità con i principi degli artt. 3 e 4, istituisce con legge il Difensore Civico regionale e il Garante dell'Infanzia e dell'adolescenza, Autorità autonome di garanzia, nominate dal Consiglio regionale, a cui riferiscono.
2. La legge regionale disciplina per ciascuna Autorità la natura, gli scopi, le funzioni, le modalità e i requisiti di nomina e di funzionamento, assicurandone l'autonomia funzionale ed organizzativa.

Il Progetto Tutori - Dati e prospettivi

Dati inerenti l'implementazione del Progetto Tutori

La Tabella 1 sintetizza le fasi in cui è stato articolato il Progetto per la sua implementazione: da una prima fase formativa a carattere regionale si è passati alle iniziative formative provinciali e, infine, alla “costruzione” dei gruppi territoriali di volontari, principalmente a livello di ULSS.

La gestione della Banca Dati e l'attività di consulenza si propongono, invece, come azioni a livello regionale.

Tabella 1 *L'articolazione del Progetto Tutori*

Le fasi del Progetto Tutori	
Corso di formazione per i referenti territoriali (per ogni territorio ULSS, un professionista nominato dall'Azienda ULSS e uno nominato dalla Conferenza dei Sindaci)	dicembre 2003 giugno 2004
Campagna regionale di sensibilizzazione e di supporto al lavoro dei referenti territoriali: incontri provinciali informativi sul progetto	2003 2004
Percorsi territoriali di sensibilizzazione, selezione e formazione per volontari nell'ambito della tutela dei minori	Dal 2004
Progettazione, attivazione e gestione della Banca dati dei tutori disponibili	Dal 2004
Attività di consulenza e supervisione dei referenti territoriali e dei tutori	Dal 2004

La Tabella 2 sintetizza le azioni formative realizzate fino al mese di dicembre 2006 con il numero di volontari formati e inseriti in Banca Dati, avendo essi confermato la disponibilità ad essere nominati tutori. In alcuni territori sono già state organizzati e realizzati due percorsi formativi (nel Veneziano tre) per rispondere alla richiesta di tutori.

Tabella 2 *Corsi per tutori di minori di età realizzati al dicembre 2006*

Corsi di formazione per tutori legali di minori di età realizzati e numero di volontari formati		
ULSS 1 Belluno ULSS 2 Feltre	novembre 2004	33
ULSS 3 Bassano del Grappa	novembre-dicembre 2006	50*
ULSS 3 Bassano del Grappa ULSS 4 Alto Vicentino	febbraio-marzo 2004	25
ULSS 6 Vicenza	ottobre-novembre 2004	40
ULSS 7 Pieve di Soligo ULSS 9 Treviso	ottobre novembre 2004 settembre-ottobre 2006	44
ULSS 8 Asolo	novembre-dicembre 2004	24
ULSS 10 Veneto Orientale	ottobre-novembre 2004	34
ULSS 12 Veneziana	maggio 2004 maggio-giugno 2005 settembre-novembre 2006	73
ULSS 13 Miranese	aprile-maggio 2006	13
ULSS 14 Chioggia	aprile-giugno 2005	17
ULSS 15 Cittadella	aprile 2004	20
ULSS 16 Padova	febbraio-marzo 2005	53
ULSS 17 Este	maggio-giugno 2005	24
ULSS 20 Verona	febbraio-marzo 2004 maggio – giugno 2006	51
ULSS 21 Legnago ULSS 22 Bussolengo	maggio-giugno 2004	17
Totale		468**

* tale dato non è sommato agli altri poiché, pur essendosi concluso il corso, i tutori formati non sono ancora stati inseriti nella Banca Dati (quindi non sono ancora attivi) né sono stati considerati nei grafici di seguito presentati.

** escludendo da tale somma i 50 tutori formati a Bassano nel novembre-dicembre 2006.

Tabella 3 *I numeri del Progetto*

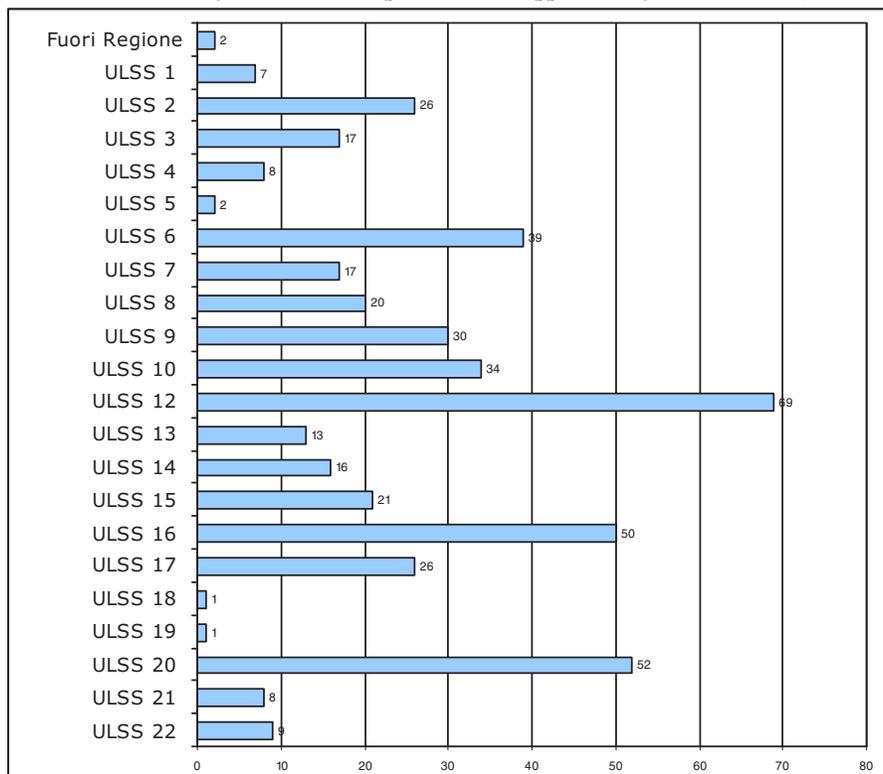
Il Progetto tutori in cifre	
Corsi di formazione per tutori volontari di minori di età realizzati dal mese di febbraio 2004 al mese di dicembre 2006	19
Corsi di formazione per tutori volontari di minori stranieri non accompagnati	3
ULSS coinvolte nei percorsi formativi	18
Tutori formati e inseriti in Banca dati	468
Fascicoli tutela aperti	314
Tutele chiuse	70

Dati inerenti i volontari formati dal Pubblico Tutore dei minori del Veneto per assumere la funzione di tutori legali di minori di età

I volontari formati dall'Ufficio del Pubblico tutore sono in totale 468. Il numero si riferisce alle persone che hanno frequentato uno dei corsi organizzati dall'Ufficio, in collaborazione con i referenti territoriali, e hanno confermato formalmente la loro disponibilità ad accettare una nomina a tutore legale di minori di età.

Le informazioni e i recapiti di tali volontari sono inseriti nell'apposita Banca Dati gestita dall'Ufficio, nel rispetto della vigente normativa in materia di privacy.

Grafico 1 *Volontari formati suddivisi per ULSS di appartenenza (valori assoluti)*



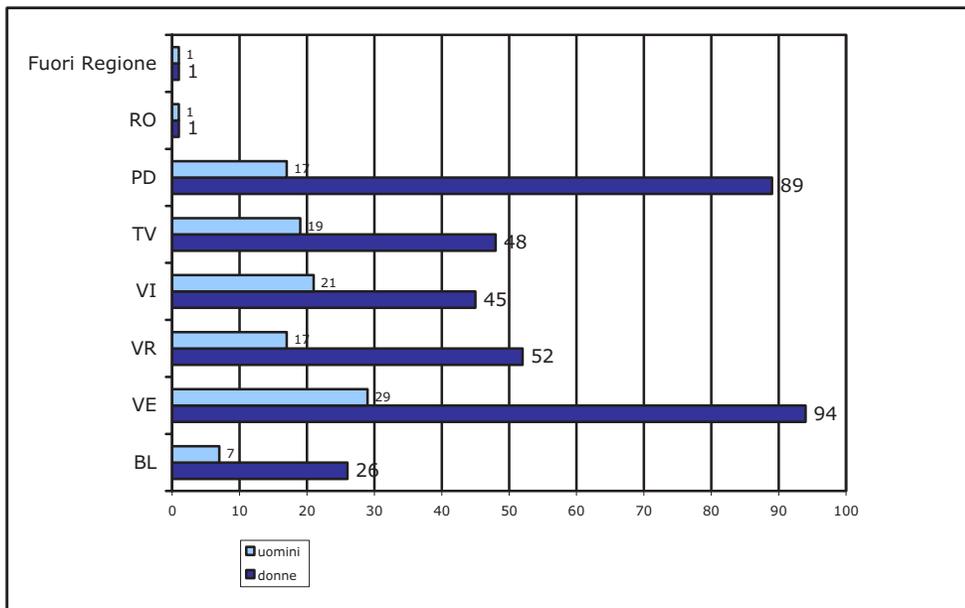
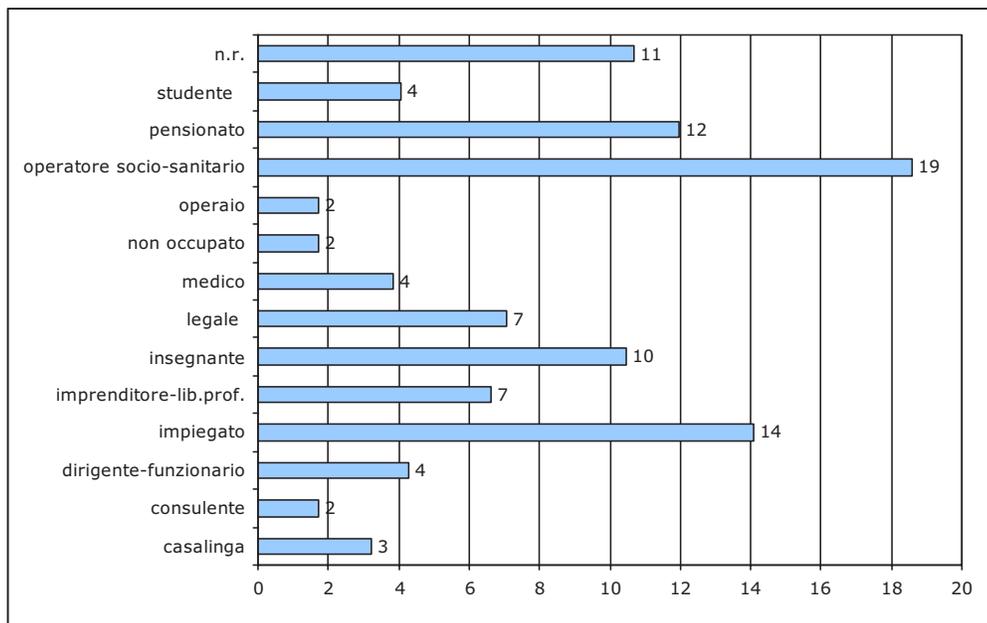
Nel Grafico 1 i volontari formati sono stati suddivisi per ULSS di appartenenza che, per lo più, coincide con quella in cui hanno frequentato il corso di formazione. In alcuni casi il volontario ha frequentato il corso in una ULSS limitrofa o perché in quella di residenza era già stato organizzato o perché, al contrario, non era in previsione la sua realizzazione. Nella prima ipotesi il volontario è stato poi inserito nel gruppo del suo territorio, nella seconda è rimasto in quello della ULSS limitrofa.

I gruppi di volontari più consistenti si trovano in quattro città capoluogo di provincia: Venezia, Verona, Vicenza e Padova. Si tratta anche dei luoghi maggiormente interessati dal fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che non tocca quasi invece Treviso e Belluno. Quest'ultima provincia, in realtà, pur avendo risposto con vivo interesse alla proposta formativa (33 tutori formati), non presenta casi di apertura di tutele per minori. Infine, rimane esclusa la provincia di Rovigo poiché nei territori delle Aziende ULSS 18 e 19 non è ancora stato possibile organizzare il corso.

Nelle altre realtà il numero di volontari formati sembra essere adeguato all'esigenza di tutori emersa, sulla base delle richieste rivolte all'Ufficio dall'Autorità Giudiziaria.

La distribuzione per provincia conferma il ruolo dominante di Venezia e Padova (Grafico 2).

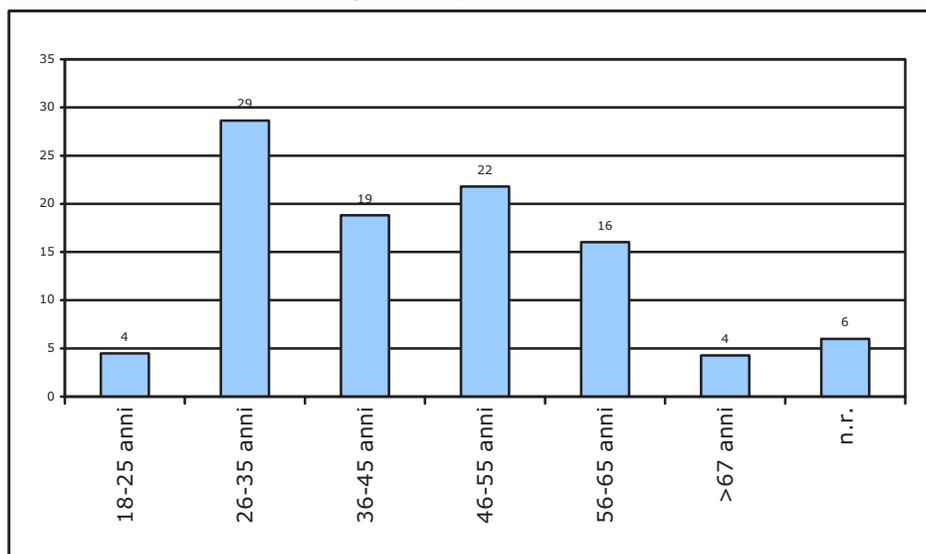
Analizzando i dati sui volontari formati dal punto di vista del genere (Grafico 2), notiamo che vi è una proporzione di 1 a 3: sul totale di 468 volontari, 112 sono uomini e 356 sono donne. Il dato potrebbe confermare una certa maggiore sensibilità del mondo femminile al mondo dell'infanzia, ma va senz'altro letto insieme a quello relativo alla professione del volontario. Come si può vedere nel Grafico 3 la categoria più rappresentata è quella degli operatori sociosanitari, che comprende assistenti sociali, operatori di comunità, infermieri e simili; tutte professioni nelle quali le donne sono più presenti. Lo stesso si può dire per gli impiegati e insegnanti. Al contrario, sono per lo più uomini i dirigenti-funzionari, gli imprenditori-liberi professionisti e i pensionati.

Grafico 2 *Provincia di residenza e genere dei volontari formati (valori assoluti)***Grafico 3** *Attività lavorativa dei volontari formati (%)*

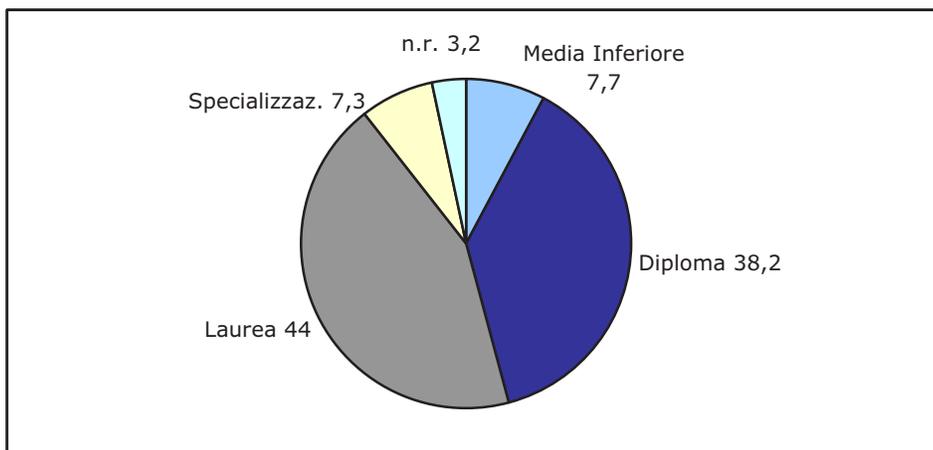
L'età dei volontari è abbastanza varia. Si va dai giovanissimi (18-25), che sono per lo più studenti universitari-tirocinanti i educatori di comunità, agli over 67, una ventina circa di volontari.

Come si può evincere dal Grafico 4 metà dei volontari formati si colloca sotto i 45 anni, l'altra metà sopra. E' un dato interessante poiché testimonia un interesse della società civile verso l'infanzia trasversale rispetto all'età. Probabilmente le motivazioni personali che hanno determinato la scelta di aderire al Progetto sono state diverse: per i giovani la "vicinanza" professionale al ruolo, il desiderio di conoscere una realtà diversa, per le persone in quiescenza la voglia di sentirsi utili, di mettere a disposizione la propria esperienza e maturità, di stare con i più piccoli. Senz'altro, per il Progetto questa varietà rappresenta una ricchezza, poiché permette di avere maggiore scelta in fase di abbinamento.

Grafico 4 *Età dei volontari formati (%)*



Infine, un dato sul titolo di studio dei volontari. Come si vede dal Grafico 5, il livello culturale dei volontari è significativamente alto. La metà di loro possiede una laurea. Tra questi un 7% ha anche una specializzazione. Nell'altra metà, quasi il 40% è diplomato.

Grafico 5 *Titolo di studio dei volontari formati (%)*

Dati inerenti le tutele assunte dai volontari formati dal Pubblico Tutore dei minori del Veneto

Dal mese dicembre 2004 al mese di dicembre 2006 sono state rivolte dall’Autorità Giudiziaria al Pubblico Tutore 314 richieste di nominativi di volontari. Sono stati quindi attivati altrettanti procedimenti amministrativi per l’individuazione della persona più idonea per il caso specifico, in collaborazione e d’intesa con i referenti territoriali.

Analizzando le richieste in base alla causa di apertura della tutela, è subito evidente il peso percentuale dei minori stranieri non accompagnati. Nel primo anno di attività della Banca Dati, i tutori segnalati per questa tipologia fenomeno i tutela sono stati quasi il 40% sul totale. Nel 2006, la percentuale è salita al 66%, da un lato perché il fenomeno è in crescita, dall’altro perché un maggior numero di giudici tutelari si è rivolto all’Ufficio del Pubblico Tutore.

Per le altre tutele, in genere di competenza del Tribunale per i minorenni, non si ravvisano modifiche rilevanti.

Alcune considerazioni per meglio interpretare i dati.

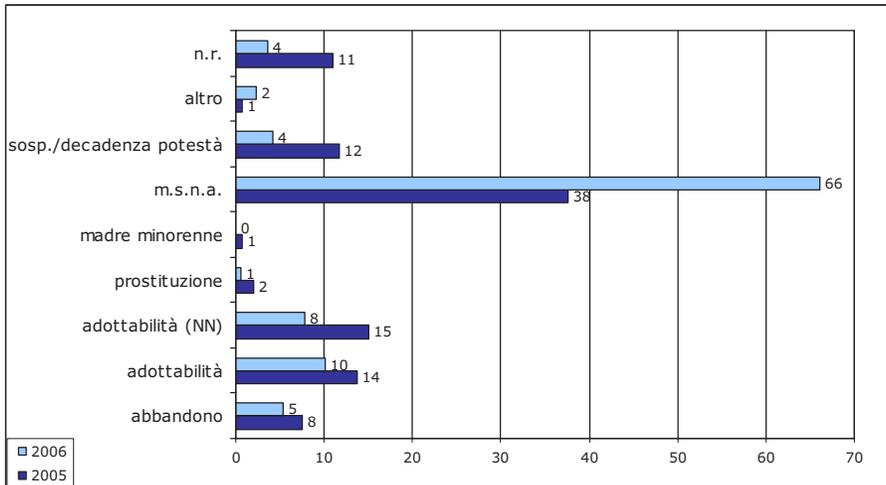
I casi di adottabilità NN sono quelli riguardanti i minori non riconosciuti e abbandonati alla nascita. Per questi bambini dovrebbe essere aperta una tutela anche presso il Giudice Tutelare del luogo in cui è nato il minore, su segnalazione dell’ospedale o dell’ufficiale di stato civile. Non sempre è così e, in genere, il Giudice Tutelare attende che sia il Tribunale per i Minorenni a nominare il tutore, benché cronologicamente dovrebbe aprire per primo la tutela. Poiché i tempi in questi casi sono molto rapidi, i due procedimenti tendono a sovrapporsi. L’Ufficio si premura di verificare, tuttavia, che non si verifichino casi di doppia nomina con tutori differenti.

Nel caso dei non riconosciuti, molti giudici del Tribunale per i minorenni scelgono ancora la nomina istituzionale, incaricando il Sindaco o l’Assessore di riferimento - eventualmente con facoltà di subdelega - perché ritengono di contenere così tempi amministrativi del procedimento o perché non considerano rilevante il ruolo del tutore in questi casi.

Le tutele aperte per “abbandono” o per “sospensione/decadenza della potestà” genitoriale in alcuni casi sfociano in un procedimento di adottabilità: si tratta di diversi passaggi del percorso che può riguardare un minore di età.

Infine, si evidenzia una flessione del dato relativo ai casi in cui la causa di tutela non è stata rilevata. Poiché si tratta di un'informazione importante ai fini dell'abbinamento minore/volontario, si è cercato di migliorare la comunicazione con le cancellerie dei Tribunali che tendevano a tralasciarla.

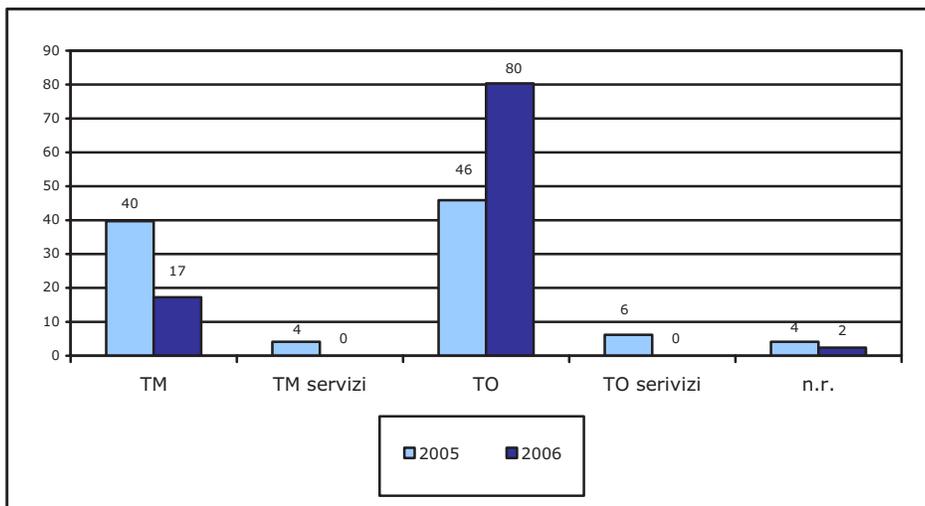
Grafico 6 *Causa di apertura delle tutele assunte dai volontari nominati (%)*



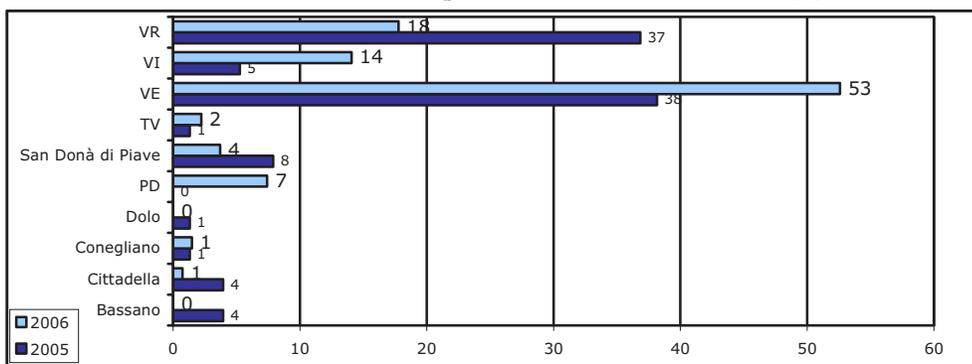
Il grafico successivo visualizza la distribuzione delle richieste rivolte all'Ufficio in base all'Autorità Giudiziaria richiedente.

Come si può vedere, le richieste del Tribunale per i minorenni sono diminuite, quelle dei Tribunali Ordinari/Giudici Tutelari sono notevolmente aumentate, quasi raddoppiate rispetto al 2005. Le voci "TM servizi" e "TO servizi" si riferiscono a richieste rivolte al Pubblico Tutore da qualche servizio territoriale per rispondere a una domanda originaria rispettivamente del Tribunale per i minorenni o di un Tribunale ordinario. Inizialmente questo avveniva perché non si era ancora completamente affermata la nuova prassi centrata sull'Ufficio del Pubblico Tutore. Come si può vedere, nel 2006 non si registrano casi di questo tipo, indice di una maggiore chiarezza del ruolo del Pubblico Tutore e di un consolidamento del procedimento di richiesta-individuazione-segnalazione del volontario, così come definito nei Protocolli di intesa siglati con l'Autorità Giudiziaria.

Grafico 7 *Richieste di tutori volontari suddivise per soggetto richiedente (%)*



Per quanto riguarda i Tribunali Ordinari, nel Grafico 8 vediamo che per le sedi centrali nelle città capoluogo di provincia, le richieste dei Giudici tutelari sono in aumento. Scarse sono ancora le richieste da parte di Treviso e Padova. Nel primo caso, la ragione è principalmente da ravvisare nel fatto che sono molto rari i casi di apertura di tutele per minori stranieri non accompagnati; per Padova, invece, fortemente interessata dal fenomeno migratorio, il dato si giustifica con il perdurare di una prassi di interazione diretta tra il Giudice Tutelare e il Comune di Padova che fino ad oggi ha scelto di prediligere la nomina istituzionale all'utilizzo dei volontari formati. Infatti, la quasi totalità delle tutele di minori stranieri è in capo al dirigente dei servizi sociali. Il percorso di formazione per tutori di minori stranieri non accompagnati, effettuato nel novembre-dicembre 2006 per i territori delle Aziende Ulss 15, 16 e 17, ha puntato a formare un gruppo di tutori "specializzati" in questa tipologia, in modo da prevedere un loro graduale utilizzo. Per quanto riguarda le altre sedi giudiziarie citate nel grafico, si specifica solo che a Bassano l'utilizzo dei volontari è costante, tanto da avere reso necessario, nei mesi di novembre-dicembre 2006, un nuovo corso di formazione. Tuttavia, la prassi del rapporto diretto Tribunale/Servizi fatica ad essere sostituita da un ricorso diretto all'Ufficio del Pubblico Tutore.

Grafico 8 *Richieste dei GT suddivise per Tribunale ordinario richiedente (%)*

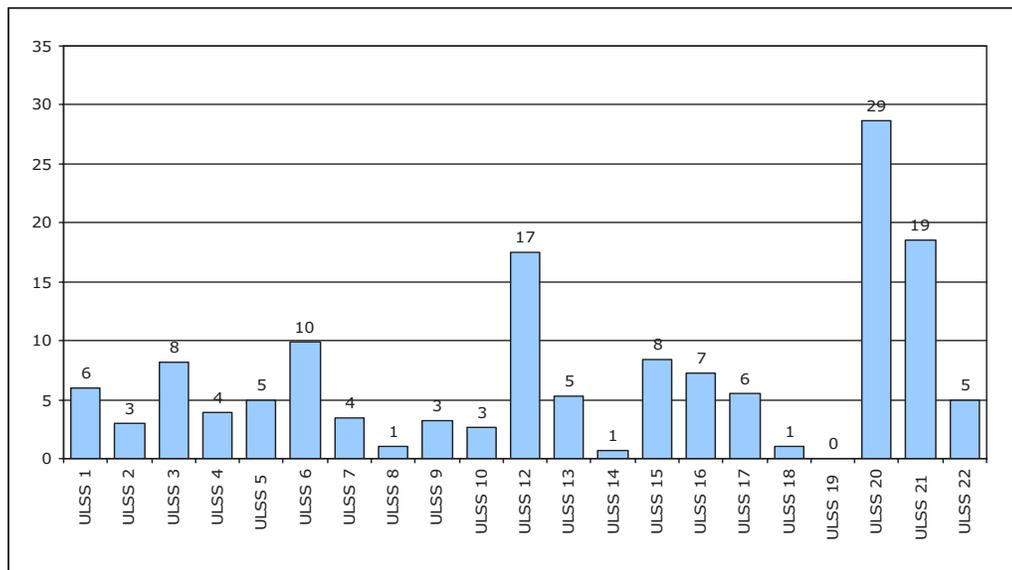
I dati sulle richieste dell’Autorità Giudiziaria permettono di “mappare le zone deboli” del sistema e valutare eventuali interazioni di approfondimento finalizzate a rilevare le disfunzioni comunicative tra l’Ufficio e i Giudici o le loro cancellerie o a registrare le motivazioni di scarsa soddisfazione del servizio prestatore per poter intervenire in termini migliorativi.

Tra i dati che l’Ufficio rileva nell’ottica di un miglioramento del servizio, vi sono quelli relativi ai tempi del procedimento amministrativo di individuazione e segnalazione del tutore che inizia con la ricezione del fax di richiesta da parte dell’Autorità Giudiziaria e termina con la trasmissione al giudice del fax contenente il nominativo e i riferimenti del volontario individuato, che ha dato la sua disponibilità per il caso specifico.

Nei casi di minori non riconosciuti per i quali si apre subito la procedura di adottabilità, vi è sempre una certa urgenza per l’individuazione del tutore che, comunque, non pone particolari problemi visto che si tratta di una tipologia di tutela tra le più semplici.

Negli altri casi l’abbinamento richiede qualche valutazione in più e quindi vanno considerati i tempi di reperimento di informazioni sul caso e di colloquio più approfondito con il volontario, in modo da permettergli di dare consapevolmente la propria disponibilità.

Grafico 9 *Durata media del procedimento amministrativo di individuazione e segnalazione del tutore (valori espressi in giorni, dati al dicembre 2006)*



Per quanto la procedura sia stata migliorata e velocizzata, non è possibile andare al di sotto di certi tempi “tecnici”.

Tuttavia, ulteriori miglioramenti sono possibili, soprattutto laddove i rallentamenti sono imputabili a ragioni organizzative.

Va tenuto presente che certe realtà sono più complesse di altre e che in alcuni casi la buona volontà e la personale disponibilità dei soggetti coinvolti nell’interazione (equipe dell’Ufficio, referenti territoriali, cancellerie dei Tribunali) non sono sufficienti a supplire a limiti organizzativi, che devono essere risolti con scelte strategiche delle rispettive amministrazioni di appartenenza.

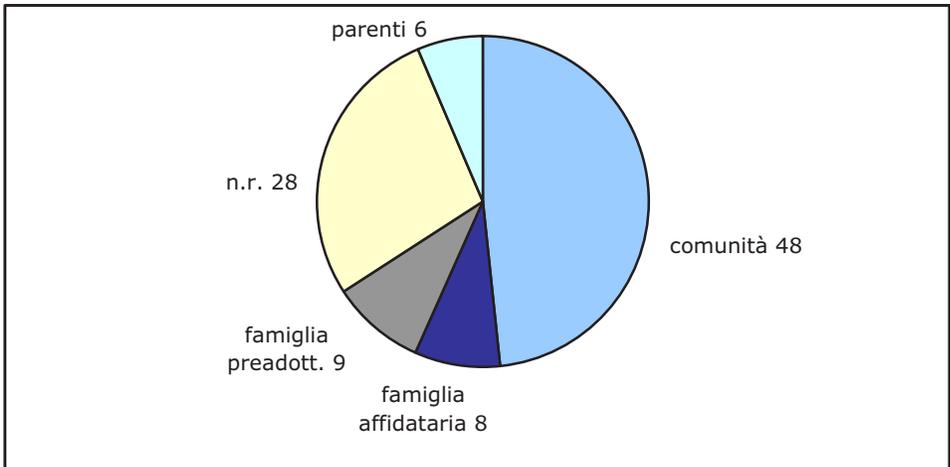
Infine, va precisato che nelle realtà maggiormente interessate dal fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, l’individuazione dei tutori ha, ad un certo punto, subito dei forti rallentamenti a causa dell’esaurirsi del gruppo dei volontari formati, che ha implicato l’organizzazione di nuovi corsi di formazione per rimpinguare la risorsa.

Il Grafico 10 fornisce un’informazione sui minori sottoposti a tutela legale. E’ un dato parziale rispetto a quello in possesso dell’Osservatorio regionale sull’infanzia e l’adolescenza, ma è utile ai volontari formati dal

Pubblico Tutore per capire dove vive il minore di cui sono chiamati a occuparsi.

Spesso, come si vede, non riusciamo comunque a reperire questo dato che, in genere, ci è fornito dalle cancellerie dei Tribunali, in possesso della relazione inviata loro dai servizi segnalanti il caso.

Grafico 10 Collocamento dei minori tutelati dai volontari (%)



In quasi la metà dei casi il minore vive in una comunità di accoglienza. Il rapporto con una famiglia è più contenuto. Va specificato che la voce “parenti” indica generalmente famiglie straniere presso le quali vive un minore inizialmente considerato non accompagnato o per il quale, comunque, il giudice ha ritenuto di nominare un tutore esterno alla cerchia parentale. La relazione con le famiglie straniere può non essere semplice, per questo è importante la presenza di un servizio che faccia da mediatore.

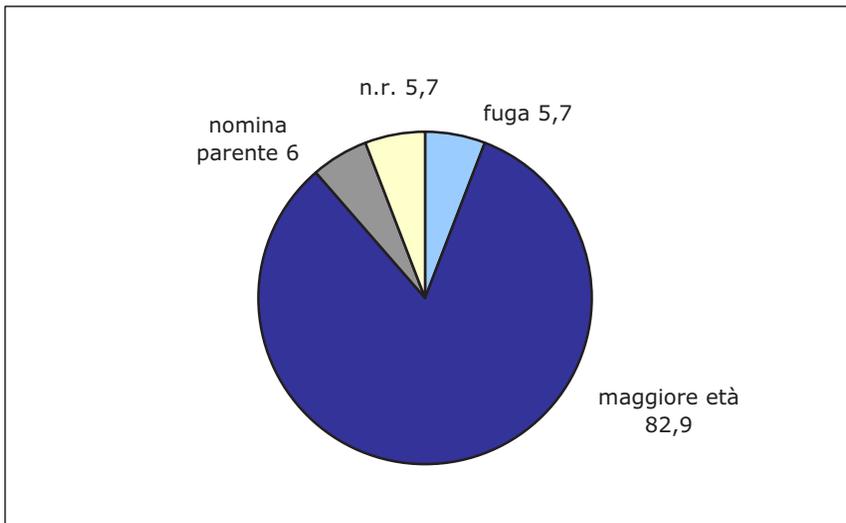
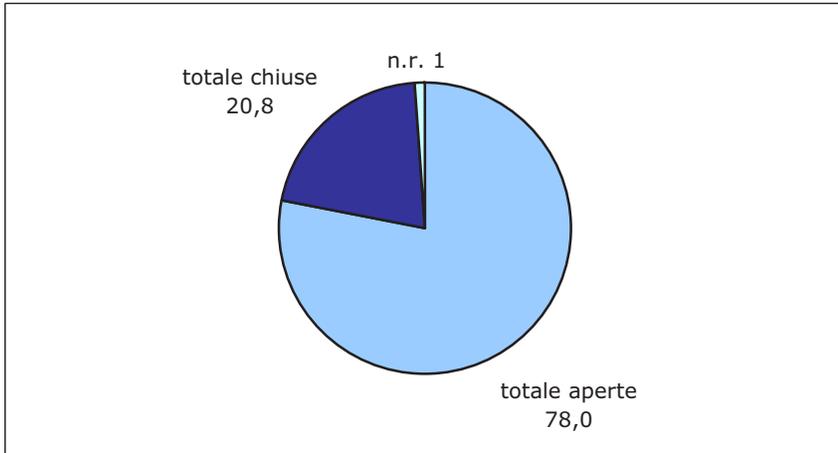
I minori accolti in famiglie affidatarie sono quasi sempre italiani, anche se ci sono alcuni esperimenti di inserimento di minori stranieri in famiglie affidatarie italiane e , in casi rarissimi, di famiglie affidatarie straniere.

Rispetto al dato delle famiglie preadottive, va specificato che sono qui compresi anche quei minori appena nati non riconosciuti che spesso, al momento della richiesta del tutore, si trovano ancora in ospedale, anche se l’individuazione della famiglia e l’inserimento avvengono nel giro di pochi giorni.

Infine, si illustra lo stato attuale delle tutele avviate e, per quelle già concluse, la tipologia delle cause di chiusura.

Si nota in particolare come la maggior parte delle tutele siano ancora aperte (78%), mentre quelle chiuse rappresentano il 20% del totale. Di queste ben l'82% si sono concluse per raggiungimento della maggiore età.

Grafico 11 Stato delle tutele e tipologia di cause di chiusura (%)



Nota al grafico: n.r. = non rilevato

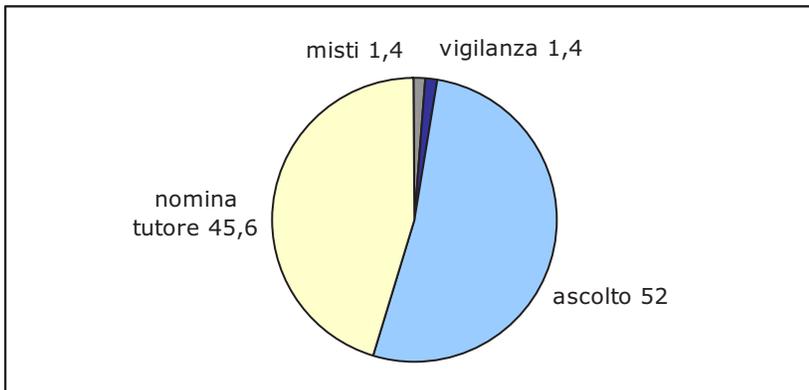
L'Ascolto - Dati e prospettivi

Per una visione d'insieme dell'attività svolta dall'Ufficio attraverso la nomina dei Tutori legali, l'Ascolto e la Vigilanza, vengono presentati di seguito i grafici relativi al numero complessivo dei minori coinvolti nelle procedure e alle loro caratteristiche socio-anagrafiche (grafici dall' 1 al 6). Seguono i grafici relativi ai dati dell'attività di Ascolto e di Vigilanza, riferiti alle 190 procedure aperte nel corso dell'anno. (grafici dal 7 al 13). Per questa attività si è ritenuto importante riportare i dati riguardanti i soggetti segnalanti, le aree problematiche rilevate dall'analisi delle segnalazioni, il tipo di disagio vissuto dai minori e le tipologie d'intervento attuate dall'Ufficio. E' opportuno precisare che le problematiche evidenziate non riguardano esclusivamente le condizioni di vita dei minori, ma anche le difficoltà che i diversi soggetti preposti alla tutela o protezione incontrano nell'esercizio del loro compito. Alcune criticità sono perciò ascrivibili a questioni di carattere generale, di tipo giuridico-legale o amministrativo o organizzativo.

Le procedure avviate

Nel corso del 2006 sono complessivamente pervenute all'Ufficio 349 richieste di intervento che risultano suddivise come da grafico 1. Alcune di queste riguardano più procedure svoltesi contemporaneamente; in particolare cinque situazioni hanno interessato contestualmente l'ascolto e la tutela (2 casi) e 1a tutela e la vigilanza (3 casi).

Grafico 1 - Procedure avviate nel 2006 suddivise per tipo di richiesta (%)

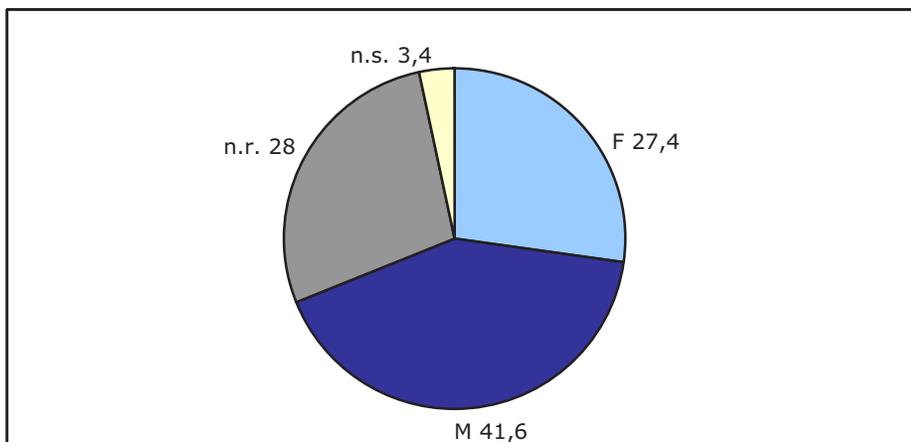


Le caratteristiche dei minori coinvolti

Alcune delle procedure hanno riguardato più minori contemporaneamente, pertanto 413 è il totale complessivo dei soggetti interessati.

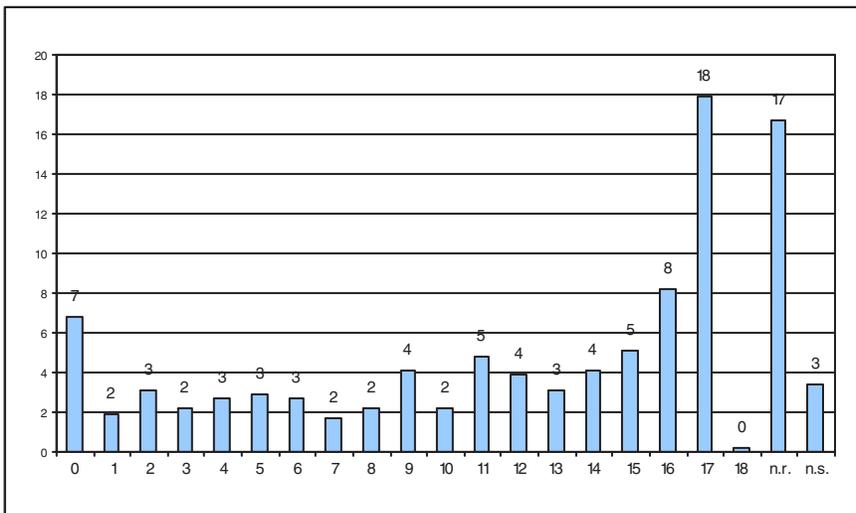
Come si evince dal grafico 2 vi è una prevalenza dei maschi (41,6%) rispetto alle femmine (27,4%).

Grafico 2 - *Minori coinvolti nelle procedure aperte nell'anno 2006 suddivisi per genere del minore (%)*

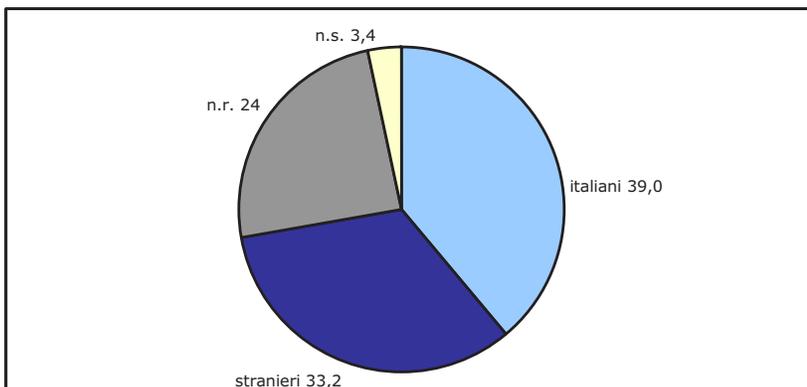


A proposito del dato indicato con la sigla “n.s.”, cioè “non specificato”, si sottolinea che l’Ufficio non sempre riesce a rilevare esaurientemente i dati relativi al minore e, inoltre, offre frequentemente consulenza per situazioni generali che riguardano tematiche inerenti ai diritti dei minori ma che non si riferiscono ad una situazione individuale e specifica. Nel grafico nr. 2, per esempio, 14 sono le situazioni rilevate dall’Ufficio ma non specificate quanto al genere dei minori coinvolti nelle situazioni medesime.

Il grafico 3 evidenzia l’alto numero di segnalazioni che riguardano gli adolescenti; appare però significativo anche il numero di segnalazioni relative a bambini di età inferiore all’anno.

Grafico 3 - *Minori coinvolti nelle procedure del 2006 per eta' del minore (%)*

Il grafico 4, relativo alla nazionalità, evidenzia, nonostante la prevalenza numerica dei minori italiani, la forte presenza di quelli stranieri. (33,2%). Quest'ultimo dato riguarda prevalentemente le procedure di nomina di tutori volontari formati da questo Ufficio.

Grafico 4 - *Minori coinvolti nelle procedure del 2006 suddivisi per nazionalità (%)*

A proposito del dato indicato con la sigla "n.s.", cioè "non specificato", si ribadisce anche per questo grafico che l'Ufficio offre frequentemente consulenza per situazioni generali che riguardano tematiche inerenti ai

diritti dei minori ma che non si riferiscono ad una situazione individuale e specifica. Nel grafico 4, per esempio, 14 sono le situazioni rilevate dall'Ufficio ma non specificate quanto alla nazionalità dei minori coinvolti nelle situazioni medesime.

Grafico 5 - *Minori coinvolti nelle procedure aperte nel 2006 suddivisi per stato potestà genitoriale (%)*

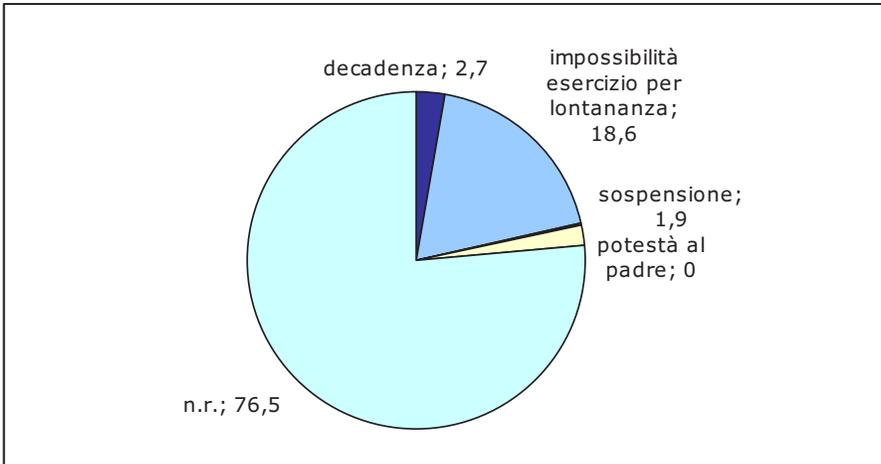
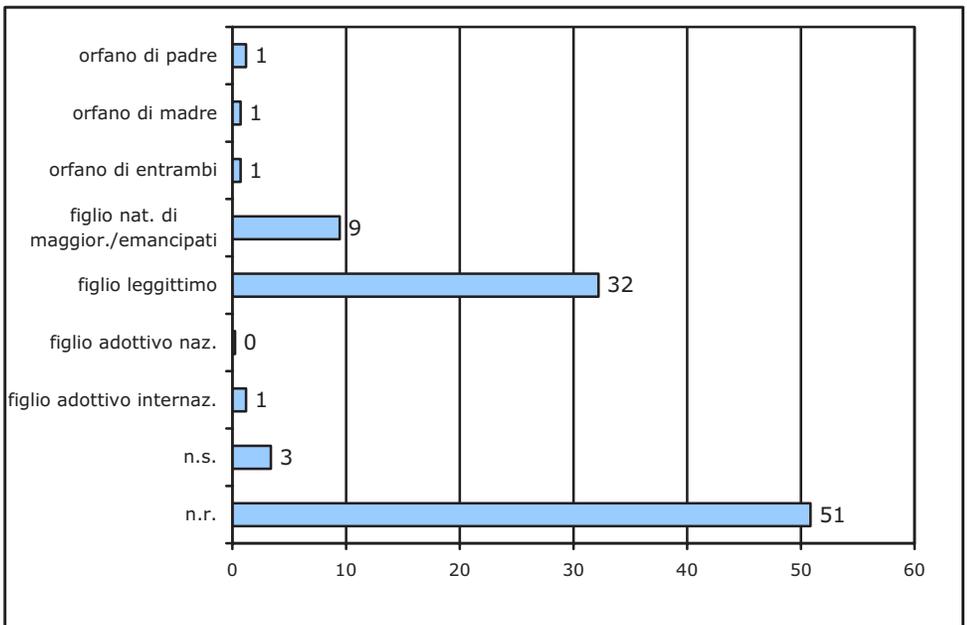


Grafico 6 - *Minori coinvolti nelle procedure aperte nel 2006 suddivisi per Status (%)*

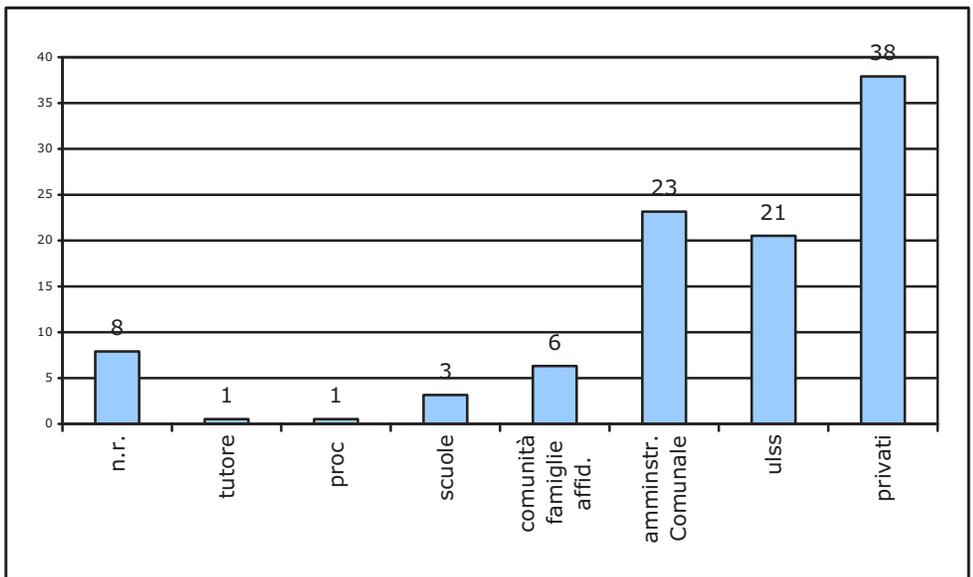


I grafici 5 e 6, che riportano informazioni sulla potestà genitoriale e lo status dei minori, pur nella carenza di dati, evidenziano risultati significativi relativamente alla difficoltà di esercitare la potestà per lontananza nel primo grafico e alla presenza rilevante di figli legittimi rispetto alle altre categorie nel secondo grafico. La difficoltà di esercitare la potestà per lontananza è una delle cause più frequenti che comportano la nomina di tutori per i minori stranieri non accompagnati.

Per i 14 casi indicati con “n.s.”, si rimanda al commento ai grafici 2 e 4.

Le procedure di ascolto e vigilanza

Grafico 7 - Procedure di ascolto e vigilanza del 2006 suddivise per soggetto segnalante (%)



Il grafico relativo all’Ulss (grafico 8) riguarda il territorio di provenienza della segnalazione e vengono qui riportati unicamente per evidenziare la disomogeneità delle richieste.

Grafico 8 - Procedure di ascolto e vigilanza del 2006 per Ulss di provenienza (%)

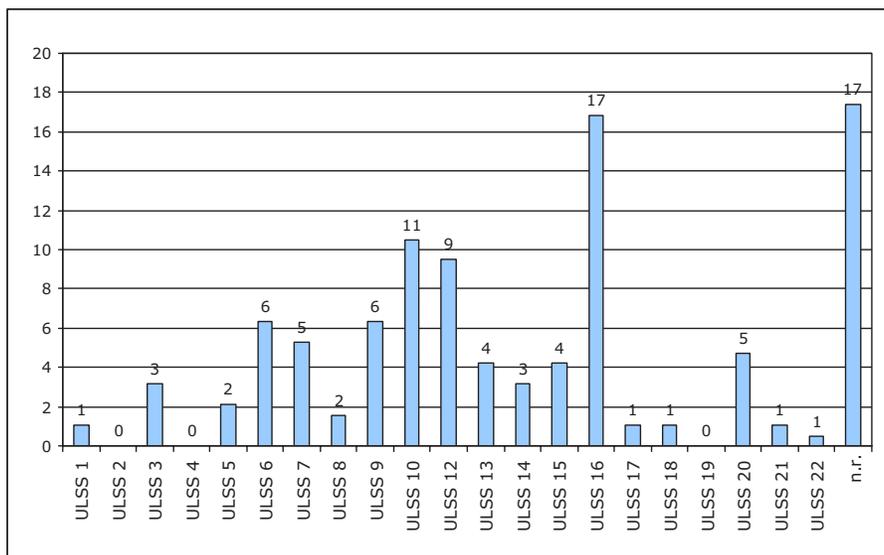
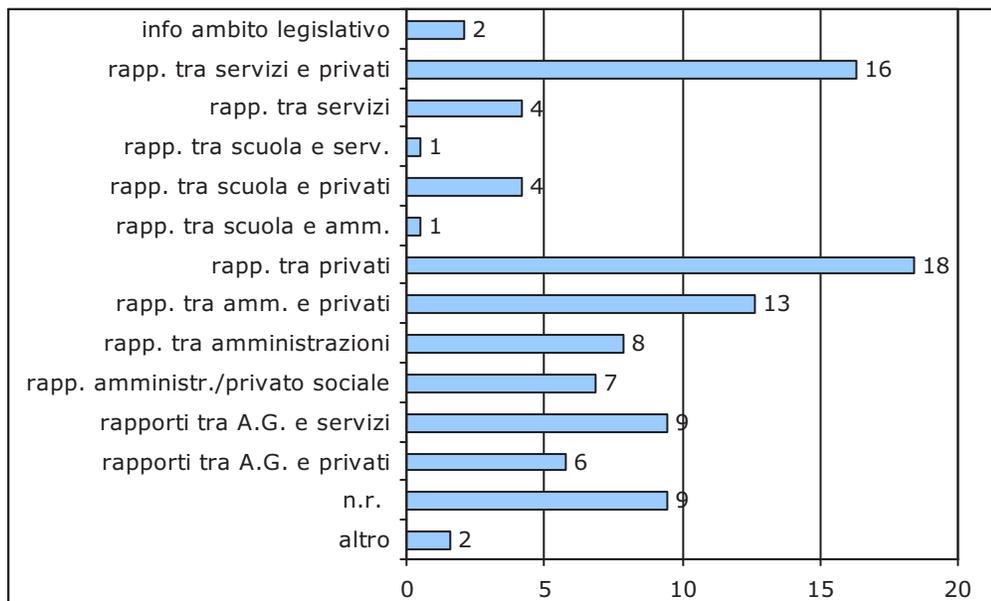
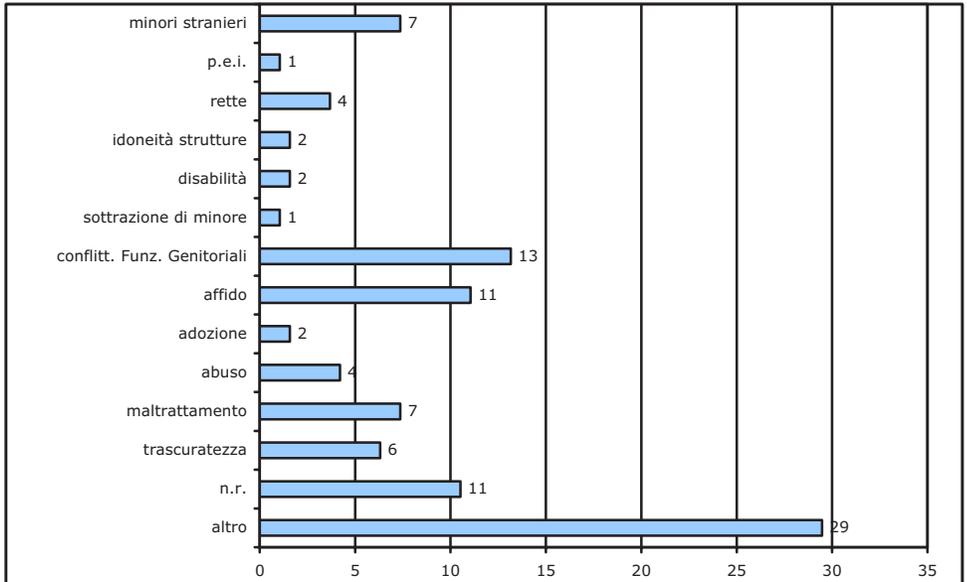


Grafico 9 - Procedure di ascolto e vigilanza dell'anno 2006 suddivise per tipologia di criticità rilevate (%)



L'ufficio ha suddiviso le richieste secondo il tipo di criticità evidenziato dalle richieste dove, accanto all'alto numero di criticità emerse nei rapporti tra privati e tra servizi e privati, preoccupa anche il numero di casi di difficoltà riscontrate tra A.G. e servizi.

Grafico 10 - Procedure di ascolto e vigilanza per tipologia del disagio del minore (%)



Il grafico 11 rappresenta l'analisi delle procedure suddivise per tipologia di intervento. Si osserva che l'attività prevalente è rappresentata dalle consulenze.

L'analisi delle procedure ha presentato difficoltà inerenti l'individuazione di una categoria di diritti disattesi; nel complesso però emerge la prevalenza di necessità di tutela del minore contro forme di violenza e del suo diritto alla famiglia (diritto alla famiglia e mantenere i legami con entrambe i genitori tot. 21)

Grafico 11 - Procedure di ascolto e vigilanza per tipologia di intervento dell'Ufficio (%)

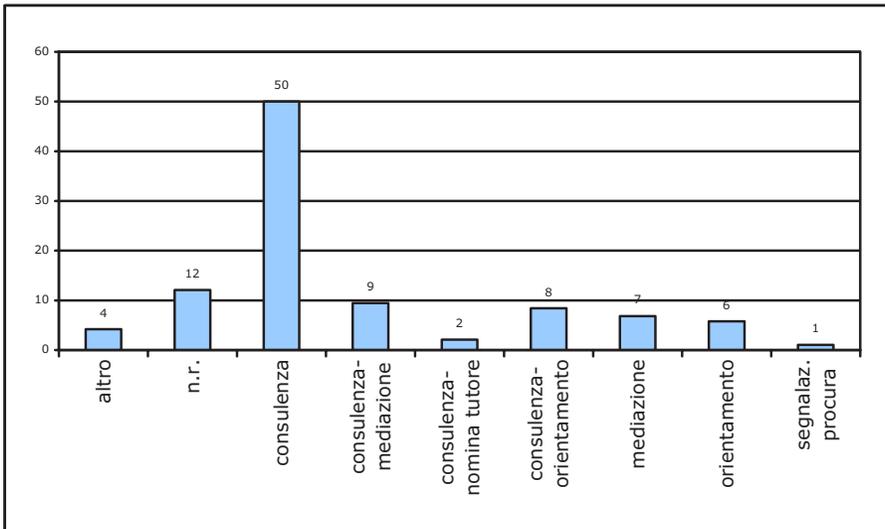
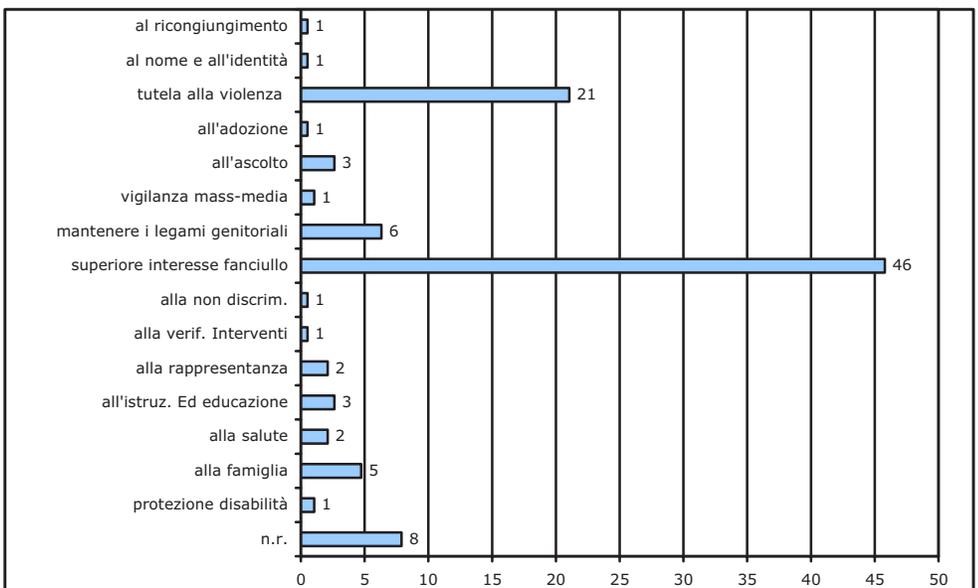


Grafico 12 - Procedure ascolto vigilanza dell'anno 2006 suddivise per diritti del minore disattesi (valori percentuali)



Le Pubblicazioni



Vademecum per tutori volontari di minori d'età

Prefazione

Introduzione

L'innovazione del tutore volontario
Le convenzioni internazionali sui diritti dei bambini

Parte I – La tutela legale del minore d'età: aspetti generali e soggetti coinvolti

Qual è il presupposto per una tutela legale?

In quali casi serve dunque un tutore?

Come inizia una tutela?

La proposta di abbinamento fatta dal Pubblico Tutore dei minori

Il giuramento del tutore

Chi nomina il tutore?

Dove viene aperta la tutela?

Quali sono i soggetti coinvolti in una tutela?

Consigli per i rapporti con i soggetti della rete

Parte II – Il tutore legale del minore d'età: compiti e responsabilità

La nomina: Come viene scelto il tutore?

E quando ci sono più fratelli?

L'assunzione dell'ufficio: il giuramento del tutore

Quando non si può fare il tutore? (ipotesi di incapacità)

La formazione dell'inventario

Quando si può rifiutare l'ufficio tutelare? (dispense)

I doveri e i diritti del minore

C'è un compenso per il tutore?

Quali sono i compiti di un tutore?

La cura della persona del minore

L'ascolto del minore

La rappresentanza

L'amministrazione del patrimonio

Chi paga per l'educazione, il mantenimento e l'amministrazione del patrimonio del minore?

Quali atti sono vietati al tutore?

Quando gli atti del tutore sono annullabili?

Quanto dura la tutela e quando si chiude una tutela?

La responsabilità civile del tutore

Schede

I servizi sociali tra Comune e USL

L'affidamento

L'adozione

Primi consigli per il neotutore

La residenza e il domicilio del minore

Le relazioni al Giudice Tutelare o al Tribunale per i Minorenni

La gestione economica e il rendiconto annuale

La richiesta di autorizzazione al Giudice Tutelare o al Tribunale

Le fasi di una tutela legale

La salute del minore

Se il minore è straniero non accompagnato

Capacità e responsabilità del minore

Appendice I - Modulistica

Appendice II - Glossario

Appendice III - Normativa



La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto. Soggetti, competenze, percorsi. Linee Guida 2005 per i servizi sociali e sociosanitari - Prima edizione, 2005

Prefazione

Premessa

Introduzione

Capitolo I – Le competenze dei soggetti

- Regione del Veneto
- Enti locali, aziende Ulss
- Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto
- Autorità giudiziaria
- Famiglie affidatarie e comunità tutelari
- Tutori e curatori speciali

Capitolo II – Il percorso di protezione e tutela

- L'informazione ai servizi pubblici
- La stima dell'informazione da parte dei servizi
- La diagnosi e gli interventi
- La segnalazione all'Autorità giudiziaria
- La restituzione al servizio titolare
- Relazioni informative su richiesta dell'Autorità giudiziaria

Capitolo III – La vigilanza

- Gli oggetti della vigilanza
- Il progetto educativo individuale (pei)
- Il monitoraggio e la valutazione del progetto di presa in carico
- Le relazioni periodiche all'Autorità giudiziaria

Schede informative

- I minori stranieri non accompagnati
- Le banche dati della Regione del Veneto
- I Centri regionali di cura e di protezione dei bambini, dei ragazzi e della famiglia
- La scheda di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia
- Deleghe Comuni - Ulss delle prestazioni sociali a rilevanza sanitaria

Riferimenti normativi

Indirizzi e recapiti



A scuola con i diritti dei bambini - Esperienze di educazione ai diritti umani promosse dal Pubblico Tutore dei Minori del Veneto

Presentazione

Prefazione

Introduzione. A scuola con i diritti dei bambini

Saggi

Condizione dell'infanzia e educazione ai diritti umani. Una lettura pedagogica tra analisi, partecipazione, proposta.
Emanuela Toffano Martini

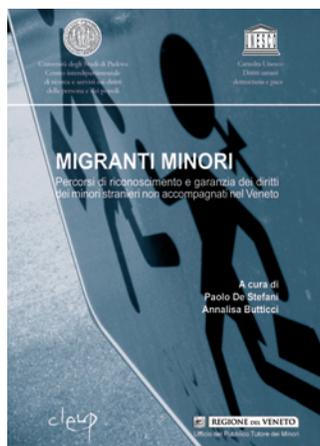
Dalla tutela alla promozione. Educazione e diritti dei bambini negli strumenti internazionali sui diritti dell'infanzia.
Paolo De Stefani

Il ruolo della scuola per la protezione dei diritti dei bambini-ragazzi

1. Diritti a scuola. Collegialità e visibilità sociale dei diritti.
Rinalda Montani e Davide Balbetto
2. Riflessioni sulla progettazione educativo-didattica.
Teresa Ravazzolo e Cesarina Foresti
3. La partecipazione a scuola. Un'esperienza con i docenti.
Franco Santamaria

Nota bibliografica

Appendice



Migranti minori.- Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto

Presentazione
Prefazione
Introduzione

Capitolo I – L'emigrazione dei minori non accompagnati: profili sociologici e statistici.

Annalisa Buttici

1. Profilo sociologico dei minori stranieri non accompagnati
2. La rilevazione statistica del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia e nel Veneto

Capitolo II – Un quadro giuridico in movimento. *Paolo De Stefani*

1. I minori e la protezione della famiglia nella normativa nazionale sull'immigrazione
2. Il percorso "ideale" di tutela del minore straniero non accompagnato

Capitolo III – Presentazione e analisi delle pratiche di gestione del fenomeno adottate nel Veneto. *Annalisa Buttici, Paolo De Stefani, Maria Isabella Robbiani*

1. La presa in carico: esperienze dei comuni capoluogo del Veneto
2. I percorsi educativi: il ruolo delle comunità
3. Lo status legale dei minori stranieri non accompagnati e il *modus operandi* delle questure del Veneto
4. Percorsi di garanzia dei diritti

Capitolo IV – Conclusioni e raccomandazioni. *Annalisa Buttici, Paolo De Stefani, Maria Isabella Robbiani*

1. I tutori legali
2. L'affidamento consensuale
3. Ruolo attivo dei servizi
4. Situazioni di emergenza
5. Collaborazione con il Comitato per i minori stranieri
5. Ascolto del minore e progetto di vita. Il nodo del lavoro
6. Salute
7. Interculturalità
8. Scambi di esperienze, informazione, formazione

Nota bibliografica
Appendice normativa



La partecipazione degli adolescenti. Percorsi di ricerca con gli adulti.

Prefazione

Parte prima – Il contesto

Una tematica di non facile approccio

Una lettura pedagogica

La partecipazione dei bambini e dei ragazzi nella legislazione internazionale

La partecipazione dei bambini e dei ragazzi nella legislazione italiana

Seconda parte – La ricerca

Le ragioni e l'impianto della ricerca

Le opzioni metodologiche

Le fasi della ricerca

Le tre esperienze analizzate

I contesti della partecipazione

I significati della partecipazione

L'impatto dei processi di partecipazione

La valenza educativa della partecipazione

I fattori facilitanti la partecipazione

Alcuni nodi critici

Terza parte – Orientamenti per la partecipazione

Le ragioni e il significato degli orientamenti per la partecipazione

Orientamenti in dieci punti



Relazioni ed emozioni nello sport. *Ricerca per una “Carta” sulle esperienze delle pratiche sportive degli adolescenti.*

Introduzione

Lo sport visto dal di dentro.
Raccontare, ascoltare, capire

1 – I significati della pratica sportiva

1. Gli obiettivi, il metodo e il percorso della ricerca
 - 1.1 Ascoltare le voci.
Esperienze a confronto: adolescenti e adulti nell’attività sportiva
 - 1.2 Il percorso di ricerca
 - 1.3 Formazione e conduzione dei gruppi
 - 1.4 La “cassetta degli attrezzi” prodotta dalla ricerca
2. L’approfondimento di alcuni temi
 - 2.1 Una pratica dai molti significati
 - 2.2 Il gioco
 - 2.3 Le relazioni
 - 2.4 Le emozioni
 - 2.5 La riflessività
 - 2.6 I risultati
 - 2.7 I contesti e il “patto”

2–8 Una proposta di “Carta” per le pratiche sportive degli adolescenti e con gli adolescenti

3 – La ricognizione sulle “Carte” esistenti

1. Attraverso lo sguardo dei documenti: alcuni stimoli di riflessione
2. In sintesi. Le parole chiave della pratica sportiva con gli adolescenti
3. Frammenti della cornice di senso: alcune osservazioni

4 – Tra attrazione e abbandono. Passaggi nell’esperienza sportiva di ragazzi e ragazze

1. La diffusione della pratica sportiva
2. Gli adolescenti: tra attrazione e abbandono
3. Perché si pratica e non si pratica sport
4. Perché si smette
5. Quanto e cosa si pratica
6. Le maggiori evidenze empiriche



Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Introduzione

Verso un sistema nazionale di garanzie dei diritti dell'infanzia

1 – Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza



L'ospedale a misura di bambino. Una ricerca sui diritti dell'infanzia negli ospedali del Veneto

Prefazione

Ringraziamenti

Parte I – Ospedale e bambini: ragioni e modalità di una ricerca

La tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto. Genesi e realizzazione del progetto di ricerca. *Lucio Strumento*

Il sistema ospedaliero regionale e il progetto sui diritti dei bambini in ospedale. *Salvatore Barra, Umberto Schiavo*

Parte II – Lo scenario della ricerca: l'evoluzione internazionale delle norme e delle prassi e le presenze dei minori d'età negli ospedali del Veneto

I diritti dei bambini e degli adolescenti in ospedale: dalla teoria alla prassi. *Jane Hughes, Maria Isabella Robbiani*

Le presenze dei bambini e degli adolescenti negli ospedali del Veneto: i dati del monitoraggio. *Paola Facchin*

Parte III – L'indagine negli ospedali del Veneto: gli esiti della ricerca

Gli strumenti dell'analisi: check-list e questionari per testare la qualità percepita dei servizi forniti ai minori d'età negli ospedali del Veneto. *Silvana Bortolami*

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza negli ospedali del Veneto. Analisi dei risultati dell'indagine e confronto con gli standard e la letteratura internazionali. *Jane Hughes, Maria Isabella Robbiani, Biancarosa Volpe*
Spunti conclusivi: diritti dei bambini e responsabilità degli adulti. *Lucio Strumento*

Riferimenti bibliografici



Le segnalazioni all'autorità giudiziaria di bambini e adolescenti in situazione di pregiudizio

Introduzione

La dimensione del problema

Aspetti riguardanti le caratteristiche dei minori segnalati

La segnalazione

Le segnalazioni effettuate dalle forze dell'ordine

Le segnalazioni effettuate dai servizi sociali

Le caratteristiche delle relazioni dei servizi

Le iniziative della Procura

I ricorsi

Osservazioni conclusive

Finito di stampare nel mese di Marzo 2007
presso Eurooffset - Maerne di Martellago (Ve)

***Ufficio Protezione e Pubblica
Tutela dei Minori***
via Poerio, 34
30172 Mestre - Venezia

tel. 041 2795926 - 27
fax 041 2795928

✉ pubblicotutoreminori@regione.veneto.it

<http://tutoreminori.regione.veneto.it>