



REGIONE DEL VENETO

Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori

IL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI DEL VENETO

Relazione sull'attività per l'anno 2007



immagine di Laura Cascone

**IL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI
DEL VENETO**

Relazione sull'attività per l'anno 2007

Lucio Strumendo

Pubblico Tutore dei minori

Indice

Introduzione	pag. 7
Parte Prima – Garanzie e protezione del minore: l’ascolto, la vigilanza e la promozione di buone prassi	
<i>Premessa</i>	<i>pag. 13</i>
Capitolo I – L’attività di ascolto: ragioni, obiettivi, metodologia, risultati – Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. f) g)	
<i>1.1. L’ascolto istituzionale</i>	pag. 15
<i>1.2. Il processo metodologico dell’ascolto: accoglienza, analisi, promozione di soluzioni</i>	pag. 19
<i>1.3. Gli obiettivi</i>	pag. 23
<i>1.4. I dati</i>	pag. 24
<i>1.5. Alcuni esiti e brevi considerazioni</i>	pag. 31
Capitolo II – L’Attività di vigilanza e monitoraggio - Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. b)	
<i>2.1. Le funzioni di vigilanza svolte dall’Ufficio</i>	pag. 39
<i>2.2. L’attività di monitoraggio delle segnalazioni di minori di età in situazione di rischio o pregiudizio inoltrate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni del Veneto</i>	pag. 43
Capitolo III - L’Attività di ricerca e di riflessione per l’accompagnamento e la facilitazione del lavoro sociale con i minori: A. Linee Guida 2007; B. Raccomandazioni per la comunicazione scuola-Servizi - Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. c) e d)	
<i>A. Le “Linee guida” sulla protezione e la tutela</i>	pag. 47

3.1. <i>Il monitoraggio delle Linee Guida 2005</i>	pag. 47
3.2. <i>Il seminario sulle responsabilità nel lavoro sociale</i>	pag. 49
3.3 <i>Verso le Linee Guida 2008</i>	pag. 51
B. <i>Gli orientamenti per la comunicazione scuola-Servizi sui minori in situazione di disagio</i>	pag. 52

Parte Seconda - I tutori legali volontari: una risorsa della comunità solidale, una garanzia per i diritti dei bambini – Legge Regionale 42/88, art. 2 lettera a)

Premessa	pag. 57
1.1. <i>Un lavoro in rete</i>	pag. 57
1.2. <i>Il sistema organizzativo interno</i>	pag. 59
1.3. <i>Le attività</i>	pag. 60

Parte Terza - Ricerca e riflessione per promuovere buona cultura dei diritti dei fanciulli Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. c) e d).

1.1. <i>Verso la costruzione di una rappresentanza dei bambini e degli Adolescenti</i>	pag. 72
1.2. <i>Il sito internet Informaminori</i>	pag. 74
1.3. <i>Il sito web dell'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori del Veneto http://tutoreminori.regione.veneto.it</i>	pag.76
1.4. <i>La collana editoriale "infanzia e diritti"</i>	pag. 78
1.5. <i>Altre pubblicazioni curate dall'Ufficio</i>	pag. 82
1.6. <i>Partecipazione a iniziative e convegni</i>	pag. 83

Parte Quarta – Conclusioni

1.1. <i>Proposte di adeguamento dell'assetto organizzativo</i>	pag. 88
1.2. <i>Ringraziamenti</i>	pag. 89

Allegato 1 - Le funzioni e le attività del pubblico tutore dei minori e la loro esplicazione in azioni concrete (L.R. 42/1988 – art. 2)

Allegato 2 - Protocollo di intesa fra il Pubblico Tutore dei minori del Veneto – l'Ordine dei giornalisti del veneto – l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza

Allegato 3 - Protocollo di intesa tra l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia

Allegato 4 - Programma convegno di Padova sulla responsabilità nel lavoro sociale, 20 aprile 2007

Allegato 5 - Programma del corso di formazione per i referenti territoriali del Progetto tutori

Allegato 6 - Collana editoriale “infanzia e diritti”: copertina dei numeri 1 e 2

Allegato 7 - I quaderni dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori: numeri pubblicati nel 2007

Allegato 8 - home page del sito del Pubblico Tutore dei minori del Veneto <http://tutore.minori.regione.veneto.it>

Allegato 9 - home page del sito del Laboratorio veneto sulla comunicazione dell'infanzia e dell'adolescenza www.informaminori.it

Introduzione

La Relazione annuale al Consiglio regionale sull'attività dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori costituisce non solo un obbligo istituzionale, ma oramai una prassi utile e consolidata, onorata puntualmente dal 2001, per dare una rendicontazione del lavoro svolto e per dedurre qualche considerazione ragionevole e plausibile sia sulla realtà e sulle prospettive della condizione dell'infanzia nella nostra Regione, sia sugli assetti funzionali dei nostri Servizi preposti alla protezione e alla tutela dei fanciulli.

Proprio perché al Consiglio regionale sono già note le mie analisi e considerazioni sulle ragioni, sui valori, sui mezzi, sugli esiti e sulle strategie più essenziali, che hanno caratterizzato in questo quinquennio l'azione di interpretazione e di implementazione dell'istituzione del Pubblico Tutore dei Minori; ed ancora, proprio perché anche quest'anno il quadro statistico e conoscitivo con l'analisi e la riflessione sui più significativi ed attuali problemi dell'infanzia e sui nodi critici - che impegnano le istituzioni - è stato egregiamente rappresentato nel "Rapporto 2007 sulla condizione dell'infanzia" a cura dell'Osservatorio regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza ("Nessuno è minore" 2007), mi limiterò in questo rapporto a dar conto di due essenziali dimensioni della questione:

1. la descrizione - nelle Parti Prima, Seconda e Terza - dei risultati e degli sviluppi conseguiti dall'Ufficio nell'esercizio delle sue più significative funzioni, che nel 2007 si sono venute via via meglio caratterizzando attraverso:

a) l'esercizio dell'attività di ascolto istituzionale e vigilanza di casi e situazioni critiche relative alla cura e protezione dei minori; lo sviluppo e l'aggiornamento delle Linee Guida, elaborate per la prima volta nel 2005, per fornire un quadro di buone prassi agli operatori dei Servizi nel lavoro sociale di cura (protezione e tutela) dei fanciulli (Parte Prima);

b) la formazione dei tutori legali volontari e la gestione dei relativi elenchi (Parte Seconda);

c) l'avvio di una riflessione sistematica e "a-retorica" sulla possibilità di rendere concreta ed efficace la partecipazione dei ragazzi/ragazze alla vita sociale del loro contesto e alla stessa elaborazione delle attività dell'Ufficio

d) la promozione culturale e la più marcata caratterizzazione dell'azione di sensibilizzazione attraverso la fondazione di una collana apposita - "Infanzia, diritti" Guerini Studio editore, di cui sono usciti finora due volumi - (Parte Terza).

2. La riconferma, nella Parte Quarta, di un'esigenza, già largamente argomentata ma ormai urgente: quella di affrontare gli irrisolti nodi dell'assetto organizzativo dell'Ufficio. L'Ufficio, essendosi avvalso finora principalmente della collaborazione esterna con il Centro Interdipartimentale di ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova secondo una logica per progetti, deve ormai via via attestarsi come struttura a regime per dare garanzia di professionalità, di stabilità, di trasparenza, di coerenza istituzionale, quantomeno in relazione ad alcune funzioni che - sia per principio normativo (art. 2 L.R. 42/88) sia per acquisizione sperimentale - si sono venute da un lato connotando come tipiche ed essenziali dell'Ufficio, dall'altro come attività apprezzate dagli utenti, dai Servizi e dalle istituzioni, dall'altro ancora come attività richiedenti competenze e responsabilità stabili ed adeguate.

A tale riguardo verrà illustrata una proposta ragionata e congrua.

Quanto, infine, ai profili più propriamente istituzionali e politici della questione, mi limiterò a ricordare soltanto :

a) lo svolgimento della discussione e le prospettive per una legge nazionale di principi che dia rilievo e sistema alle istituzioni di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese sulla scorta e per l'esempio e lo stimolo provenienti proprio dal Veneto anche allo scopo di dare attuazione conseguente agli impegni internazionalmente assunti dall'Italia con le Convenzioni internazionali;

b) il contributo, già documentato nella precedente relazione 2006, all'elaborazione del nuovo Statuto regionale, per quanto attiene alle istituzioni di garanzia (Difensore Civico, Garante dell'Infanzia) con particolare riguardo alle questioni che attengono alla condizione di reale autonomia funzionale di esse e al loro incardinamento nell'ordinamento regionale.

Ciò che, in sintesi e con riguardo anche a queste ultime circostanze di contesto, vorrei rappresentare è la convinta consapevolezza che anche nel 2007 l'Ufficio: ha operato con impegno e lealtà per adempiere al mandato legislativo; ha ulteriormente specificato ed arricchito l'impianto strategico delle sue funzioni; ha acquistato considerazione ed accreditamento soprattutto presso gli operatori dei Servizi e le altre istituzioni - pubbliche e private - che si occupano di protezione e tutela dell'infanzia, verso le quali conferma la sua identità di istituzione sussidiaria; ha concorso in modo significativo e riconosciuto a porre le basi per un dibattito politico e legislativo nazionale sulla realizzazione di un "sistema di garanti nazionali" caratterizzato da coerenza, concretezza e fattibilità, su cui sono impegnati il Parlamento (in particolare la Commissione Parlamentare per l'Infanzia); il Comitato della Convenzione ONU di New York in sede di esame del Rapporto dell'Italia; i ministri competenti (Famiglia e Solidarietà Sociale) e le organizzazioni internazionali più accreditate (come Save the Children, Unicef).

PARTE PRIMA

Garanzie e protezione del minore:
l'ascolto, la vigilanza e la promozione
di buone prassi

Premessa

Pur essendo l'Istituto un organismo preposto a promuovere cultura per l'infanzia – è una funzione ed una attività mai trascurata e di cui si parlerà diffusamente nella Parte Terza – da tempo l'Ufficio ha caratterizzato la sua strategia, e l'investimento di risorse per rispondere all'esigenza di promuovere e facilitare le funzioni più efficaci, coerenti e condivise di protezione dei minori.

Ciò è avvenuto tenendo ferma la considerazione sulla posizione “sussidiaria” dell'Ufficio rispetto ai Servizi e la sua collocazione di ponte fra amministrazione e giurisdizione, fra ambito di lavoro dei Servizi sociosanitari (improntato al principio di beneficenza) ed ambito di intervento dell'Autorità Giudiziaria (principio di legalità).

Promuovere e facilitare la protezione del minore – e con essa l'azione più virtuosa di operatori, Servizi, comunità ed istituzioni – presuppone canali di ascolto, di monitoraggio, di conoscenza che sono preliminari sia:

- a) per attivare azioni di mediazione, di orientamento, di conciliazione in situazioni specifiche (ascolto istituzionale);
- b) per esercitare in modo corretto, efficace e trasparente l'attività di vigilanza e di valutazione;
- c) per sviluppare ricerca, riflessione e proposte di buone prassi (Linee Guida per i Servizi, raccomandazioni per il mondo della scuola);

sia per organizzare e promuovere formazione di soggetti nell'ambito della società civile e solidale (i tutori), e per produrre segnalazioni e

informazioni alle autorità amministrative e giudiziarie o alla pubblica opinione su questioni meritevoli di considerazione sistemica.

Per tale ragione – logica e metodologica – la successione dei temi in questa Parte Prima si articolerà nei capitoli 1, 2 e 3 rispettivamente dedicati all’ascolto, alla vigilanza e alla produzione delle Linee Guida.

Capitolo I

L'attività di ascolto: ragioni, obiettivi, metodologia, risultati – Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. f) g)¹

1.1. L'ascolto istituzionale

L'attività di ascolto, realizzata all'interno dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori, si inserisce nella filosofia che ha ispirato la più recente normativa internazionale e nazionale in materia di protezione e tutela dei minori. L'accoglienza, da parte dell'Ufficio, di segnalazioni, di istanze e di richieste come previsto dalla legge regionale istitutiva - L.R. n. 42/88 all'art. 2 lettera *f* e *g*, - ha favorito l'implementazione e lo sviluppo di una importante attività di promozione e garanzia dei diritti dei minori d'età. Il paradigma dell'ascolto è stato assunto come modalità di conoscenza e di analisi delle questioni sottoposte all'attenzione del Pubblico Tutore dai diversi soggetti, che direttamente o indirettamente nel territorio interagiscono con i minori, si preoccupano del loro benessere o ne sono direttamente responsabili. E' stata così strutturata un'attività di consulenza, mediazione e orientamento capace di mantenere i diritti dei minori al centro delle divergenze o delle conflittualità tra adulti.

¹ Con il contributo della dott.ssa Claudia Arnosti - assistente sociale esperta presso l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto – e dell'équipe ascolto (Marco Bonamici, psicologo; Silvia Scatturin, avvocato; Liala Bon, avvocato).

L'accoglienza istituzionale di segnalazioni o richieste si colloca nel sistema della promozione dei diritti dei minori e della loro cura in posizione sussidiaria rispetto a quanti istituzionalmente si occupano in forma diretta e propriamente dedicata alla loro protezione e tutela (Enti Locali - competenze amministrative -; Autorità Giudiziaria - competenze giurisdizionali -).

L'attività di ascolto attuata dall'Ufficio, in conformità ai dettami delle convenzioni internazionali (New York, 1989 e Strasburgo, 1996) e della legislazione italiana in materia di minori e famiglia, è finalizzata a promuovere soluzioni atte a superare o ridefinire i contenuti delle questioni che vengono poste, prima che ricorrano le circostanze di una tutela giudiziaria, nell'ottica del perseguimento del *miglior interesse del minore*.

L'attuale configurazione dell'attività è stata implementata ed arricchita nel percorso del tempo dalle diverse richieste che i vari soggetti hanno posto all'Ufficio, rispetto alle quali l'équipe preposta a tale compito ha cercato di individuare e affinare via via modalità di risposta che potessero dare maggiori garanzie di efficacia.

Inizialmente all'Ufficio arrivavano segnalazioni o richieste che riguardavano quesiti giuridico amministrativi ben circoscritti, oppure segnalazioni relative a situazioni di conflittualità molto inasprite tra soggetti diversi, o relative a procedure di tutela di minori attivate dai Servizi o da altri soggetti con modalità ritenute non corrette. Venivano cioè segnalate conflittualità o criticità conclamate che avevano prevalentemente il carattere di denuncia.

Oggi ciò che è cambiato è il momento, rispetto all'evoluzione di una determinata situazione, in cui l'Ufficio viene interpellato.

Attualmente le richieste di consulenza contengono una valenza in qualche modo preventiva. Solitamente precedono un'azione che il soggetto richiedente intende promuovere rispetto ad una determinata situazione. Quindi la consulenza riguarda l'opportunità o meno della sua realizzazione, altre volte la richiesta esprime semplicemente il

dubbio se devono o meno essere messe in campo determinate azioni, oppure (in conseguenza all'esito indesiderato di determinate azioni o decisioni) vengono richiesti suggerimenti rispetto ad altre azioni possibili o alle modalità più opportune di risposta.

Questo genere di richieste pervengono prevalentemente dagli operatori dei Servizi sociali e socio-sanitari, anche se non mancano richieste in tal senso da parte dei cittadini.

All'aumento delle domande di consulenza preventiva poste dagli operatori hanno certamente contribuito anche le Linee Guida Regionali del 2005. Molte richieste di consulenza riguardano infatti proprio le indicazioni contenute nelle Linee Guida: la presa in carico delle situazioni e la segnalazione all'Autorità Giudiziaria.

La modalità con cui l'attività di Ascolto è stata strutturata all'interno dell'Ufficio trova fondamento:

- innanzitutto, nella *constatazione* che le criticità relative all'attuazione della tutela dei minori d'età si strutturano e si sviluppano in contesti istituzionali, relazionali e sociali molto complessi;
- in secondo luogo, nella *consapevolezza* che, in contesti relazionali complessi come quelli che si strutturano intorno a vicende umane particolarmente toccanti ed emotivamente pregnanti, la comunicazione può risultare difficile. I codici e i processi comunicativi possono rivelare dissonanze e quindi produrre incomprensioni e conflittualità.

A partire da queste considerazioni l'attività di ascolto è stata strutturata come luogo di accoglienza delle criticità, di analisi, di comprensione delle dinamiche e dei processi che le hanno determinate.

L'Ufficio offre dunque un ascolto professionale, teso a favorire interazioni trasformative, attraverso un processo di riflessione,

mantenendo ferma l'attenzione sull'interesse superiore del minore e sulle responsabilità degli adulti.

Ovviamente tale attività non interferisce con altre attività, ad esempio quelle peritali che un organo giudiziario può disporre nell'adempimento dei suoi compiti, oppure i percorsi di formazione o supervisione che gli operatori richiedono come supporto alla loro attività e professionalità, o i percorsi terapeutici o di sostegno che le persone intraprendono per affrontare le problematiche che stanno vivendo.

E' un ascolto istituzionale, che ha come finalità la garanzia dei diritti del minore.

Per questo le situazioni sottoposte all'Ufficio vengono analizzate nella loro globalità, approfondendo tutti gli aspetti del caso e non limitando la risposta al quesito posto.

A questo spazio possono accedere privati cittadini, operatori sociali e socio-sanitari dei Servizi pubblici e del privato sociale, amministratori, dirigenti scolastici, insegnanti, quanti insomma intendono porre all'attenzione del Pubblico Tutore circostanze in cui si sono verificate o si potrebbero verificare violazioni dei diritti dei minori.

Con le dovute cautele e attenzioni vengono accolte anche le istanze dirette dei minori. Dato però che si ritiene che l'Ascolto del minore sia un compito molto delicato, che richiede non solo competenze specifiche, ma anche una particolare attenzione al contesto in cui avviene, è stata valutata l'opportunità di limitare l'azione dell'Ufficio a situazioni particolari in cui il rischio di collidere con quanti hanno il compito di cura o di valutazione sia effettivamente remoto.

Per garantire un ascolto professionale a quanti si rivolgono all'Ufficio è stata formata un'équipe multiprofessionale, composta da esperti in campo giuridico, amministrativo, psicologico e sociale.

L'approccio multiprofessionale ed interdisciplinare consente di analizzare le diverse problematiche nella molteplicità dei loro aspetti e di assumerne la complessità.

Per ascolto professionale si intende la capacità del gruppo di esperti - che costituisce l'équipe ascolto- di creare un contesto comunicativo improntato all'empatia, quindi all'accoglienza dei soggetti richiedenti l'intervento dell'Ufficio, finalizzato a raccogliere il maggior numero di elementi relativi alle situazioni oggetto di analisi. L'attenta valutazione di tutti gli elementi rilevati, consente all'équipe di cogliere i nodi di criticità e di individuare, insieme ai soggetti coinvolti, le strategie più opportune ed efficaci per tracciare un possibile percorso di soluzione.

L'accoglienza delle situazioni segnalate è limitata ai compiti che sono propri dell'Ufficio e quindi all'informazione, alla chiarificazione, all'orientamento ed all'eventuale segnalazione delle situazioni analizzate ad altri soggetti istituzionalmente competenti.

1.2. Il processo metodologico dell'ascolto: accoglienza, analisi, promozione di soluzioni

L'attività di ascolto si articola in più fasi che corrispondono metodologicamente alla necessità dell'équipe di: conoscere, analizzare, proporre (negoziare) soluzioni, restituire le decisioni finali, verificare gli esiti degli interventi.

I soggetti che si rivolgono all'Ufficio sono molteplici e ognuno esprime richieste che riflettono il ruolo svolto rispetto alla situazione segnalata.

I *Servizi sociali e socio-sanitari* segnalano, ad esempio, situazioni di conflittualità tra Servizi che possono compromettere l'efficacia degli interventi, rallentandone i tempi di realizzazione e mantenendo il minore in una situazione di rischio; oppure chiedono consulenza rispetto alle modalità da seguire per la segnalazione di una determinata

situazione alla Procura; oppure chiedono consulenza rispetto all'opportunità di attuare un intervento urgente di allontanamento di un minore da casa. Questo tipo di richiesta, sovente avviene in relazione alla rivelazione di un bambino di essere stato molestato o abusato sessualmente in famiglia.

Gli *Amministratori* delle Pubbliche amministrazioni ricorrono invece all'Ufficio per risolvere conflittualità tra Amministrazioni insorte, ad esempio, in relazione alla competenza del pagamento della retta di una Comunità Educativa dove gli operatori o le forze dell'ordine hanno inserito un minore.

La *scuola* solitamente interpella l'Ufficio rispetto, ad esempio, all'obbligatorietà o meno di segnalare l'inadempienza scolastica di minori nomadi oppure stranieri; oppure quando dei genitori separati pongono richieste che riguardano il figlio in modo non concorde: ad esempio uno chiede il nulla osta per un cambio di scuola e l'altro no, oppure uno vuole che frequenti il tempo pieno e l'altro no; oppure segnalano difficoltà che incontrano nel gestire situazioni particolarmente complesse.

I *privati cittadini* si rivolgono all'Ufficio generalmente quando vivono una situazione di accentuata conflittualità, con i Servizi sociali o con l'Autorità Giudiziaria oppure tra parenti o tra ex-coniugi, in relazione a funzioni educative e socio-affettive di cui rivendicano la titolarità (la mamma separata che non accetta il ripristino delle visite del padre allontanato per maltrattamento o abuso; la coppia di genitori che presenta un'esacerbata conflittualità con i Servizi, oppure la famiglia affidataria che esprime preoccupazione per le decisioni del Tribunale in merito al bambino a lei affidato e si interroga su chi effettivamente possa tutelare il bambino da ulteriori sofferenze).

La *Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni* segnala, ad esempio, l'opportunità di verificare i progetti di sostegno predisposti dai Servizi in merito ad una determinata situazione, oppure di vigilare sull'attività educativa di una Comunità di accoglienza.

Le situazioni sono perciò molteplici e ognuna presenta delle specificità di contenuto e di contesto che debbono essere tenute in considerazione.

L'iter operativo che l'équipe ha tracciato è solo una schematizzazione delle fasi del lavoro, utile per dare un certo ordine all'attività, ma non va inteso in modo rigido. Alcune richieste, ad esempio, si risolvono nel tempo della telefonata di segnalazione. Una persona chiama, pone una richiesta chiara e circoscritta alla quale è possibile dare subito, telefonicamente, una risposta altrettanto precisa ed esaustiva: in tale circostanza non si dà seguito ad altre fasi di lavoro.

Le cinque fasi di lavoro individuate riguardano: l'accoglienza della domanda/segnalazione, l'analisi della situazione posta all'attenzione, la progettazione e l'attuazione degli interventi di competenza dell'Ufficio, la restituzione degli esiti degli interventi, la verifica dei risultati.

Accoglienza della domanda/segnalazione

Generalmente le segnalazioni o le richieste di consulenza vengono poste telefonicamente. Raramente vengono poste in forma scritta. Nel corso della telefonata vengono raccolti gli elementi utili per valutare se la richiesta è di competenza dell'Ufficio oppure no. Se è palesemente non pertinente le persone vengono orientate ad altri uffici o Servizi. Se la richiesta è pertinente si effettua una rapida valutazione rispetto all'opportunità di invitare la persona richiedente ad un appuntamento (e di chiederle quindi, preventivamente, un promemoria scritto, completo di documentazione, sulla situazione oggetto di consulenza), oppure, come accennato, se è possibile ed opportuno dare subito una risposta telefonica.

Questa seconda modalità sta diventando molto frequente ed è riconducibile all'acquisizione, da parte dell'équipe ascolto, di una sempre maggiore competenza sia rispetto ai contenuti delle questioni che vengono poste sia rispetto alla capacità di condurre il colloquio telefonico.

D'altra parte si segnala un'aumentata aspettativa, in particolar modo da parte degli operatori dei Servizi sociali e socio-sanitari, di poter fruire di consulenze immediate che li accompagnino nel loro lavoro (sovente intercorrono più telefonate per la medesima situazione).

Attualmente l'équipe sta offrendo un qualificato Servizio telefonico di informazione, consulenza ed orientamento su una serie di tematiche che sembrano ricorrere con una certa frequenza nell'operatività dei Servizi.

Analisi della richiesta o segnalazione

L'analisi delle richieste consente di individuare, nella complessità della situazione, quali possono essere i diritti disattesi del minore o quale sia il rischio che ciò si verifichi e quindi consente di non limitare la risposta alla domanda espressa. Permette inoltre di fornire una risposta articolata e complessiva all'insieme della situazione e di attivare gli interventi necessari ad affrontare le criticità rilevate.

In questa fase vengono perciò raccolti gli elementi utili alla comprensione e valutazione della situazione attraverso la lettura della documentazione e l'incontro con il segnalante.

Progettazione e attivazione

In relazione a quanto rilevato nella fase precedente viene tracciato un percorso di lavoro che può includere ulteriori approfondimenti sulla situazione (eventuali convocazioni di soggetti, istituzionali e non, eventuali contatti telefonici per verificare e raccogliere ulteriori elementi, eventuali richieste di documentazione, ecc.) oppure promuovere incontri di mediazione o di orientamento o di facilitazione con i soggetti implicati o coinvolgibili sulla situazione, oppure può dare corso ad interpellanze o segnalazioni ad altri soggetti istituzionali.

Restituzione finale

Spesso la decisione risolutiva è il risultato di una mediazione tra diversi soggetti implicati nella situazione. Altre volte, quando la questione non coinvolge anche altre figure, la restituzione finale

coincide con un'analisi chiarificatrice della situazione effettuata dall'équipe dell'ascolto nell'incontro con il richiedente o in un incontro successivo (qualora sia stato necessario attivare ulteriori approfondimenti, ad esempio di tipo giuridico). In altre situazioni la consulenza dell'équipe ha come esito una risposta scritta.

Follow-up

L'équipe verifica a distanza di tempo gli esiti degli interventi. L'obiettivo è quello di accertare - soprattutto per le situazioni in cui l'Ufficio è chiamato ad offrire un orientamento, suggerire possibili percorsi o svolgere una funzione di mediazione - se l'intervento effettuato ha prodotto degli esiti positivi e se questi sono duraturi.

1.3. Gli obiettivi

L'attività di ascolto, oltre a perseguire, in sintonia con le altre attività dell'Ufficio, la finalità della promozione e della garanzia dei diritti dei minori d'età, si prefigge obiettivi che hanno attinenza con i processi che accompagnano lo sviluppo di una cultura dei diritti dei bambini e dei ragazzi, e che si sostanziano nella graduale acquisizione e sedimentazione di conoscenze e comportamenti, da parte di chi si rivolge all'Ufficio, che collochino al centro delle riflessioni e delle azioni che ne conseguono il superiore interesse del minore. Promuove perciò l'acquisizione di un modo di pensare la relazione con il bambino (il proprio figlio o il proprio nipote), l'applicazione delle normative e la costruzione di interventi di sostegno psicologico, relazionale e sociale, che non smarrisca l'individualità e la soggettività del minore nell'intricato sistema dei contesti di vita familiari ed extra-familiari in cui si incrociano diritti e doveri di adulti e bambini.

L'obiettivo della consulenza giuridica e psico-sociale che l'Ufficio offre è quello di promuovere un modo di guardare al minore, agli eventi che lo riguardano e ai bisogni che egli manifesta, che tenga in evidenza i suoi diritti fondamentali. Spesso garantire i suoi diritti non

significa agire direttamente su di lui, ma implica, ad esempio, agire sui contesti di vita, sulla modifica delle norme, sull'implementazione di nuovi dispositivi, ecc.

Le tipologie degli interventi attuati nell'ambito dell'attività di ascolto, finalizzati a porre al centro l'interesse del minore e a promuovere un'ottica di osservazione in tale senso, possono essere così riassunte:

- interventi di consulenza e mediazione in situazioni di conflitto tra cittadino ed istituzioni;
- interventi di consulenza o mediazione in situazioni di conflitto tra privati (solitamente tra parenti o vicini);
- interventi di chiarificazione e orientamento ai soggetti coinvolti in situazioni in cui emergono disfunzionalità che producono impasse operative (tra Servizi e tra Servizi e comunità);
- promozione di percorsi di mediazione inter-istituzionali;
- consulenza giuridico-amministrativa;
- consulenza psico-sociale.

1.4. *I dati*²

I dati relativi all'attività di ascolto sono stati rilevati attraverso l'analisi della scheda informativa che l'équipe di lavoro compila prima dell'archiviazione dei fascicoli. La scheda, oltre a fornire dati utili a fini statistici, consente una registrazione ordinata e cronologica degli interventi che vengono effettuati. Ad oggi la compilazione avviene su supporto cartaceo e i dati vengono informatizzati dopo la chiusura del fascicolo ad opera di un operatore preposto alla loro elaborazione.

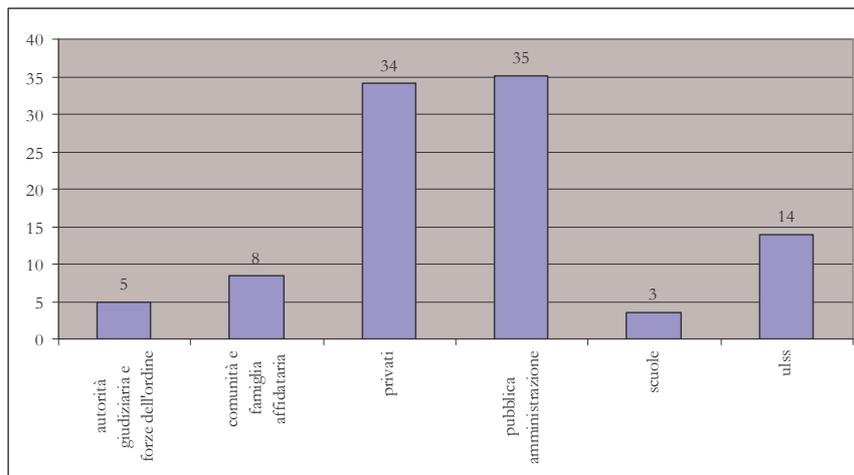
Solitamente le segnalazioni che giungono all' Ufficio riguardano le condizioni di vita di un determinato minore o di più fratelli, oppure

² I grafici sono stati realizzati da Fabrizio Fabris, collaboratore esecutivo presso l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori

pongono all'attenzione del Pubblico Tutore problematiche di carattere generale attinenti ai diritti dei minori d'età. Per le criticità di carattere generale, ascrivibili per lo più a questioni di tipo giuridico-legale o amministrativo, la scheda di registrazione dei dati viene compilata solo in parte. Ciò determina, come si può evincere dalla lettura dei grafici sotto riportati, un peso significativo delle voci "dato non rilevato (nr) o non specificato (ns)".

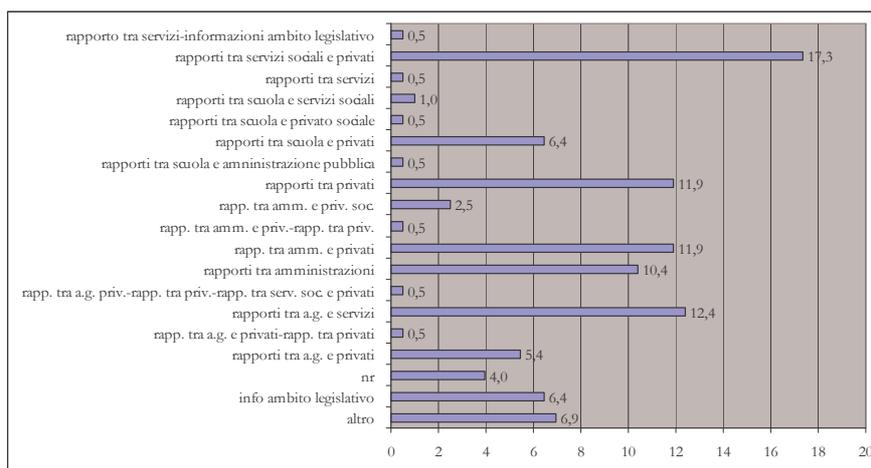
I grafici proposti riguardano i dati relativi ad alcuni ambiti della scheda di rilevazione, ritenuti significativi ai fini della relazione annuale. I primi due grafici sono stati elaborati a partire dai **202 fascicoli** aperti nel corso dell'anno 2007 e riguardano i soggetti segnalanti e le tipologie di criticità rilevate. I quattro grafici successivi sono stati invece elaborati a partire dai dati relativi ai 222 minori coinvolti nelle segnalazioni e riguardano alcuni aspetti della loro condizione: genere, nazionalità, status, tipologia di disagio. Viene infine riportato un grafico relativo ai fascicoli aperti nel periodo compreso tra l'anno 2001 e l'anno 2007.

Grafico 1 – Procedure di ascolto del 2007 suddivise per soggetto segnalante (%)



Le categorie dei soggetti segnalanti più frequenti sono i *privati* (34%) e la *pubblica amministrazione* (35%). La prima categoria comprende soggetti diversi, quali parenti entro il 4° grado, conoscenti, tutori legali, vicini di casa, gruppi spontanei, segnalanti anonimi e soggetti estranei. All'interno di queste sotto categorie, il dato si distribuisce con una maggiore concentrazione nella categoria dei parenti entro il 4° grado. Le tematiche poste all'attenzione del Pubblico Tutore riguardano prevalentemente conflittualità genitoriali e parentali in relazione ai rapporti affettivi e alle funzioni educative nei confronti dei figli o dei nipoti. Spesso queste situazioni implicano anche la relazione con i servizi sociali. Per quanto riguarda la seconda categoria, cioè l'amministrazione pubblica, le segnalazioni riguardano prevalentemente questioni attinenti a compiti e funzioni tecnico-professionali, in relazione all'organizzazione di servizi sociali e socio-sanitari, ed alle competenze economiche delle Amministrazioni Locali.

Grafico 2 - Procedure di ascolto del 2007 per tipologia di criticità rilevata (%)



L'articolazione in 19 tipologie di criticità, se da un lato rischia di fornire dei dati dall'entità poco significativa, dall'altra consente di

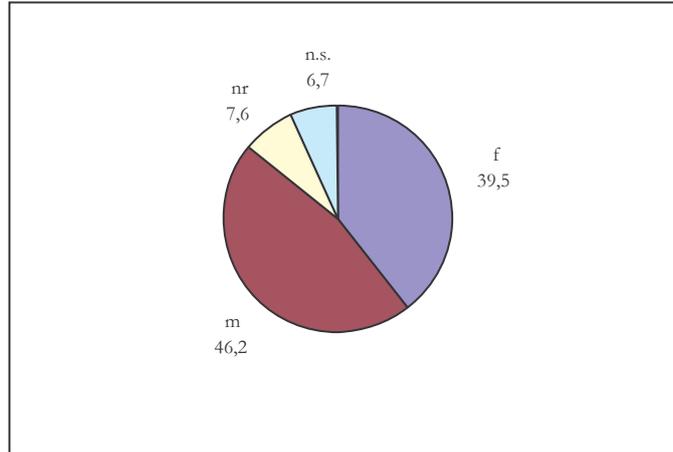
evidenziare la complessità delle criticità o delle conflittualità che vengono sottoposte alla chiarificazione o alla mediazione del Pubblico Tutore. La tipologia più significativa riguarda il rapporto tra i servizi sociali o socio-sanitari e i privati cittadini (17,3%). Questo dato non indica necessariamente una relazione prevalentemente conflittuale o insoddisfacente tra i servizi e i loro utenti/clienti. In questa tipologia sono comprese infatti anche le richieste di consulenza che i servizi rivolgono all'Ufficio per meglio comprendere e rispondere ai bisogni da loro rilevati o a loro espressi dai cittadini. Il dato va quindi letto come una tendenza, riscontrabile negli operatori, a ricercare informazioni qualificate per fornire a quanti si rivolgono loro risposte o indicazioni corrette.

L'altro dato sul quale è opportuno fornire qualche chiarimento riguarda i rapporti tra l'autorità giudiziaria e i servizi sociali e socio-sanitari (12,4%). Questo dato riguarda sostanzialmente alcune questioni che nell'arco dell'anno sono state sollevate da più servizi: la compilazione del frontespizio richiesto dalla Procura dei minori (problema molto presente nel primo semestre dell'anno), i tempi di risposta della Procura dei minori rispetto alle segnalazioni inoltrate (ricerca di indicazioni su come proseguire un intervento nell'ambito della beneficenza quando la consensualità è venuta meno), i tempi dell'emissione dei decreti da parte del Tribunale per i minorenni (difficoltà a sostenere gli interventi in assenza di decisioni), la consulenza per la comprensione o l'attuazione degli incarichi attribuiti ai servizi con decreto dell'Autorità Giudiziaria, in particolare nei casi di separazione dei genitori e di affidamento dei figli.

Un breve accenno lo merita anche il dato relativo al rapporto tra Amministrazione Pubblica e privati (11,9%). Questo dato si riferisce prevalentemente alla mancata, o insufficiente, o non totalmente adeguata fornitura da parte dell'Amministrazione Pubblica di un servizio di cui il cittadino rivendica il diritto. Ad esempio: mancanza o carenza di insegnanti di sostegno o di organico scolastico (asili nido, scuola materna, scuola elementare e scuola media) oppure mancanza

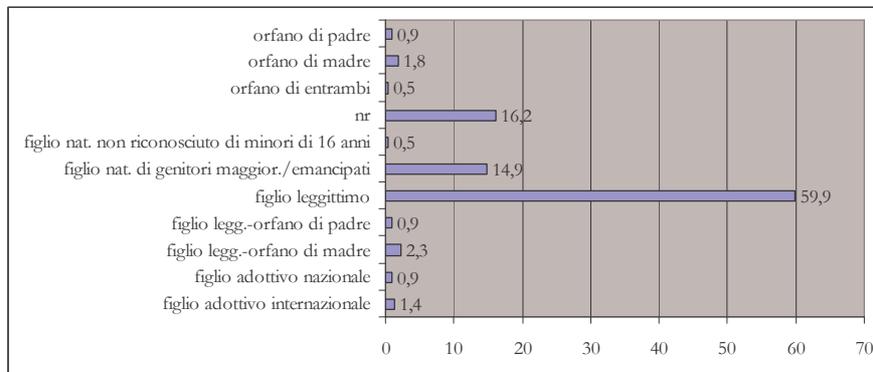
di personale specifico per l'assistenza a bambini con particolari patologie.

Grafico 3- *Minori coinvolti nelle procedure aperte nel 2007 suddivisi per genere (%)*



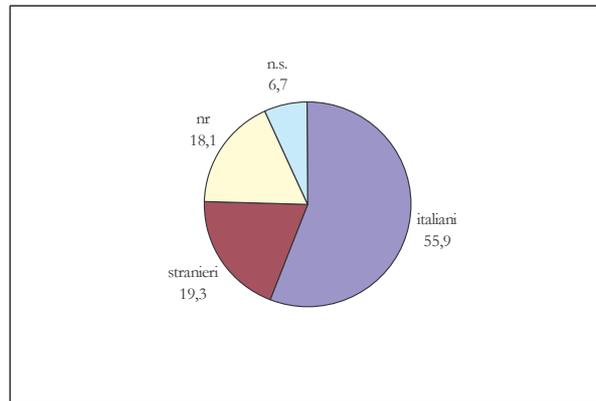
Nonostante il dato relativo al genere non sia stato rilevato nel 14,3% dei casi, emerge una prevalenza maschile tra i minori coinvolti nelle procedure. Sembra quindi confermarsi un andamento già presente nei dati relativi al 2006 (maschi 41% e femmine 27,4%) e al 2005 (maschi 46,9% e femmine 34,9%).

Grafico 4 – *Minori coinvolti nelle procedure aperte nel 2007 divisi per status (%)*



Per quanto riguarda lo status dei minori, quasi il 60% di loro è figlio legittimo, mentre risultano poco coinvolti nelle procedure dell'ufficio i minori adottati (2,3%). Il dato invece relativo alla voce *non rilevato* (16,2%) è riferibile in prevalenza ai minori stranieri.

Grafico 5 – *Minori coinvolti nelle procedure aperte nel 2007 divisi per nazionalità (%)*

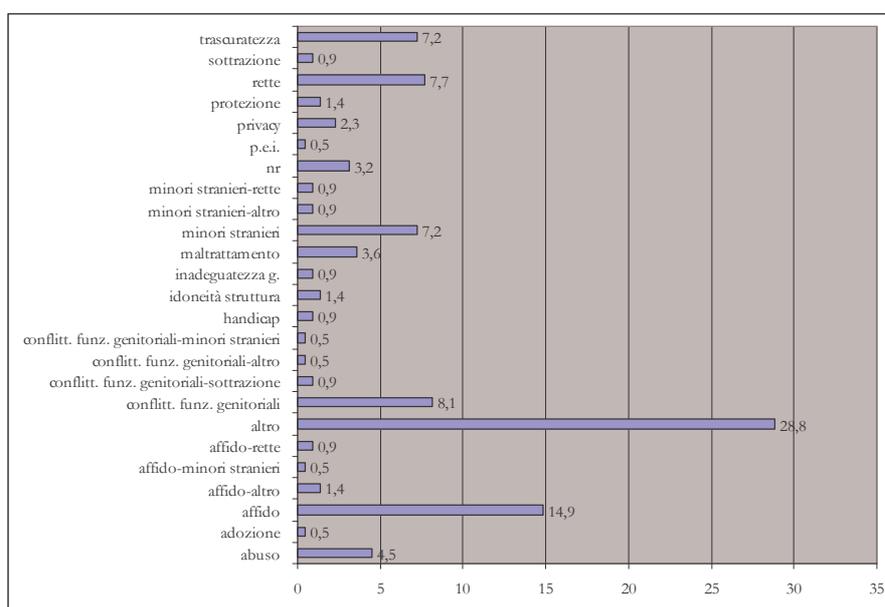


I minori coinvolti nelle segnalazioni pervenute all'ufficio sono prevalentemente italiani. I minori stranieri sembrano molto diminuiti rispetto al 2006 (stranieri 41,6%) e anche, se pure in modo meno marcato, rispetto al 2005 (stranieri 21,2%).

Nel Grafico 6 vengono presentate le tipologie di disagio considerate. Come si può vedere, sono molteplici. Alcune si riferiscono in realtà non tanto ad una tipologia specifica, quanto piuttosto alla compresenza, in una medesima situazione, di tipologie diverse di disagio. Ad esempio la tipologia *minore straniero* ritorna associata alla tipologia *minore straniero e retta* oppure *minore straniero e affido* o ancora *minore straniero e conflitto nell'esercizio della funzione genitoriale* o *altro*. Pertanto se si vuole evidenziare in che misura, ad esempio, l'affidamento familiare è presente in questa rilevazione come tipologia di disagio, bisogna sommare *minori stranieri e affido* 0,9%, *affido e rette* 0,9%, *affido e altro* 1,4%, *affido* 14,9% (tot. 17,7%).

Nonostante il tentativo di comprendere più aspetti della situazione di disagio in cui un minore si ritrova a vivere, il dato della voce *altro* (28,8%) richiede un ulteriore chiarimento. Frequentemente l'oggetto principale della segnalazione o della richiesta di consulenza riguarda la relazione tra adulti e afferisce a questioni strettamente giuridico-legali o amministrative che, se non risolte, potrebbero certamente ricadere sul minore, ma che non segnalano necessariamente una situazione di disagio conclamato dello stesso. Nella voce *altro* sono quindi comprese le situazioni di rischio di disagio.

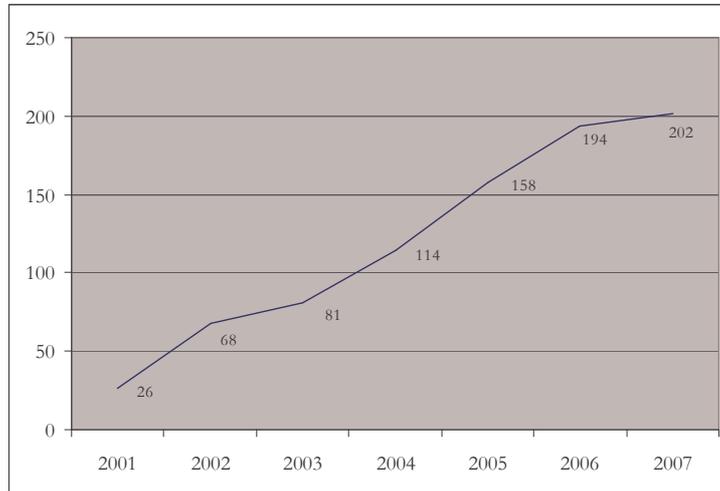
Grafico 6 - Minori coinvolti nelle procedure aperte nel 2007 divisi per tipologia di disagio (%)



Il progressivo incremento delle problematiche trattate dall'Ufficio testimonia come l'attività di ascolto sia andata via via consolidandosi nel tempo e abbia trovato nel sistema regionale dei soggetti che si

occupano della protezione dei minori, e dunque della salvaguardia dei loro diritti, una chiara collocazione e un apprezzabile riconoscimento.

Grafico 7 - Segnalazioni/ richieste valutate dall'Ufficio nel periodo (2001-2007)



1.5. Alcuni esiti e brevi considerazioni

Le segnalazioni relative all'attività di ascolto svolta nel 2007 sono riconducibili sostanzialmente all'ambito giuridico-amministrativo e a quello psicologico-sociale.

Tra le tematiche ricorrenti di rilevanza generale si segnalano le seguenti:

a. Diritti del minore, stampa e mass media

Anche nel corso di quest'anno alcune richieste pervenute all'Ufficio hanno denunciato la violazione delle norme a tutela dell'anonimato del minore, protagonista di eventi di cronaca locale, in dispregio della

carta di Treviso, codice deontologico disciplinante i rapporti tra informazione ed infanzia.

Nei casi di specie, pur non sussistendo elementi identificativi diretti ed immediati del minore, la combinazione degli altri dati desumibili dagli articoli portava all'individuazione dello stesso. Sulla base delle più recenti pronunce del Garante della Privacy – secondo cui se un articolo consente *ad un significativo numero di persone* d'identificare i protagonisti minori della vicenda narrata, lo si deve ritenere non conforme alla disciplina della privacy – l'Ufficio ha ritenuto fondate le segnalazioni ed ha notiziato l'Ordine dei giornalisti, auspicando maggiori controlli nonché l'adozione dei provvedimenti di competenza.

b. Art. 6, 4° comma, della legge 328/00

La molteplicità delle segnalazioni relative all'individuazione dell'Ente locale tenuto al pagamento degli interventi a tutela dei minori nonché la difficoltà d'interpretazione della suddetta legge, soprattutto nel caso di minori privi di residenza anagrafica e di minori stranieri non accompagnati, ha indotto l'Ufficio, come già anticipato nella relazione 2006, a sottoporre la questione all'attenzione del Ministero della Solidarietà Sociale al fine di fare chiarezza sul punto. A tal scopo, evidenziando in modo esplicito l'orientamento tenuto dall'Ufficio durante questi anni (che ravvisa nel Comune di residenza anagrafica o di fatto del minore al momento dell'adozione di un provvedimento di tutela, sia esso consensuale o giudiziario, l'ente territoriale tenuto fino alla cessazione dello stato di necessità a tale incombenza e il pensiero che lo ha generato), nel gennaio 2007 si sono posti alcuni quesiti specifici al Ministero. L'Ufficio Legislativo del Ministero, dopo appena un mese dall'invio della richiesta di parere in merito all'applicazione dell'art. 6, comma 4, l. 328/2000, ha risposto a tutte le domande confermando completamente le indicazioni fornite dall'Ufficio in questi anni (vedi richiesta e risposta a pag.). Purtroppo, non si può non evidenziare, come il mancato adeguamento delle

risorse economiche agli enti locali, la crescita del disagio sociale e l'aumento esponenziale dell'immigrazione di minori non accompagnati continuano, pur in presenza di tale parere, ad ingenerare conflittualità tra gli enti. Sarebbe opportuno, ad avviso dell'Ufficio, e già l'ANCI si sta muovendo in questa direzione, che quanto meno gli interventi a favore dei minori stranieri non accompagnati o dei minori figli di clandestini fossero sostenuti direttamente dallo Stato Italiano.

c. 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 di accesso alle misure di assistenza sociale al possesso della carta di soggiorno.

Tali disposizioni – come già rilevato nelle relazioni del 2005 e del 2006- fanno sì che 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 per ottenerlo (adeguatezza dei redditi) vedano lesi alcuni diritti fondamentali garantiti dalla Carta Costituzionale, dalla Convenzione dei Diritti del Fanciullo e dalla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (CEDU).

Partendo da tali presupposti, vista l'assenza di una giurisprudenza conforme e l'evidenza del problema, nel maggio del 2007 l'Ufficio ha segnalato la questione ai Ministeri della Solidarietà sociale e dell'Interno.

Nel settembre 2007 l'Ufficio legislativo del Ministero della Solidarietà sociale ha inviato una nota nella quale, confermando la realtà e la validità delle obiezioni sollevate dall'Ufficio, dà notizia della presenza, nel disegno di legge delega per la modifica della disciplina dell'immigrazione, della previsione a carico del Governo, in fase attuativa, di norme dirette ad garantire "l'equiparazione ai cittadini

italiani degli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno due anni e dei minori iscritti nel loro permesso di soggiorno in materia di accesso alle provvidenze di assistenza sociale (...)”.

Si tratta, senza alcun dubbio, di un piccolo passo in avanti anche se, molto probabilmente, ad avviso dell’Ufficio, non tutta la casistica sarà risolta.

d. L’ascolto del minore coinvolto in procedure penali

La materia dell’ascolto del minore coinvolto in procedure penali, che lo vedono vittima o testimone di reati, ha proposto sollecitazioni per la delicatezza e le problematiche sottese, inerenti soprattutto la modalità di tale ascolto.

Invero, nonostante le convenzioni internazionali e la legislazione italiana promuovano la partecipazione attiva del minore all’interno del processo, si registra la mancanza di un’uniforme prassi operativa tale da consentire di salvaguardare la salute psicofisica del minore ascoltato e al contempo l’utilizzabilità delle investigazioni e l’integrità delle prove.

All’interno dell’iter procedurale il minore - vittima o testimone di reato - può essere ascoltato

1. dagli operatori delle forze dell’ordine o dal Pubblico Ministero nella fase della raccolta di sommarie informazioni, in indagini istruttorie;
2. dagli organi giudiziari nella fase dell’incidente probatorio, istituto che consente in presenza di tassativi presupposti d’anticipare l’assunzione della prova.

Nel primo caso l’esigenza primaria è quella della raccolta delle prove in condizioni di assoluta segretezza ed urgenza, ma il difetto del contraddittorio con le parti processuali ne inficia il pieno valore probatorio.

Nel secondo caso, invece, l'ascolto viene raccolto con il pieno contraddittorio e poiché ciò implica la rivelazione all'indagato del materiale istruttorio raccolto, l'accesso all'incidente probatorio dovrà avvenire in condizioni di assoluta sicurezza per il minore. Purtroppo, solo in relazione a determinati reati (violenza sessuale, sfruttamento della prostituzione, turismo sessuale, etc.) il legislatore ha previsto l'assunzione della testimonianza del minore con l'adozione di una serie di cautele: si pensi, ad esempio, all'espletamento dell'atto istruttorio in luogo diverso dal Tribunale, con l'uso di mezzi fonografici o audiovisivi (art. 398 cpp) oppure con il vetro a specchio e l'impianto citofonico (art. 498, 4° comma ter cpp).

Le segnalazioni pervenute all'Ufficio testimoniano quanto siano eterogenee le modalità operative in assenza di norme generali di comportamento e quanto l'ascolto del minore sia sovente rimesso all'esperienza, professionalità e sensibilità dei diversi operatori giudiziari.

e. Il fattore tempo negli interventi di protezione e tutela che riguardano i bambini piccoli

E' convinzione di questo Ufficio che gli interventi psico-sociali e i procedimenti giudiziari finalizzati al benessere, alla protezione e alla tutela dei minori d'età, debbano essere attuati garantendo alcuni principi fondamentali, riconosciuti dalle normative internazionali e nazionali ed evidenziati dall'ampia letteratura relativa alla psicologia dell'età evolutiva: il rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi; il rispetto dei loro legami affettivi; la costruzione di relazioni stabili; la salvaguardia della continuità psicologica delle loro esperienze emotive.

Spesso le procedure di valutazione e di presa in carico delle situazioni problematiche da parte dei Servizi sociali e i procedimenti promossi dall'Autorità Giudiziaria, con le loro esigenze di garanzia di tutti i soggetti coinvolti, si sviluppano in tempi prolungati che mal si coniugano con le esigenze da parte del bambino di sviluppare attaccamenti stabili necessari per il suo sviluppo psico-affettivo.

Come si è rilevato dalla casistica pervenuta all'Ufficio, la questione assume particolare problematicità negli interventi che riguardano i bambini molto piccoli, per i quali è importante arrivare in tempi brevi a decisioni definitive. La separazione dalla famiglia d'origine e l'interruzione dei rapporti con i genitori (e quindi la mancata garanzia dei legami affettivi) o comunque la mancanza di relazioni affettive stabili e durevoli possono creare per il bambino un serio rischio di danno evolutivo.

Ciò è quanto accade, ad esempio, nelle situazioni in cui si protrae nel tempo l'affido di bambini piccolissimi, compromettendo la realizzazione di un'adozione in tempi adeguati, ma anche pregiudicando la prospettiva del recupero della funzione genitoriale da parte dei genitori naturali. In questi casi i bambini vengono sottoposti a condizioni affettivo-relazionali stressanti, con reiterate esperienze di separazione e disinvestimenti affettivo-relazionali che mettono a rischio un armonico sviluppo della loro personalità.

L'istituto dell'affidamento familiare (legge 149/2001) si caratterizza per un tempo breve e definito (massimo due anni) e per il mantenimento dei rapporti con i genitori naturali. Le circostanze di alcune situazioni particolarmente difficili impongono talvolta l'interruzione dei rapporti con la famiglia d'origine. Tuttavia, nell'interesse del bambino, i tempi di tale situazione di attesa e di incertezza - tra la possibilità del rientro presso la famiglia d'origine e la prospettiva di un'adozione - devono essere quanto più possibile ridotti.

E' quindi importante che tutti coloro che hanno compiti di cura e protezione nei confronti dei bambini che si trovano in queste situazioni riflettano sulle conseguenze che il procrastinarsi dell'incertezza produce e si facciano carico di monitorare i tempi degli interventi e delle procedure decisionali.

Anche l'Autorità Giudiziaria deve assumersi la responsabilità del contenimento della durata dei procedimenti, che, pur attenendosi alle

necessità di garanzia di tutti i soggetti implicati, non devono pregiudicare l'interesse superiore del minore, che potrebbe essere danneggiato dal prolungarsi dei tempi decisionali.

Per l'importanza che questa criticità riveste, nel corso della rielaborazione delle Linee Guida 2005 - sulla valutazione e la presa in carico di minori in situazione di difficoltà-, il fattore tempo è stato tematizzato, discusso ed approfondito anche in relazione alla casistica. Costituirà perciò uno degli elementi di novità della nuova edizione e troverà un'adeguata collocazione all'interno del progetto quadro previsto per gli interventi di aiuto e sostegno.

Rimane inoltre auspicabile l'attivazione di tavoli di lavoro strutturati, in cui si incontrino i diversi soggetti istituzionali coinvolti nelle procedure, finalizzati a promuovere la creazione di canali preferenziali per l'affido di bambini piccolissimi e a rischio giuridico e la costruzione di buone prassi che garantiscano procedure corrette ed efficaci in relazione ai tempi di crescita e ai bisogni dei bambini.

Un tema interessante che si connette con la problematica trattata, riguarda il dibattito in corso sulla così detta *adozione mite*. Tale proposta, promossa dal Tribunale per i minorenni di Bari, rimette in discussione diverse questioni come ed esempio le procedure per l'adozione, ma soprattutto rischia di ridare impulso ad un dibattito che sembrava avesse trovato soluzione e che riguardava la centralità -e dunque innanzitutto la salvaguardia-, dei legami di sangue nelle relazioni familiari. Questa proposta meriterebbe una seria ed approfondita riflessione in quanto sia la sua accoglienza acritica quanto la sua opposizione preventiva, rischiano di negare, o arbitrariamente semplificare, la complessità che sempre caratterizza le situazioni affettivo-relazionali degli individui e delle famiglie.

Altre tematiche, già evidenziate nella relazione del 2006, quali il diritto del minore, in caso di separazione dei genitori, di mantenere regolari rapporti con entrambi, oppure la mancanza di indicazioni e procedure da adottare nell'immediato quando un minore rivela di essere stato

abusato, o ancora la difficoltà di concertazione tra Servizi sociali e socio-sanitari nell'implementare interventi integrati -progetto quadro-, si sono riproposte anche nel corso del 2007.

Capitolo II

L'Attività di vigilanza e monitoraggio - Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. b)

2.1. Le funzioni di vigilanza svolte dall'Ufficio³

All'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori 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. Come Autorità di garanzia si può sicuramente affermare che l'attività di vigilanza del Pubblico Tutore per i Minori, insieme a quella di ascolto e segnalazione, 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

³ Con il contributo del dott. Massimo D'Onofrio, esperto amministrativo presso l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

con un approccio rivolto alla verifica e garanzia dei diritti dei minori ed alla consulenza e mediazione negli eventuali conflitti tra utenti ed enti/soggetti erogatori dell'assistenza-accoglienza, 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 semi-residenziali nonché dalle famiglie affidatarie, l'Ufficio si avvale di partner istituzionali, quali i Servizi sociali delle ULSS, i Servizi sociali dei Comuni, la Direzione regionale per i Servizi sociali, l'Autorità Giudiziaria, Osservatorio sulle nuove Generazioni e la Famiglia.

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.

L'attività di vigilanza dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori ha preso corpo anche attraverso un processo di riorganizzazione, ancora in atto, delle attività e funzioni dell'Ufficio.

Inoltre, in occasione della redazione della nuova versione delle "Linee Guida 2005 sulla presa in carico, segnalazione e vigilanza", si è aperto un interessante ed ampio dibattito proprio sulla funzione di vigilanza esercitata dal Pubblico Tutore, da cui dovrebbero evidenziarsi nuovi scenari in merito a detta attività, sia dal punto di vista ermeneutico che metodologico.

Dai primi giorni dell'anno si è poi avuta l'effettiva entrata in vigore della L.R. 22/2002, in materia di autorizzazione ai Servizi e di accreditamento delle strutture sociali e sociosanitarie che, con l'emanazione dei provvedimenti attuativi, seppure indirettamente, comporta un grosso cambiamento dello scenario riguardante le

attività di tutela ed assistenza dei minori su cui si esercita la vigilanza del Pubblico Tutore.

Nello specifico, nel 2007 si sono trattati alcuni casi particolarmente complessi, e precisamente 7 aventi per oggetto Comunità tutelari e Gruppi Famiglia, tra cui:

- 1 con evidenti difficoltà di adeguamento agli standard strutturali previsti dalla legislazione regionale;
- 3 per ripetute segnalazioni in ordine alla 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, e stimolando anche l'intervento e l'attenzione dei Servizi territoriali preposti.

Tre dei casi sopra segnalati sono stati aperti nel 2006. Come spesso accade, l'Ufficio competente si attiva a seguito di un percorso di monitoraggio svolto dall'Ufficio Ascolto e/o Tutori. Infatti, detti casi si possono distinguere come segue:

- 1 caso nato come caso "di ascolto" che ha interessato anche il tutore del minore ospitato nella Comunità su cui sono pervenute segnalazioni e che gli Uffici competenti hanno rimesso all'Ufficio Vigilanza;
- 1 caso "di ascolto", divenuto successivamente di "vigilanza", per la situazione ed i soggetti coinvolti;
- 1 caso "di vigilanza" in senso stretto, cioè riguardante una Comunità tutelare e le criticità ad essa afferenti.

Nel 2007 sono stati aperti tre nuovi casi "di vigilanza" e precisamente:

- 2 come vigilanza in senso stretto;

- 1 come caso nato dapprima nell'ambito delle problematiche legate al mondo della tutela del minore, per poi prendere delle connotazioni su cui ha dovuto interessarsi l'Ufficio Ascolto e, infine, traghettare sotto la competenza dell'Ufficio Vigilanza.

I casi sopra evidenziati sono stati segnalati nei seguenti modi:

- 3 da cittadini/associazioni;
- 4 dai Servizi sociali territoriali.

La distribuzione territoriale riguarda:

- 4 casi nel territorio della provincia di Venezia;
- 2 in quello di Padova;
- 1 in provincia di Vicenza.

Quanto sopra già conferma lo stretto legame esistente tra le attività di ascolto e vigilanza. La collaborazione sinergica fra essi accrescerà senz'altro la capacità dell'Pubblico Tutore nel Veneto affinché i diritti dei fanciulli siano garantiti e realizzati concretamente nell'ambito delle nostre comunità locali.

Indubbiamente, come si è appena accennato sopra, la complessità delle situazioni segnalate e le lungaggini nelle risposte da parte dei soggetti coinvolti, oltre ad obiettive difficoltà di recuperare alcune informazioni, sono tra le criticità che maggiormente si presentano quando si esercita una funzione come la vigilanza. Questa va ulteriormente pensata e modulata, sempre come attività priva di significati censori ed in termini consulenziali e sussidiari all'azione già svolta dai soggetti deputati ad intervenire in primo grado; il tutto va coordinato nell'ambito di una rete di Servizi territoriali, consolidata dal Piano di zona dei Servizi sociosanitari, dove tutti gli attori (Servizi, Autorità Giudiziaria, Comunità, Famiglie affidatarie, Terzo Settore e Tutori) collaborano a detta attività, "vigilandosi" reciprocamente affinché tutti svolgano il proprio compito nel garantire i diritti di minori.

Con questo spirito di collaborazione è stato sottoscritto, nel mese di settembre, tra l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia, un Protocollo d'intesa che prevede infatti l'impegno all'individuazione, fra le segnalazioni semestrali trasmesse dalle Comunità di tipo familiare alla Procura (già informatizzate dall'Osservatorio regionale sull'Infanzia e l'Adolescenza), dei casi da sottoporre all'attenzione del Pubblico Tutore per l'esercizio delle sue responsabilità e prerogative in materia di vigilanza.

2.2. L'attività di monitoraggio delle segnalazioni di minori di età in situazione di rischio o pregiudizio inoltrate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni del Veneto⁴

La ricerca riguarda l'analisi delle segnalazioni in ambito civile che Servizi socio-sanitari, le forze dell'ordine o altri soggetti inoltrano 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 e, attualmente, nella revisione delle Linee Guida del 2005.

Inizialmente la ricerca ha preso in considerazione le segnalazioni pervenute nell'anno 2004 ed i risultati hanno permesso di effettuare alcune considerazioni sull'obiettivo principale: 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

⁴ Con il contributo della dott.ssa Daniela Catullo, collaboratrice del l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

Tribunale per i Minorenni con particolare riguardo alle ragioni che sottendono il lavoro di facilitazione e di indicazione di buone prassi (Linee Guida) in relazione sia alle attuali variazioni normative sia le procedure di cui si è dotata la Procura nello svolgere la sua funzione di filtro tra amministrazione e giurisdizione a volte archiviando la segnalazione.

La rilevazione di questi dati ha consentito di evidenziare alcune criticità nella 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 sociosanitari presentano complessità che sovente risultano difficili da formulare in tipologie di disagio o in interventi giudiziari pre-definiti.

In questa complessità va ricercato lo scarto valutativo che insorge tra il parere dei segnalanti (operatori o altri soggetti) e quello della Procura.

Di fondamentale importanza diventa la formulazione di uno schema predefinito (frontespizio) da allegare alle relazioni con le quali i Servizi richiedono l'intervento della Procura, ideato con la finalità di rendere più veloce la percezione delle "urgenze" e di facilitare la formulazione delle richieste da parte dei Servizi. La prosecuzione del monitoraggio ha consentito di rilevare una forte diminuzione nel numero delle segnalazioni pervenute nell'anno 2006 sia da parte dei Servizi socio-sanitari che da parte delle forze dell'ordine; ma elevato risulta ancora il numero delle relazioni che pervengono senza frontespizio e sicuramente comportano un notevole ritardo nell'attivazione della procura e un aggravio di lavoro per la Procura. Ha altresì evidenziato la necessità di continuare ad approfondire l'analisi della strutturazione

dei contenuti della relazione dei Servizi in quanto gli elaborati risultano ad oggi fortemente disomogenei.

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. Pertanto tale monitoraggio ha assunto caratteristiche di continuità e di stabilità. Dal 2007 è iniziata una rilevazione continua delle segnalazioni con la stipula di un nuovo protocollo (cfr. Allegato in Appendice) valido per gli anni 2007 e 2008, nel quale si prevede: l'elaborazione di rapporti periodici della rilevazione effettuata e il confronto dei dati con quelli degli anni precedenti, l'ampliamento dell'intervento dell'Ufficio del Pubblico Tutore presso la Procura con una azione di facilitazione del lavoro della Procura in tema di tutela civile del minore, il monitoraggio del percorso giudiziario dei ricorsi presentati in tema di responsabilità genitoriale (artt.330-333 c.c.) e di adattabilità (art.8 legge 149/2001) per la verifica dei tempi, in particolare quando il procedimento riguarda i bambini molto piccoli.

La ricerca consente di monitorare il conseguimento dell'interesse del minore sotto il profilo dell'ascolto, dell'accompagnamento, della rappresentanza e del rispetto dei tempi del bambino nei procedimenti giudiziari, dandone in tempi utili comunicazione anche all'ufficio del Pubblico Tutore dei minori per eventuali iniziative pertinenti.

Capitolo III

L'Attività di ricerca e di riflessione per l'accompagnamento e la facilitazione del lavoro sociale con i minori: A. Linee Guida 2007; B. Raccomandazioni per la comunicazione scuola-Servizi - Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. c) e d)

A. *Le “Linee Guida” sulla protezione e la tutela*⁵

3.1 *Il monitoraggio delle Linee Guida 2005*

Le “Linee guida per la presa in carico, la segnalazione e la vigilanza 2005” rappresentano per tutto il sistema della tutela dei minori d'età del Veneto un riferimento che in questi anni ha coagulato l'attenzione e il lavoro di tutti gli attori impegnati a garantire il miglior interesse possibile dell'infanzia e dell'adolescenza.

Esperienza forse unica nel panorama regionale del nostro Paese, la realizzazione delle Linee Guida 2005 ha permesso l'avvio di un processo di omogeneizzazione di linguaggi e di riferimenti culturali tra

⁵ Con il contributo del prof. Valerio Belotti, consulente dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

operatori di diverse appartenenze istituzionali. Un processo che aveva l'ambizione di costruire anche un termine di paragone e di confronto per la condivisione in tutti i territori di pratiche e di procedure per la "cura" dei bambini e dei ragazzi.

Nei mesi scorsi le principali attività di mantenimento delle Linee guida 2005 sulla "Presenza in carico la segnalazione e la vigilanza" si sono attuate attraverso un processo di raccolta delle osservazioni portate dagli operatori dei Servizi pubblici e privati a seguito delle attività di presentazione realizzate nella primavera del 2006.

I lavori di valutazione e di verifica si sono realizzati attraverso sei seminari provinciali strutturati in due parti. La prima con alcune relazioni frontali, fra le quali una di presentazione del lavoro fatto per la realizzazione delle "Linee guida" ed una curata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni. La seconda parte si è invece strutturata in lavori di gruppo condotti da un "referente tecnico", indicato dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori (Uptm), e da uno o due conduttori individuati fra gli operatori dello stesso ambito territoriale di appartenenza degli operatori del gruppo. In ogni gruppo era presente una persona incaricata di redigere rapporto finalizzato a focalizzare i temi emersi nella discussione e a raccogliere le indicazioni espresse dagli operatori.

E' bene ricordare che i sei seminari provinciali, realizzati fra febbraio e giugno 2006, hanno coinvolto circa 500 fra operatori di Servizi che si occupano di protezione e tutela, operatori scolastici e tutori volontari. Nella grande maggioranza i partecipanti erano operatori dei comuni e delle aziende sociosanitarie che si occupano della presa in carico e della tutela dei minori.

Sulla scorta delle relazioni dei lavori di gruppo è stato realizzato un primo documento che aveva l'obiettivo di fare una sintesi unica delle osservazioni, delle proposte e degli stimoli emersi. Tale documento è stato quindi presentato e discusso nei suoi contenuti con i referenti

tecnici, i conduttori e le strutture regionali competenti in una specifica giornata seminariale, svolta a Padova nell'autunno del 2006.

All'incontro hanno partecipato circa 50 operatori tra dirigenti e funzionari dei Servizi pubblici e privati.

A seguito dell'incontro è stato redatto e poi pubblicato nella collana dei quaderni dell'Ufficio del Pubblico Tutore del Veneto (vedi Quaderni n. 04/2007) un rapporto conclusivo dal titolo: "La valutazione delle Linee guida 2005 sulla tutela dell'infanzia. Le opinioni degli operatori territoriali". Il numero del quaderno è stato distribuito ad un vasto indirizzario di operatori e responsabili dei Servizi regionali e territoriali del Veneto.

3.2. Il seminario sulle responsabilità nel lavoro sociale

La ponderosa messe di testimonianze, osservazioni, critiche e proposte – frutto di competenza ed esperienza – emerse dalla realizzazione nel primo quadrimestre del 2006 degli incontri territoriali di discussione ed approfondimento sulle modalità e i contenuti della presa in carico, la segnalazione e la vigilanza di bambini e ragazzi in condizione di rischio e pregiudizio ha rappresentato un ulteriore ed importante passo in avanti nel processo di implementazione delle Linee guida 2005, approvate dalla Regione del Veneto nel febbraio 2005.

Questo lavoro di raccolta - che ha tentato di colmare almeno in parte il distacco tra il "dover essere" delle Linee guida e il "fare" quotidiano degli operatori – ha permesso la realizzazione di un convegno conclusivo in cui restituire i risultati dei lavori di gruppo svolti nei diversi territori e promuovere una riflessione da tempo attesa sulle responsabilità individuali e collettive nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Infatti i diversi nodi problematici emersi durante la valutazione delle “Linee guida 2005” sono da ricondursi alla difficoltà del lavoro sociale nell’individuazione e razionalizzazione della cura e della sua processualità. L’una e l’altra chiamano in causa saperi, competenze, limiti ma anche emozioni e sentimenti. La cura dell’altro - “il prendersi cura” – implica sempre una complementarità fra intelletto e affetto, fra sapere e coinvolgimento affettivo.

E’ a questo complesso nodo di questioni che si è voluto rispondere con la realizzazione di un momento peculiare di riflessione culturale per dare, allo specifico lavoro delle Linee guida, il senso di una armatura concettuale di lungo periodo; per rintracciare, nelle coordinate più generali del pensiero filosofico, costituzionale e sociologico i fondamenti per nuove acquisizioni concettuali nel lavoro sociale con i minori.

Il seminario si è svolto il 20 aprile 2007 presso la prestigiosa sede dell’Ateneo patavino nell’Aula Magna Galileo Galilei.

Il seminario si è soprattutto focalizzato sulla richiesta a tre importanti studiosi di portare un contributo alla riflessione dedicato alla “responsabilità nel lavoro sociale”. Un contributo di riflessione dal punto di vista filosofico (soprattutto della filosofia morale e della filosofia politica) al professore Massimo Cacciari; dal punto di vista del diritto e del diritto costituzionale, al Presidente Emerito della Corte Costituzionale Cesare Mirabelli; dal punto di vista dei sistemi socio-antropologici, che presiedono al lavoro sociale, al professore Italo De Sandre.

Accanto a questa partecipazione vi è stata l’illustrazione dei risultati raggiunti con il processo di valutazione delle Linee guida già illustrato al punto precedente.

Al seminario hanno partecipato circa 150 persone di alto profilo e competenza istituzionale.

Per diffondere il più possibile le relazioni svolte durante il seminario è stato pubblicato un nuovo numero della collana dei Quaderni dell'Ufficio (vedi Quaderni n. 06/2007).

3.3. Verso le Linee Guida 2008

Oggi, a fronte di sostanziali cambiamenti istituzionali ed alla luce delle esperienze di monitoraggio avviate a seguito dell'implementazione delle Linee guida 2005, si rende necessario l'avvio di una nuova versione del documento che permetta di mantenere inalterata la sua importanza come punto principale di riferimento del lavoro sociale e sociosanitario che si svolge nel Veneto.

Per raggiungere questo obiettivo si è costituito, all'indomani del seminario sulla responsabilità nel lavoro di cura, un gruppo di lavoro interistituzionale con il compito di rivedere e di redigere un nuovo testo. Si è trattato di un lavoro lungo ad oggi in chiusura e che sfocerà nei primi mesi del 2008 nella nuova edizione delle Linee Guida.

Questo nuovo lavoro oltre a voler adeguare, in modo puntuale ed aggiornato, il testo in riferimento ai notevoli cambiamenti normativi, organizzativi e culturali ad oggi intervenuti, vuole costituire il testo di riferimento per la redazione di altre e specifiche Linee guida settoriali nel campo dell'abuso e del maltrattamento, dell'affidamento familiare e di altre materie di pertinenza della protezione e della tutela minorile.

B. *Gli orientamenti per la comunicazione scuola-Servizi sui minori in situazione di disagio*⁶

Nel corso 2007 è stato sviluppato il progetto, avviato nella programmazione 2005-06, che prevede la produzione di un documento di linee-guida sulla comunicazione tra scuola e Servizi sociali. Il Progetto si propone di determinare - a partire dalla individuazione di alcune tipologie problematiche riguardanti la condizione degli alunni in classe - degli “orientamenti”, relativamente agli aspetti che possono o devono essere rinviati o condivisi con i Servizi sociali e sociosanitari, in modo da facilitare la comunicazione tra questi due ambiti. Oltre che un linguaggio condiviso e una prospettiva operativa di “co-costruzione” del singolo problema, si dovranno suggerire delle “chiavi di accesso” dalla scuola ai Servizi (e viceversa), che possano essere di pratica utilità nel gestire questa delicata fase dell’azione di tutela dei diritti e del benessere del minore. Il documento finale dovrà avere le seguenti caratteristiche:

- assumere come punto di vista privilegiato sulla problematica, quello degli operatori scolastici (docenti e dirigenti);
- evitare un tono prescrittivo e privilegiare la presentazione di suggerimenti e buone prassi;
- stabilire costanti collegamenti e rinvii agli altri documenti linee-guida promossi dalla Regione del Veneto e dall’Ufficio del Pubblico Tutore dei minori su temi contigui a quello trattato, ossia in particolare le *Linee guida sulla presa in carico, la segnalazione, la vigilanza* (2005) e gli analoghi documenti in materia di abuso e maltrattamento elaborati in ambito regionale, in particolare le

⁶ Con il contributo del prof. Paolo De Stefani, collaboratore dell’Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

buone prassi per gli operatori che devono affrontare situazioni di abuso e maltrattamento. *Linee guida per gli operatori dei Centri Regionali di cura e protezione dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie* (2005);

- allo stesso modo, occorre raccordare il prodotto finale con quanto verrà elaborato nel quadro di altri progetti regionali già avviati, per evitare sovrapposizioni e favorire sinergie.

Durante l'anno si sono svolti in particolare un focus group approfondito (tre pomeriggi) in una specifica realtà territoriale, con coinvolgimento di docenti e operatori sociosanitari; nonché alcuni incontri di approfondimento e scambio tra le persone incaricate del progetto e specifiche categorie di soggetti interessati, in particolare i dirigenti scolastici.

Il focus group si è svolto nei giorni 21 e 28 marzo e 18 giugno 2007 a Rovigo, organizzato con la collaborazione attiva dell'ufficio tutela minori e adolescenza dell'ASL 18 (dott.ssa Silvana Milanese). Vi hanno partecipato circa 25 persone, equamente divise tra insegnanti di vari istituti comprensivi della provincia di Rovigo e operatori e funzionari dell'Azienda sociosanitaria (alla quale i comuni del territorio hanno in larga misura delegato la materia della tutela minorile).

Il materiale emerso è stato giudicato sufficiente per poter stendere una prima bozza ragionata del documento finale. La bozza è stata sottoposta quindi al gruppo di esperti istituzionali (20 luglio 2007), che ne ha confermato la validità, avanzando ulteriori suggerimenti.

Gli incontri con gruppi di docenti e dirigenti scolastici, finalizzati ad avere il loro parere sulle bozze del documento di orientamenti prima del suo definitivo licenziamento, si sono tenuti a Mestre il 20 novembre 2007 e a Padova il 26 novembre 2007. Preventivamente, il 23 ottobre, si è svolto un incontro tra il Pubblico Tutore dei minori e l'ufficio scolastico regionale, in cui si è concordata una collaborazione

tra le due istituzioni per la fase di presentazione agli insegnanti del prodotto finale del progetto.

Parallelamente a questa attività di ricerca e condivisione, si è provveduto alla raccolta e analisi di documentazione su prassi di comunicazione scuola-Servizi attuate in alcuni territori veneti (in particolare: ASSL 10 Veneto Orientale, Comune di Venezia, Comune di Vicenza, ASSL 6 Bassano).

Il documento finale di linee-guida è in corso di finalizzazione e il testo sarà licenziato a inizio 2008. Esso sarà presentato agli insegnanti e ai funzionari e operatori dei Servizi in alcuni incontri territoriali nella primavera 2008 e all'inizio dell'anno scolastico 2008-2009.

PARTE SECONDA

I tutori legali volontari: una risorsa della comunità solidale, una garanzia per i diritti dei bambini - Legge Regionale 42/88, art. 2 lettera a)⁷

⁷ Con il contributo della dott.ssa Chiara Drigo e dell'avv. Francesca Rech,- collaboratrici presso l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

Premessa

Il Progetto Tutori continua ad essere uno dei fronti di maggiore impegno per l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori.

Con la sua diffusione e il suo radicamento nel territorio, sono aumentate le richieste di volontari rivolte dall'Autorità Giudiziaria all'Ufficio, le conseguenti nomine di tutori volontari, le attività di sostegno e consulenza da parte dell'équipe predisposta ai tutori nominati, le richieste di formazione e aggiornamento per alimentare i gruppi di volontari, sulla base delle diverse esigenze territoriali.

In sostanza, lo sviluppo del Progetto ha comportato una crescita delle attività attinenti e una loro articolazione, richiedendo all'Ufficio un impegno in costante aumento per dare risposte adeguate alle esigenze delle diverse aree della regione.

Possiamo dire che la tutela legale dei minori di età sta acquisendo la rilevanza di una vera e propria dimensione delle politiche regionali per i minori, uscendo dalla fase sperimentale tipica del "Progetto" per acquisire stabilità e strutturazione.

1.1. Un lavoro in rete

La caratteristica fondamentale del progetto Tutori, che si è rivelata il suo punto di forza, è il *modus operandi*, la scelta di strutturarlo come un Progetto di lavoro in rete.

L'attività dell'Ufficio si basa sulla collaborazione con una rete territoriale di professionisti dei Servizi sociali – adeguatamente formati – che svolgono la funzione di "referenti" territoriali" per la tutela legale. Tali figure sono centrali nell'operatività e, per le

competenze acquisite in questi anni, costituiscono un valore aggiunto nelle organizzazioni locali.



Il riconoscimento formale del loro ruolo e l'informazione sui loro compiti, prima di tutto all'interno delle amministrazioni di appartenenza, sono fondamentali per consentire a tali figure di espletare al meglio la funzione per la quale sono state individuate. Su questo fronte l'Ufficio intende rafforzare il proprio impegno, consapevole del fatto che una rete forte sul territorio è la condizione *sine qua non* per lavorare proficuamente e radicare i risultati ottenuti. Per il conseguimento di questo importante obiettivo sarà centrale il ruolo delle Aziende socio-sanitarie e delle Conferenze dei Sindaci, partner principali dell'Ufficio, ai quali nei primi mesi del 2008 verrà presentato un profilo condiviso del referente territoriale, al fine di renderlo una figura più concreta, definita, omogenea sul territorio.

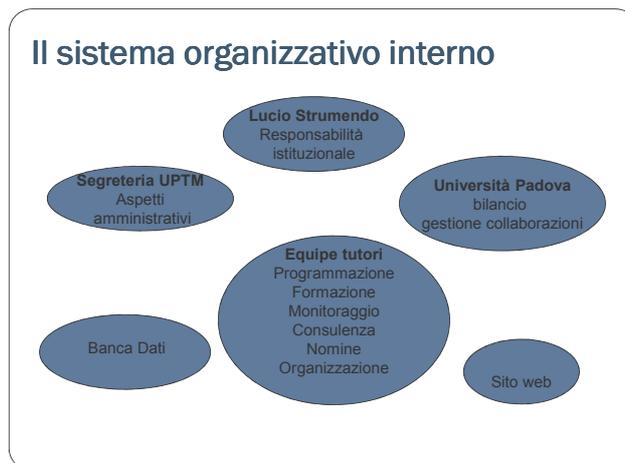
La rete operativa del Progetto comprende, inoltre, la fondamentale collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, primo destinatario dell'attività, che si configura essenzialmente come un Servizio fornito dalla Regione del Veneto ai magistrati deputati alla nomina dei tutori

legali. La collaborazione con la magistratura, che ha dimostrato apprezzamento per il progetto e il lavoro svolto, non è sempre facile e richiede una continua azione di informazione e sensibilizzazione.

Di recente, sempre per la maggiore conoscenza del Progetto e l'accreditamento dell'Ufficio come istituzione in grado di fornire informazioni, consulenze e orientamenti, è cresciuta anche la collaborazione con i Servizi sociali pubblici e privati. Ma la risorsa fondamentale della rete è costituita dal qualificato bacino di più di 500 volontari che si sono resi disponibili ad essere nominati tutori di minori di età, dopo aver frequentato i corsi specifici organizzati dall'Ufficio.

1.2. Il sistema organizzativo interno

Con la crescita del Progetto, l'Ufficio ha nel tempo definito anche un sistema organizzativo che, ad oggi, si basa ancora principalmente sulle risorse reperite tramite la collaborazione con l'Università di Padova, che ha permesso l'individuazione e l'utilizzo di professionalità specifiche.



Si è così costituita un'équipe dedicata che, per gli aspetti amministrativi, ha l'appoggio del personale di segreteria dell'Ufficio e del Centro universitario sui diritti della persona e dei popoli di Padova.

1.3. Le attività

Le principali attività del Progetto Tutori si possono raggruppare in alcuni filoni tematici.

Attività di sensibilizzazione e alimentazione della rete

L'attività di sensibilizzazione è finalizzata a diffondere la conoscenza del Progetto, dei suoi obiettivi e delle modalità operative ma, più in generale, della cultura dei diritti dell'infanzia che vi è sottesa.

I principali destinatari sono i referenti istituzionali, l'Autorità Giudiziaria, i Servizi sociali, le comunità di accoglienza, i luoghi che possono entrare in contatto con la figura del tutore (ospedali, scuole, banche, etc.) e, più in generale, la società civile.

E' un lavoro continuo, che richiede molto tempo ed energie, un investimento forte per accreditare il Progetto e accrescere le responsabilità sociali e professionali.

L'alimentazione della rete coinvolge principalmente i referenti territoriali e i tutori, la risorsa umana che costituisce il fulcro e la ricchezza del Progetto. Accudire la rete con azioni di personalizzazione è il miglior investimento per la durata nel tempo delle collaborazioni e per il mantenimento della motivazione dei volontari.

Attività di formazione e aggiornamento dei volontari

La formazione e l'aggiornamento dei volontari sono fondamentali per garantire ai minori tutori competenti, oltre che motivati e sensibili.

Dal 2004 a oggi sono stati realizzati 26 corsi di formazione - suddivisi in 21 corsi base e 5 corsi per tutori di minori stranieri non accompagnati.

In vari territori vi è stata la necessità di organizzare seconde edizioni dei corsi per rimpinguare i gruppi di volontari, esauriti dalle nomine effettuate dall'Autorità Giudiziaria. Il diffondersi della conoscenza del progetto, nonché l'aumento delle effettive necessità di tutori dovuto soprattutto alla crescente presenza di minori stranieri non accompagnati, ha velocemente impegnato i volontari disponibili. Anzi, in alcuni territori - in vari casi - si è dovuti ricorrere alla segnalazione del medesimo volontario per più di una tutela, fatto che ha evidenziato la forte disponibilità e motivazione delle persone selezionate.

In alcuni territori, invece, si è finalmente riusciti a organizzare i "primi" corsi base che hanno permesso di estendere ulteriormente l'implementazione del progetto sul territorio regionale. Rimane tuttora esclusa la provincia di Rovigo (ULSS 18 e 19), per la quale si è comunque potuto constatare, sulla base delle richieste dei giudici rivolte all'Ufficio, la necessità di disporre di volontari.

I corsi sono generalmente preceduti da una sensibilizzazione locale, condotta d'intesa con i referenti territoriali. Nel realizzare "secondi" corsi, si è rivelato particolarmente utile e fruttuoso il ricorso ai volontari già formati come canale di reclutamento mirato.

La formazione iniziale rappresenta una base essenziale ma è fondamentale dare continuità alle conoscenze acquisite con momenti periodici di aggiornamento che vengono organizzati dall'Ufficio, così come per i corsi, a livello territoriale (ossia per ambito ULSS).

L'attività di formazione ha consentito di creare una banca dati di più di 500 persone disponibili ad assumere una tutela. In genere si tratta di persone di cultura medio-alta, per lo più nel pieno dell'attività professionale, poiché, pur essendo presenti tutte le fasce di età, la maggior parte delle persone ha tra i 30 e i 50 anni. Le donne sono più numerose degli uomini e non ci sono professioni dominanti, ma competenze assai diversificate e tutte rilevanti.

Nella seconda parte del 2007 la formazione dei volontari è stata temporaneamente sospesa, poiché l'Ufficio si è principalmente impegnato nella formazione/aggiornamento della rete dei referenti territoriali, la cui rete è stata recentemente parzialmente modificata con sostituzioni e nuove nomine.

Il corso, articolato in cinque giornate formative, è stato molto partecipato e ha confermato l'alto livello di competenza in materia acquisito dai referenti.

Attività di individuazione e segnalazione dei nominativi all'Autorità Giudiziaria e gestione della Banca Dati Tutele

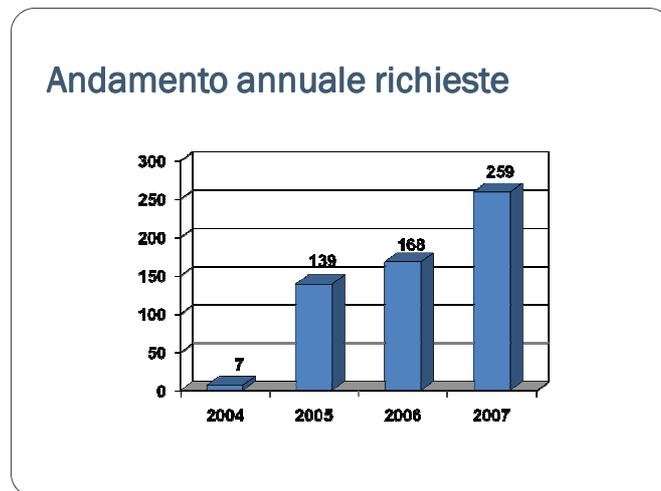
L'Ufficio gestisce la banca dati contenete tutti i nominativi e i riferimenti dei volontari formati che hanno confermato la loro disponibilità. L'Autorità Giudiziaria, dunque, si rivolge all'Ufficio per richiedere il nominativo di un volontario da nominare come tutore di un minore. Con la collaborazione dei referenti territoriali, l'Ufficio può così mettere in atto una sorta di abbinamento, selezionando il volontario più adatto allo specifico minore. Questa modalità consente non solo di utilizzare al meglio la risorsa nell'interesse del minore, ma di mantenere un contatto vivo e personale con i volontari, accompagnandoli nelle primissime fasi di avvio della tutela. L'esperienza ha dimostrato che il successo dell'intera iniziativa deve molto alla cura di questa fase delicata. Se il Progetto sfocasse nella

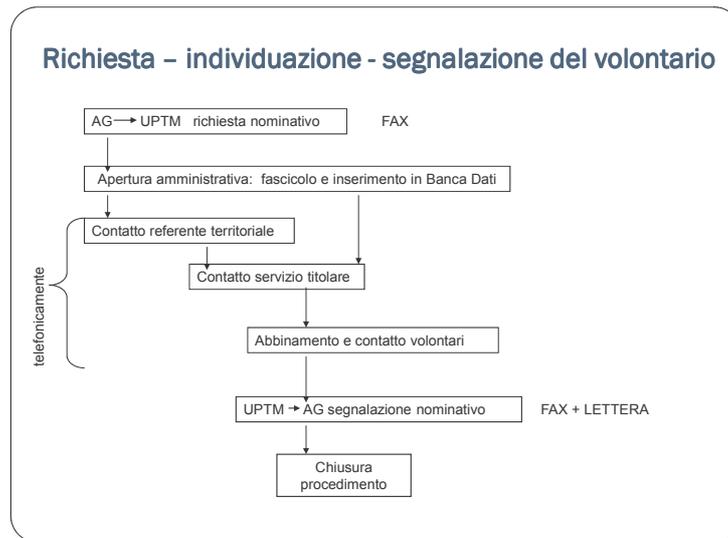
semplice produzione di sterili liste di persone formate, la disponibilità dei volontari andrebbe via via diminuendo con il tempo.

La centralizzazione dei dati, inoltre, consente un continuo monitoraggio dei risultati. Dal 2004 a oggi sono state effettuate dall'Autorità Giudiziaria 573 nomine di tutori volontari, che sono fortemente cresciute nel tempo: nel solo 2007 sono state 259.

Tre richieste su quattro riguardano minori stranieri non accompagnati e sono rivolte all'Ufficio, quindi, dai Giudici Tutelari dei tribunali ordinari. Il rimanente 25% concerne tutele aperte dal Tribunale per i minorenni nell'ambito di procedure di adottabilità o per sospensioni/decadenze di potestà, stato di abbandono.

Per ogni richiesta inviata all'Ufficio viene aperto un procedimento amministrativo (fascicolo) che consente poi di monitorare nel tempo la tutela.





Attività di monitoraggio, consulenza e valutazione

L'attività di monitoraggio è fondamentale perché dà sia all'Ufficio che ai referenti territoriali un riscontro diretto dell'operato dei tutori volontari. Viene realizzata principalmente attraverso l'organizzazione di incontri territoriali di gruppo, durante i quali i tutori si confrontano sulla base delle loro esperienze e hanno la possibilità di ricevere un riscontro sul lavoro svolto, una consulenza su situazioni specifiche, di porre domande, etc.

I monitoraggi sono anche l'occasione per approfondire tematiche specifiche inerenti la tutela legale dei minori di età e per informare sullo stato di avanzamento del Progetto Tutori a livello regionale.

Il 2007 ha registrato un maggiore impegno su questo fronte alla luce della sua utilità e del gradimento dei volontari che giudicano molto utili le occasioni di incontro-confronto.

La crescita costante del numero di volontari nominati tutori ha inoltre prodotto un incremento delle richieste di informazioni e consulenza

all'Ufficio. Si tratta per lo più di richieste di orientamento rispetto alla rete di tutela, di verifica della correttezza delle azioni messe in essere, di consulenze più tecniche in materia legale.

La consulenza ai tutori e, in alcuni casi, ai Servizi e alle comunità che con loro si relazionano, è fornita dall'equipe dell'Ufficio a ciò preposta. L'attività non è soggetta a registrazione, tranne i casi più complessi che producono documentazione specifica che viene inserita nel relativo fascicolo. Si tratta, infatti, per lo più di una consulenza veloce e telefonica. L'equipe, tuttavia, sta valutando se dotarsi di un qualche sistema di registrazione delle richieste più frequentemente poste e delle risposte corrispondenti.

Nonostante la consulenza fornita dall'Ufficio sia in crescita, si ritiene che potrebbe ancora notevolmente aumentare, sia rispetto ai tutori che, soprattutto, rispetto a Servizi e comunità, due soggetti importanti, rispetto ai quali l'Ufficio non ha ancora adeguatamente investito per costruire una rete effettiva e quindi porsi come concreto ricettore delle domande, inerenti soprattutto le responsabilità dei soggetti in campo.

Attività di ricerca e documentazione

La formazione, il monitoraggio e la consulenza forniscono all'equipe continui stimoli per approfondire la tematica della tutela legale del minore di età, anche alla luce del contesto più generale delle Linee guida per la cura e la tutela dei minori in situazioni di rischio e pregiudizio.

E' pertanto necessaria una continua attività di ricerca e documentazione che consente anche la produzione di materiali destinati ai volontari e agli altri soggetti della rete.

Progetto valutazione del Progetto Tutori

Nel corso del 2007 l'Ufficio ha fortemente investito in un'attività di valutazione del Progetto per verificare concretamente i risultati prodotti in questi anni e meglio programmare le attività future.

E' stato pertanto messo a punto un progetto di valutazione che ha previsto tanto la rilevazione di dati quantitativi, quanto la strutturazione di importanti spazi di riflessività e analisi, che si sono rivelati fondamentali per la diffusione della conoscenza del progetto e il rafforzamento della rete e delle relazioni con i partners istituzionali.

Gli obiettivi dichiarati della valutazione sono:

- comprendere il processo di realizzazione del Progetto;
- raccogliere esperienze, attese, opinioni, livelli di soddisfazione;
- valutare l'impatto a livello territoriale del Progetto;
- elaborare un report finale.

Le modalità operative principali sono state il focus group e l'intervista individuale, utilizzata con i giudici.

Nel corso della prima metà del 2007, definita la programmazione e condivisa con i referenti territoriali, si è realizzata la prima fase del Progetto di valutazione, che ha visto il coinvolgimento dei referenti territoriali e dei tutori volontari.

Sono stati realizzati 4 *focus* con i referenti territoriali (a Venezia, a Treviso, a Padova, a Vicenza), con l'obiettivo di coinvolgere il maggior numero possibile di professionisti, e 5 con i tutori. I focus con i tutori sono stati costruiti tenendo conto dei seguenti criteri: distribuzione geografica, sesso, età, tipologia di tutela assunta. Considerato il numero consistente di tutori attivi, si è ovviamente coinvolto un campione di volontari.

Tutti gli incontri sono stati registrati. Le sbobinate sono state utilizzate per produrre una prima presentazione dei risultati che confluiranno poi nella elaborazione del rapporto finale di ricerca.

La seconda fase di valutazione, realizzata nella seconda parte dell'anno, ha coinvolto gli operatori dei Servizi sociosanitari di tutela minori, le comunità di accoglienza e l'Autorità Giudiziaria.

I SOGGETTI INCONTRATI

- Tutori: **37** su 51 (5 focus: Venezia, Treviso, Padova, Vicenza, Verona)
- Referenti: **21** su 40 (4 focus: Venezia, Padova, Treviso, Vicenza-Verona)
- Servizi: **34** su 48 (5 focus: Padova, Venezia, Treviso, Verona, Vicenza)
- Comunità* : **17** su 30 (3 focus: Venezia-Treviso, Padova, Verona)

*Vicenza da fare

Il percorso di valutazione, i cui risultati saranno raccolti in una pubblicazione, ha rilevato una buona diffusione e conoscenza del progetto, anche se in alcune zone non sono ancora chiari i riferimenti territoriali e le modalità di attivazione del “Servizio”.

Il riconoscimento della validità degli obiettivi e delle modalità attuative è unanime. La tutela legale volontaria viene considerata una risorsa preziosa, una ricchezza da sfruttare che non può che tradursi in una migliore tutela dell'infanzia e dei suoi diritti. Colpiscono la motivazione forte dei volontari, la buona preparazione e la

disponibilità in genere dei Servizi e delle comunità di collaborare con loro.

I numeri totali

Lavoro preparatorio:

Una decina di incontri d'èquipe

Telefonate per organizzare focus: circa 200

Focus: 17 (+ 1)

Soggetti ascoltati: 109 (con giudici: 118)

Ore di valutazione: 34 (236 cumulative)

Le criticità registrate sono quelle proprie di un sistema che si sta strutturando dopo una fase sperimentale e che necessita quindi ancora di sostegno, informazione, riconoscimento e collaborazione istituzionale.

Alla luce di quanto rilevato, il Progetto Tutori si conferma un'esperienza unica a livello nazionale e internazionale, che ha arricchito il patrimonio già consistente del volontariato sociale in Veneto; un'esperienza meritevole di una riflessione convegnistica, prevista per la prossima primavera, finalizzata anche alla valutazione della sua "esportabilità".

PARTE TERZA

Ricerca e riflessione per promuovere
buona cultura dei diritti dei fanciulli
Legge Regionale 42/88, art. 2 lett. c) d)

1.1. Verso la costruzione di una rappresentanza dei bambini e degli adolescenti⁸

Il tema della rappresentanza dei bambini e dei ragazzi a livello istituzionale è una questione che richiama direttamente uno dei principali diritti dichiarati nella Convenzione internazionale del 1989 ratificata in Italia nel 1991, alla quale si ispira con sempre maggior impegno l'attività del Pubblico Tutore dei minori.

Nonostante la rilevanza di questo aspetto sono decisamente poche in Italia le esperienze che possono dire di essere riuscite a raggiungere questo obiettivo. Non che manchino le esperienze che si richiamano a questo diritto. Se lo sguardo si rivolge alle sperimentazioni in campo per i cosiddetti “consigli comunali per i ragazzi” si possono notare vari aspetti positivi e criticità sollevate da più parti e da più soggetti in ordine al ruolo degli adulti e dei ragazzi coinvolti.

Allo stesso tempo sono da richiamare le vicende delle consulte provinciali degli studenti attuate dal legislatore proprio per valorizzare le funzioni di rappresentanza dei giovani all'interno della scuola i cui esiti sono controversi ed ancora sotto valutazione.

Contemporaneamente occorre rilevare che in altri Paesi europei il dibattito e le sperimentazioni appaiono più sviluppate di quanto sia oggi possibile registrare nel nostro paese e ciò testimonia la praticabilità di tali percorsi ed obiettivi.

Il Pubblico Tutore, pur conscio di queste criticità, ha inteso avviare nel corso del 2007 la verifica della fattibilità di un percorso partecipato che possa portare, nel corso del proprio mandato, alla realizzazione di una forma di rappresentanza dei bambini e dei ragazzi da coinvolgere nella programmazione e nella verifica delle attività dell'Ufficio di pubblica tutela.

⁸ Con il contributo del prof. Valerio Belotti, consulente dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori.

Tale verifica si è avviata attraverso un proficuo confronto tra l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto e il coordinamento veneto del Pidida che raccoglie le principali associazioni che promuovono la partecipazione dei ragazzi nel Veneto. Il confronto si è soffermato sui possibili punti di collaborazione tra i due organismi in vista di un sostegno formale e sostanziale del Pubblico Tutore alla promozione della partecipazione sociale dei bambini e degli adolescenti nel Veneto.

Tale collaborazione ha permesso di individuare i seguenti punti di attività in corso di svolgimento o di avvio nel corso del 2007:

A) "Verso un Rapporto dei ragazzi sui diritti dei minori nel Veneto"

Le diverse iniziative promosse dal Pidida con i ragazzi e le ragazze del Veneto, secondo un programma realizzato in precedenza dal Pidida stesso, sono per quest'anno indirizzate alla costruzione di un primo Rapporto regionale su alcuni aspetti che i ragazzi stessi hanno evidenziato ed evidenzieranno nel corso delle loro attività. Ciò permetterebbe di superare una delle difficoltà evidenziate dai ragazzi stessi nelle loro precedenti esperienze cioè la mancanza di un luogo ed uno strumento per diffondere le loro opinioni e il lavoro da loro svolto.

B) Seminario: "Le lezioni apprese dalle buone pratiche della partecipazione sociale di bambini e ragazzi in Italia"

Per fare il punto della situazione sulle iniziative promosse da diverso tempo in Italia sui temi della partecipazione, si è progettata la realizzazione di un seminario (che si svolgerà il 15 febbraio del 2008) al quale far partecipare i principali esperti che hanno messo in campo o studiato le diverse forme di organizzazione della partecipazione (per progetti, per rappresentanza, per libera adesione, etc.) e alcuni responsabili di specifiche esperienze in corso.

I pubblici interessati dall'evento sono gli operatori dei Servizi pubblici e del privato sociale che in questi anni hanno lavorato su questi temi. Si punta ad una partecipazione mirata stimabile in circa 50 persone.

C) Ricognizione sulle iniziative in corso nel Veneto sulla partecipazione sociale dei ragazzi

Ad oggi non si conoscono le diverse iniziative e le caratteristiche delle esperienze di partecipazione realizzate nel Veneto. Per questo motivo è in corso di realizzazione un percorso di ricerca mirato all'individuazione e ad una prima analisi dell'esistenza di queste forme per un eventuale coinvolgimento dei loro rappresentanti nel seminario e nelle attività in corso. Nei primi mesi del 2008 saranno resi noti i risultati dell'indagine.

Queste attività ed altre che prenderanno avvio nel corso del 2008 potranno portare a compimento una prima esperienza di coinvolgimento di bambini e ragazzi nei lavori dell'Ufficio.

1.2. Il sito internet Informaminor⁹

L'anno 2007 rappresenta un anno "cerniera" nell'esperienza sulla promozione di forme corrette di comunicazione sull'infanzia e l'adolescenza affrontata dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori.

Il 2007, infatti, da una parte chiude il progetto triennale denominato "Laboratorio veneto sulla comunicazione dell'infanzia e dell'adolescenza" avviato con D.G.R. 1412/2004 e, nello stesso tempo, segna l'avvio dell'esperienza rappresentata dal sito internet

⁹ Con il contributo dell'avv. Mariella Mazzucchelli, collaboratrice dell' Osservatorio sulle nuove Generazioni e la Famiglia.

www.informaminori.it quale esito dell'attività di studio e riflessione maturata all'interno del "Laboratorio veneto sulla comunicazione".

Il sito internet *INFORMAMINORI* si propone come un sito di settore rispetto all'intera attività dell'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori del Veneto, uno strumento di Servizio destinato a coloro che nella loro attività di professionisti della comunicazione, si interessano di eventi e tematiche legati al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'impegno è quello della promozione e costruzione di idee comunicative positive riguardanti i bambini e gli adolescenti, favorendo un rapporto di reciproca collaborazione e contaminazione fra le persone e le istituzioni che si occupano di infanzia e di adolescenza e il mondo dei media.

La logica, dunque che sostiene questa operazione è ancora una volta una logica di rete: partecipano, infatti a questo progetto, attraverso la sottoscrizione di un protocollo di intesa avvenuta il 21 giugno 2007, a Venezia, presso la sede dell'Ordine regionale dei giornalisti, l'Ordine regionale dei giornalisti e l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza. Offrono il supporto tecnico il Co.re.Com. veneto e la provincia di Treviso con riferimento alla sua esperienza sulla Carta di Treviso. Il tutto è radicato nel contesto di un sapere scientificamente fondato attraverso i contributi che giungono dal Dipartimento di sociologia e dal Centro diritti umani dell'Università di Padova.

Il nucleo del sito è rappresentato dalla sezione <DATI E SCHEDE> nella quale sono trattate le tematiche relative ad aspetti della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (circa 20) che più frequentemente interessano il mondo dei media. Ad ogni tematica è dedicata una scheda, redatta secondo un modello espositivo tipico, nella quale la questione viene tratteggiata nelle sue coordinate fondamentali e proposti dati aggiornati sulla stessa. Il tutto con indicazione delle fonti dalle quali i contenuti e i dati esposti sono stati

tratti, della data a cui risale l'aggiornamento e della data in cui è prevista la revisione dello stesso.

A completamento delle informazioni esposte nelle schede, è stata prevista la possibilità di mettere a disposizione – su richiesta del giornalista che abbia bisogno di informazioni più approfondite – persone portatrici di competenze professionali specifiche rispetto a ciascuna tematica rappresentata nella sezione, oltre che sensibili alla promozione di forme corrette di comunicazione nel segno della tutela dei minori di età.

1.3. Il sito web dell'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori del Veneto - <http://tutoreminori.regione.veneto.it>¹⁰

Se il 2006 complessivamente è stato un anno dedicato ad una attività di definizione e redazione dei contenuti fondamentali del sito e si è concluso con la presentazione ufficiale di questo strumento di comunicazione in una conferenza stampa tenutasi il 27 novembre 2006 a Venezia a Palazzo Balbi, sede della Giunta regionale, il 2007, diversamente, registra una attività di consolidamento e aggiornamento dei contenuti di questo mezzo di rappresentazione dell'azione dell'Istituzione regionale, secondo le scelte di senso e di metodo che lo caratterizzano.

In particolare, va rilevato un sensibile e progressivo incremento della valenza comunicativa acquisita dal sito web, dovuta allo sviluppo di due suoi strumenti dinamici evidenti già nella *home page*: lo strumento della “*newsletter*” e quello dei “*contatti*”.

¹⁰ Con il contributo dell'avv. Mariella Mazzucchelli, collaboratrice dell' Osservatorio sulle nuove Generazioni e la Famiglia.

La “*newsletter*”, quale strumento che realizza una forma di comunicazione da parte dell’Istituzione regionale verso l’esterno da diffondere via e-mail, è stata configurata come foglio di sintesi delle news più significative pubblicate nel sito.

L’interesse e l’apprezzamento nei confronti di questo mezzo di informazione è stato rilevabile attraverso il progressivo aumento del numero degli utenti iscritti e la tipologia degli coloro che hanno richiesto di ricevere questo foglio informativo. Sono circa 1000 i destinatari a cui ogni newsletter è stata inviata, mentre i profili professionali degli utenti interessano tutti i settori dell’azione del Pubblico Tutore.

Se poi consideriamo la distribuzione geografica dei destinatari, va rilevato che gli iscritti a questo strumento di comunicazione appartengono al territorio regionale, ma si registrano anche indirizzi diffusi al di fuori del Veneto.

Quanto allo strumento dei “*contatti*” quale strumento che consente, tramite il sito web, un flusso di comunicazione dall’esterno verso l’Istituzione regionale, va rilevato come questo sia stato utilizzato dagli utenti sia con riferimento a potenziali o reali situazioni di protezione e tutela di minori di età, sia come strumento per richiedere informazioni circa la possibilità di svolgere attività formativa ed esperienze lavorative presso l’Istituzione regionale ovvero richiedere materiali anche ai fini di un approfondimento culturale nel contesto dell’esperienza professionale dell’utente ovvero di redazione di tesi di laurea.

I contenuti documentati nei diversi contatti lasciano intuire una conoscenza generale del sito da parte dell’utente.

1.4. La Collana editoriale "Infanzia e diritti" ¹¹

L'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori nella sua opera ormai pluriennale di realizzazione di costanti e significative iniziative di promozione, di formazione, di orientamento, di analisi e di ricerca negli ambiti che attengono la protezione, la tutela dei bambini e la garanzia del rispetto dei loro diritti, ha dato luogo alla conseguente e coerente realizzazione di pubblicazioni (Relazioni, Linee guida, Vademecum, Rapporti di ricerca e analisi, ecc.) destinate principalmente agli operatori dei Servizi sociali, sanitari ed educativi, ai professionisti pubblici e privati che si occupano della materia, al mondo della cultura giuridica, sociale, pedagogica, psicologica, ma anche ad un pubblico più vasto, regionale e nazionale, interessato alla tematica della cultura dell'infanzia.

Tali pubblicazioni - tuttavia - seppur numerose ed inquadrare entro un orizzonte programmato, hanno avuto una esplicazione editoriale e formale episodica e diversificata per formato, immagine, produttore (tipografia, casa editrice, ecc.).

A partire da queste considerazioni, il Gruppo di regia preposto alla definizione delle strategie dell'Ufficio nonché della Direzione del citato Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli – ha posto l'esigenza di dare alle attività, esercitate dall'Ufficio o da esso coordinate e promosse, una diversa - più coerente e significativa - visibilità e rappresentazione attraverso pubblicazioni che si inquadrino in una dimensione editoriale periodica, chiara, identificabile ed autorevole, accrescendo con ciò non solo la penetrazione conoscitiva delle attività istituzionali nei mondi professionali peculiarmente dedicati; ma anche presso

¹¹ Con il contributo del prof. Valerio Belotti e dell'avv. Mariella Mazzucchelli, collaboratori dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori.

osservatori ed operatori che anche a livello nazionale guardano all'esperienza del Veneto con l'interesse e l'attenzione che merita il fatto di essere la nostra Regione su questo campo punto di riferimento a livello nazionale.

Per questo motivo si è realizzato un accordo programmatico con la prestigiosa casa editrice Guerini di Milano per la realizzazione di una collana di pubblicazioni dell'Ufficio denominata "Infanzia e diritti". La Collana della Guerini, diversamente dalla collana dei Quaderni realizzati direttamente dall'Ufficio, ospita naturalmente solo le pubblicazioni, rivolte a pubblici localizzati sia in Veneto che in altre regioni, che l'Ufficio considererà di maggiore prestigio e valore scientifico e culturale.

In particolare la collana "Infanzia e diritti" ospita riflessioni ed esperienze di lavoro e di ricerca nel campo della produzione e del rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza realizzate soprattutto a livello locale e d'interesse dell'Ufficio di pubblica tutela dei minori della Regione del Veneto. I principali aspetti osservati si riferiscono alla produzione delle politiche e dei Servizi di welfare rivolti a favorire l'emergere di pratiche diffuse orientate alla tutela ed alla protezione, ma anche alla promozione e al protagonismo sociale di bambine, bambini ed adolescenti. Ciò nell'idea che proprio queste attenzioni costituiscano oggi, insieme all'analisi culturale delle immagini dell'infanzia diffuse tra gli adulti, un passaggio obbligato per la piena realizzazione ed effettività dei diritti dei più piccoli.

I volumi della collana sono rivolti agli studiosi, ai professionisti ed agli operatori attenti, nel loro "fare" e "studiare", alle pratiche quotidiane di lavoro e all'esercizio di una responsabilità riflessiva nel rapporto con bambini ed adolescenti.

L'iniziativa, la cui veste tipografica si contraddistingue, in particolare, per la presenza del logo dell'Ufficio, ha preso avvio nel corso del 2007.

Le pubblicazioni rientrano nelle attività promosse e realizzate dall'Ufficio di pubblica tutela dei minori della Regione del Veneto e con la collaborazione scientifica del Centro interdipartimentale di ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli studi di Padova.

I volumi pubblicati

- Lucio Strumendo (a cura di), *Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza. Un sistema di garanzia nazionale nella prospettiva europea*, ed. Guerini, 2007, pp. 1 – 212

Il volume raccoglie i contributi elaborati in vista di un seminario, svoltosi all'Università di Padova il 19 e 20 ottobre 2006, dal titolo *“Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Verso un sistema di garanzia dei bambini e degli adolescenti in Italia”*.

Essi hanno tutti dei riferimenti al contenuto di un documento, riportato nell'Appendice, nel quale si avanzano alcune proposizioni riguardo all'impianto istituzionale e alle funzioni essenziali che dovrebbero caratterizzare un sistema nazionale di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro paese.

I saggi della prima parte del volume cercano di contestualizzare la figura del Garante / *Ombudsperson* / *Commissioner* / Difensore ecc. dei diritti dei fanciulli secondo una prospettiva «esterna»: quella che ci consegnano la Convenzione del 1989, le raccomandazioni della comunità internazionale, l'esperienza sul campo dei Garanti nazionali operanti nei paesi europei. La seconda parte invece presenta una prospettiva interna al nostro paese e all'esperienza dei Garanti regionali. Entrambe concorrono a delineare una figura di «mediatore», «facilitatore», «maieuta», moderna e innovativa. Il Garante di cui si parla in questi saggi è una figura capace di collocarsi e di agire in modo creativo nei punti dolenti

del nostro complesso sistema di governo e di gestione delle problematiche minorili; un'autorità indipendente, con un mandato forte e chiaro – promuovere e tutelare i diritti dei bambini –, da svolgere non attraverso vuoti proclami o allarmismi di maniera, e nemmeno assumendo atteggiamenti giudicanti o censori verso le famiglie, le istituzioni educative, l'Autorità Giudiziaria, i Servizi sociali e sanitari, i luoghi di accoglienza, le strutture del tempo libero e dello sport e tutti coloro che quotidianamente sono a contatto con bambini e ragazzi; bensì praticando l'ascolto, la persuasione e tutti gli strumenti di un diritto «amichevole», «mite», ma non cedevole.

- Claudio Riva (a cura di), *Infanzia e adolescenza secondo i media*, ed. Guerini, 2007 pp. 1 – 148

L'attenzione verso i diritti di bambini e ragazzi nella loro relazione con i media si è spesso tradotta, in termini politico-normativi e pedagogici, in azioni di protezione, tutela e censura che non sembrano essere sufficientemente adeguate a risolvere, ma prima ancora a comprendere, non solo le nuove forme di relazione dei giovani con strumenti di comunicazione sempre più innovativi ma anche la più delicata questione del riconoscimento dei diritti di partecipazione e coinvolgimento dei minori alle produzioni mediatiche.

Nel volume vengono delineate le principali direzioni di questo dibattito, cercando di stabilire quali siano le risposte più adeguate ai quesiti relativi alle identità e ai ruoli dei minori di età nella relazione con i media. Punto di partenza del ragionamento è la centralità dell'infanzia e dell'adolescenza nell'informazione e nella comunicazione mediatica veneta, analizzata tentando di individuare i meccanismi di produzione adulta di senso comune relativo al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza e le modalità di costruzione mediatica di soggettività. L'insieme dei contributi offriranno al lettore elementi utili alla comprensione di quella

connessione media-infanzia indispensabile per il riconoscimento delle discorsività sui minori che avvengono non solo nel mondo interno ai mezzi di comunicazione di massa ma anche nel mondo esterno ai media stessi.

1.5. *Altre pubblicazioni curate dall'Ufficio*

Nel corso dell'anno 2007 l'Ufficio ha curato la redazione e la stampa - nella collana interna dei Quaderni - di altri documenti, esito di percorsi di studio, di ricerca o di convegni promossi dal Pubblico Tutore.

Si tratta dei seguenti prodotti:

- *La valutazione delle Linee Guida 2005 sulla tutela dell'infanzia. Le opinioni degli operatori*, a cura di Salvatore Me, e *Le segnalazioni dei Servizi all'Autorità Giudiziaria dei bambini e adolescenti in situazione di pregiudizio. Anno 2004*, a cura di Daniela Catullo, entrambi presentati in occasione del convegno sulle responsabilità sociali tenutosi a Padova in aprile: il primo raccoglie l'esito del percorso di presentazione e discussione delle Linee Guida svolto nel 2006, il secondo è il rapporto di ricerca svolto sulle segnalazioni inviate alla Procura presso il Tribunale per i minorenni nel corso dell'anno 2004.
- *La responsabilità nel lavoro sociale. Riflessioni sul senso e sul significato del lavoro con bambini ed adolescenti*, a cura di Lucio Strumendo, che raccoglie gli atti del citato convegno di aprile;
- *Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza*, a cura di Lucio Strumendo, che presenta e commenta il documento redatto per il convegno nazionale svoltosi nell'ottobre del 2006.

1.6. Partecipazione a iniziative e convegni

Nel corso dell'anno 2007, il titolare dell'Ufficio è stato invitato e ha partecipato in qualità di relatore a diversi incontri promossi da enti nazionali, regionali, comunali o da associazioni.

Nella tabella sotto riportata sono elencati i principali eventi in ordine cronologico.

TEMA CONVEGNO	DATA E LUOGO	ENTE ORGANIZZATORE
<i>Il contrasto all'istituzionalizzazione dei bambini e degli adolescenti</i>	24 gennaio Padova	Osservatorio Regionale infanzia e adolescenza
<i>Inaugurazione corso "Il paradigma dei diritti umani e i principi di Parigi per una nuova cultura della difesa civica in Italia"</i>	6 febbraio Padova	Centro sui diritti della persona e dei popoli Università di Padova
<i>VII edizione di Kinderhom</i>	18 maggio Padova	CO.RE.COM
<i>Il minore richiede una famiglia – fare famiglia oggi</i>	11-12 giugno Maddaloni	Fondazione G. Ferraro
<i>Verso un garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i>	25 giugno Roma	Commissione Parlamentare infanzia
<i>Corso di formazione per difensori, uditori giudiziari e psicologi nel processo penale minorile</i>	29 giugno Venezia	Camera Penale Veneziana
<i>Comitato scientifico convegno internazionale di Venezia</i>	13 settembre Milano	CIAI
<i>3° Rapporto aggiornamento gruppo lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i>	1 ottobre Padova	Centro sui diritti della persona e dei popoli Università di Padova
<i>Incontro sui diritti dei minori con delegazione cinese</i>	12 ottobre Padova	Centro sui diritti della persona e dei popoli Università di Padova
<i>Sport: istruzioni per l'uso</i>	24-25 ottobre Portogruaro	Comune di Portogruaro
<i>Forum "Quale futuro per le cure del bambino nel Veneto?"</i>	10 novembre Mestre	Società Italiana di Pediatria del Veneto

<i>Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i>	20 novembre Roma	Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano
<i>Difesa Civica e Diritti dell'uomo nella città: l'impegno di Mogliano Veneto</i>	1 dicembre Mogliano Veneto	Comune di Mogliano
<i>Promozione e tutela dei diritti dei bambini e dei giovani</i>	3 dicembre Rovigo	Unicef – Rovigo
<i>Seminario di studio "Affidamento extra familiare disposto dal giudice – tempi del bambino tempi della giustizia"</i>	12 dicembre Venezia	Istituto per l'infanzia S.Maria della Pietà

PARTE QUARTA

Conclusioni

1.1 Proposte di adeguamento dell'assetto organizzativo.

La delucidazione dell'attività svolta, narrata nelle tre parti precedenti, costituisce la chiave di lettura per verificare il rapporto di coerenza e di congruità fra: i principi normativi espressi dalla legge regionale istitutiva del Pubblico Tutore dei minori; le domande e i problemi proposti dalla condizione minorile nella nostra Regione; le performance di funzionamento dei Servizi di cura, protezione e tutela; le capacità di dare risposta ausiliaria da parte Ufficio del Pubblico Tutore dei minori, come risorsa sussidiaria, ma di garanzia.

Fa parte di tale contesto valutativo -come ho avuto modo di accennare nell'Introduzione – anche il richiamo alla discussione sulle Autorità di Garanzia, che è all'ordine del giorno sia nel dibattito parlamentare che nell'agenda dei lavori per il nuovo Statuto in Consiglio Regionale; discussione per la quale ho avuto modo di esprimere documentate opinioni e proposte sia nelle precedenti relazioni al Consiglio Regionale, sia nel corso di apposite audizioni presso la Commissione Parlamentare per l'infanzia, sia in frequenti ed autorevoli consessi convegnistici nazionali e internazionali.

Ciò che invece mi preme evidenziare – sempre con riferimento al citato rapporto di coerenza e congruità fra norma e fatto, fra principi e prassi – è la questione, oggi più che mai necessaria e urgente, dei mezzi e delle forme organizzative, attraverso cui poter continuare, sviluppare e consolidare l'esperienza in corso; assicurandone il passaggio dalla fase di “progetto” – garantita finora anche dal contributo del Centro Interdipartimentale di ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova e dai consulenti tecnici da esso forniti – alla fase di “messa a regime” di una struttura organizzativa, che assicuri adeguatezza, continuità, responsabilità e trasparenza.

Quello che qui si vuole rappresentare è una impellente e motivata necessità: quella di determinare una definitiva e convincente allocazione e nuova organizzazione dell'Ufficio, definendone la

consistenza e articolazione delle responsabilità nell'ordinamento regionale, in coerenza con la sua rilevanza legislativa e funzionale, in modo da consentirne meglio sia il profilo di autonomia sia la certezza, la chiarezza e l'efficacia delle relazioni organizzative nell'ambito della Giunta.

Tale necessità si appalesa particolarmente significativa per l'attività di formazione dei tutori volontari (oltre 500 persone) e per la connessa gestione dei relativi albi; nonché per la sempre più consistente attività di ascolto (a cui si accompagna il lavoro di mediazione, di segnalazione, etc.); attività che implicano continuità e coerenza di prestazioni professionali (oltre duecento casi per anno).

In relazione a tutto ciò, allego in Appendice (Allego 1) uno schema sulle funzioni ed attività dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori (così come illustrato nella corrispondenza con la Segreteria sociosanitaria competente), allo scopo di rendere comprensibile la proposta di assetto organizzativo, consistente nell'articolazione della struttura in tre Uffici (Ascolto, Tutori, Responsabilità amministrativa) a cui sia preposto un Dirigente di Servizio.

1.2 Ringraziamenti.

Concludo questa relazione:

- a) con l'auspicio che essa riscontri l'attenzione, l'interesse, la valutazione critica e – se possibile – l'approvazione del Consiglio Regionale e delle sue Commissioni competenti;
- b) con l'impegno a proseguire per il 2008 con la consueta determinazione nella ulteriore caratterizzazione dell'Ufficio del P.T.M. come di una istituzione, che la Regione del Veneto ha il merito di aver costituito per prima e di cui possa in futuro vantare anche il privilegio di averne fatta una istituzione peculiare, utile ed esemplificativa per le altre Regioni e per l'Italia;

c) con il ringraziamento ai titolari dei vertici istituzionali della Regione, - il Presidente del Consiglio Regionale Marino Finozzi ed il Presidente della Regione Giancarlo Galan – e a tutti i Consiglieri Regionali per la rinnovata fiducia che mi hanno accordato;

d) con la gratitudine per quanti - di altri istituzioni ed organismi: il Procuratore minorile Gustavo Sergio, la Presidente del Tribunale per i minorenni Adalgisa Fraccon, il Direttore dell'Osservatorio sulle nuove generazioni e la famiglia Alessandro Pigatto, il Commissario Straordinario per il Sociale Claudio Beltrame, il Dirigente per la Famiglia e l'infanzia Francesco Gallo, il Funzionario Salvatore Me e il Direttore e il Vice Direttore del Centro interdipartimentale di ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova Antonio Papisca e Marco Mascia - hanno con generosità e competenza fornito collaborazioni preziose.

Fra quanti poi sono meritevoli di una particolare attenzione e di una sincera parola di gratitudine voglio indicare i collaboratori dell'Ufficio (Claudia Arnosti, Nadia Bonafè, Marco Bonamici, Lorenza Cipollina, Giancarla Costanzi, Massimo D'Onofrio, Fabrizio Gobbo); e, assieme ad essi, ciascuno dei consulenti esterni, che tutti – gli uni e gli altri – pur con distinte professionalità con peculiari rapporti di collaborazione e con differente dedicazione di tempo e di competenze – tuttavia hanno concorso a rendere possibile, attendibile e positiva l'attività dell'Ufficio.