



REGIONE DEL VENETO

UFFICIO PROTEZIONE E PUBBLICA TUTELA DEI MINORI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

CENTRO INTERDIPARTIMENTALE
DI RICERCA E SERVIZI
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI

Uno sguardo sul futuro per il Garante dell'infanzia

Bilanci e prospettive dell'esperienza
del Pubblico Tutore dei minori del Veneto

a cura di
Lucio Strumendo



REGIONE DEL VENETO

UFFICIO PROTEZIONE E PUBBLICA TUTELA DEI MINORI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

CENTRO INTERDIPARTIMENTALE
DI RICERCA E SERVIZI
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI

Uno sguardo sul futuro per il Garante dell'infanzia

Bilanci e prospettive dell'esperienza del Pubblico Tutore dei minori del Veneto

Atti del Convegno del 21 giugno 2010
Aula Magna, Palazzo del Bo - Università di Padova

a cura di Lucio Strumendo

Settembre 2010

Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori
Via Longhena, 6 - 30175 Marghera Venezia (Italia)
tel. +39 041 2795925
fax +39 041 2795928
<http://tutoreminori.regione.veneto.it>
pubblicotutoreminori@regione.veneto.it

Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli
Via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova (Italia)
tel. +39 049 8271817
fax +39 049 8271816
<http://unipd-centrodirittiumani.it>
info@centrodirittiumani.unipd.it

ISBN 88-88117-17-2

Settembre 2010

La pubblicazione è consultabile anche sul sito:
<http://tutoreminori.regione.veneto.it>

Saluti introduttivi	5
Lucio Strumendo	
Giuseppe Zaccaria	
Gaspare La Rosa	

Messaggi	19
Presidenza della Repubblica	
Presidenza del Consiglio regionale	
Assessorato regionale alle Politiche Sociali	

PRIMA SESSIONE

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Presentazione	25
Lucio Strumendo	

L'esperienza veneta nella prospettiva del paradigma dei diritti umani	29
Marco Mascia	

L'esperienza veneta nella prospettiva dell'istituzione del Garante nazionale	43
Leonardo Lenti	

Interventi	55
Cecilia Donaggio	
Adalgisa Fraccon	

Conclusione della Prima Sessione	67
Lucio Strumendo	

SECONDA SESSIONE

Mediazione e ascolto istituzionale nell'esperienza
del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

Testimoni e punti di vista

Presentazione 73

Valerio Belotti

Interventi 78

Maria Cristina Mambelli

Paolo Berti

Giulia Dal Pos

Paola Baglioni

Conclusioni della Seconda Sessione 98

Francesco Gallo

Lucio Strumendo

Saluti introduttivi

Lucio Strumendo, *Pubblico Tutore dei minori del Veneto*

Un saluto di benvenuto e di ringraziamento per quanti (numerosi) hanno accolto l'invito del Direttore del Centro Diritti Umani – prof. Marco Mascia – e mio a questo rinnovato appuntamento di riflessione sull'esperienza e sulla prospettiva del Garante regionale dell'infanzia. La vostra partecipazione è la testimonianza come questo percorso di lavoro e di riflessione – che dura da nove anni – sia stato un percorso di condivisione, di stima reciproca e – se mi è consentito – anche di affetto. Di ciò vi sono grato; pensando sia al valore e all'impegno, donato da molti amici e interlocutori; sia al senso di questo incontro, che vuole essere una nuova occasione per ragionare e argomentare su una esperienza, sulle "ragioni" strategiche (oltre che normative), che l'hanno accompagnata e sulle prospettive che pensiamo possano essere realisticamente proposte a livello regionale e nazionale.

Mi fa molto piacere – ovviamente – ed è motivo di orgoglio – che questo incontro si svolga ancora una volta come nel 2007 in questa sede (l'Università di Padova), e in questa aula dedicata a G. Galilei, così carica di significati culturali e scientifici e che suscita tanta reverenza e amore per il sapere.

Anche per questo voglio ringraziare il Magnifico Rettore – prof. Giuseppe Zaccaria -, che ci ospita e che ci ha salutato con un messaggio che abbiamo apprezzato non solo per la Sua attenta ed aperta concezione del ruolo dell'Ateneo, ma anche per la sensibilità di studioso del diritto e delle discipline umanistiche.

Così come un ringraziamento particolare avrei voluto rivolgere personalmente al neo-eletto Presidente del Consiglio regionale – Clodovaldo Ruffato – che sta dando inizio ad un nuovo cammino dell'Assemblea legislativa regionale. Al nuovo Consiglio regionale guardiamo tutti con grande interesse, essendo esso chiamato a prendere decisioni rilevanti con lo Statuto e – anche, perché no? – con una plausibile riflessione aggiornata sulle Istituzioni di

garanzia, che nel Veneto ormai sono datate al 1988 (Difensore civico e Pubblico tutore dei minori).

Il Presidente non ha potuto essere oggi qui con noi e ha voluto trasmettere un breve messaggio.

Un saluto di benvenuto e di ringraziamento rivolgo anche al sig. Procuratore presso il Tribunale per i minorenni – dott. Gaspare La Rosa – che ha voluto accogliere con impegno, con interesse e con curiosità intellettuale e istituzionale il patrimonio di preziosa collaborazione che avevamo avviato con la Procura con le Linee Guida fin dal 2003.

E, infine, un saluto e un ringraziamento, all'amico e collega Francesco Alvaro, Garante dell'infanzia del Lazio e da poco designato come Coordinatore dei Garanti regionali. Alvaro ha seguito con attenzione e simpatia il nostro lavoro, che – sono certo – vorrà utilizzare nel contesto dello scambio fra Regioni e nella prospettiva della discussione per il Garante nazionale.

Anche a lui grazie e a tutti buon ascolto e buon lavoro.

Giuseppe Zaccaria, Magnifico Rettore dell'Università di Padova

Il Convegno di oggi, dal titolo “Uno sguardo sul futuro per il Garante dell’infanzia. Bilanci e prospettive dell’esperienza del Pubblico tutore dei minori del Veneto”, si svolge all’insegna dello scambio e della condivisione dei saperi e delle prassi in tema di diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e, fin dal titolo, si colloca in una dimensione diacronica. Se è vero infatti che l’oggetto è la presentazione del “bilancio” di un’esperienza quasi decennale, è anche vero che lo sguardo è rivolto al futuro: il futuro dell’istituto del Garante dell’infanzia e il futuro delle politiche pubbliche per l’attuazione, in Italia e nel Veneto, dei diritti di bambini e adolescenti.

L’azione dell’Ufficio del pubblico tutore dei minori nella nostra regione è stata caratterizzata in questi anni da una significativa capacità di fare da catalizzatore per lo sviluppo di sinergie tra istituzioni, amministrazioni, servizi, professionisti e cittadini.

In effetti, il ruolo è stato interpretato e attuato in modo tale da fare di questo Ufficio un interlocutore attivo e propositivo per il sistema dei servizi sociosanitari del Veneto, per l’Autorità giudiziaria, per il mondo della scuola, per la rete delle comunità per minori, per l’associazionismo e il volontariato; e ciò senza sovrapporsi ai servizi territoriali, mantenendo salda la sua alterità rispetto alla funzione giurisdizionale ed in coerenza con le raccomandazioni provenienti dagli organismi internazionali.

Tra le istituzioni che il Garante regionale dell’infanzia, on. Lucio Strumendo, ha saputo “mettere in rete” nel corso dei suoi mandati c’è l’Università di Padova. Dal 2001 infatti, sulla base di un’apposita convenzione tra Regione del Veneto e Università di Padova, il Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli della nostra università ha collaborato con l’Ufficio del pubblico tutore dei minori per sviluppare programmi di garanzia dei diritti, di promozione culturale e di ricerca, pervenendo a risultati operativi e scientifici che hanno avuto positiva accoglienza non solo nel contesto regionale, ma anche nel panorama nazionale ed europeo.

Il volume che viene presentato stamattina nella seconda parte di questo Convegno ne è testimonianza, così come lo sono le numerose altre pubblicazioni, i convegni e i seminari, le iniziative culturali e formative, le attività di ricerca e sperimentazione che in quasi dieci anni hanno costellato questa intesissima partnership. Tutti riconoscono quanto sia vitale, per l'Università, coltivare rapporti con realtà istituzionali, pubbliche o private, al fine di testare, in dialogo con operatori e professionisti qualificati, le ipotesi scientifiche e le elaborazioni teoriche maturate in ambito accademico e favorire, alla luce del dato empirico e sperimentale, il rilancio della ricerca e dell'innovazione. Ebbene, in questi anni, la ricerca in ambito sociologico, giuridico, politologico e pedagogico sulla materia dei diritti dei minori d'età è cresciuta considerevolmente nella nostra Università anche grazie a questa sinergia avviata con l'Ufficio del pubblico tutore dei minori, così come è cresciuta e si è affinata la nostra offerta formativa in materia, in particolare presso i corsi di laurea della facoltà di Scienze Politiche. Decine di nostri studenti hanno potuto svolgere stage e tirocini - talvolta sfociati in contratti di lavoro - presso l'Ufficio, impegnandosi ad accompagnare i collaboratori dell'Ufficio nell'organizzazione di attività formative, nel rapporto con il Tribunale per i minorenni, nell'alimentazione del sito web e negli altri ambiti di attività che l'Ufficio offre loro. Si è trattato quindi di una collaborazione inter-istituzionale di reciproca soddisfazione, che ha oltretutto aperto la strada ad altri rapporti con amministrazioni operanti in regione e a livello nazionale.

Un punto gradirei tuttavia sottolineare. L'intuizione che ha fatto avviare questa felice forma di collaborazione tra il mondo accademico, il sistema dei Servizi, le Amministrazioni regionali e locali, la società civile e il Pubblico tutore dei minori del Veneto è espressione non solo di esigenze e interessi di natura gestionale o, per quanto riguarda l'Università, semplicemente legati alle opportunità di ricerca che in tal modo si possono aprire. Alla base, da parte di tutti i soggetti citati, c'è anche un'assunzione di responsabilità di tipo etico e sociale. La garanzia e la tutela dei diritti dell'uomo, e in particolare dei diritti dei bambini e degli ado-

lescenti, richiede infatti che si mettano in campo le migliori forze, richiede a ciascuno - individuo o istituzione - di dare il meglio di sé, al fine di realizzare, in via prioritaria, "il miglior interesse del bambino", come richiesto dalla convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989. Sono questi i valori etici e di civismo costituzionale, fissati anche da norme internazionali vincolanti, che l'azione del Pubblico tutore dei minori ha saputo attivare e che fanno da efficace collante per tutti i soggetti che collaborano con il suo Ufficio. L'Università di Padova, che in base al proprio statuto "*promuove l'elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell'ambiente e la solidarietà internazionale*", non può che aderire a tale programma. Sono pertanto particolarmente felice di accogliere nell'Aula Magna dell'Università di Padova, insieme all'on. Lucio Strumendo, che ringrazio per aver promosso questa giornata, le autorità in rappresentanza della Giunta e del Consiglio regionale, gli esponenti del Parlamento e della magistratura, i colleghi universitari, i funzionari e operatori dei servizi socio-sanitari e del privato sociale che svolgeranno le loro relazioni, insieme con tutti coloro che hanno voluto partecipare all'odierno Convegno. A tutti rivolgo un caloroso augurio di buon lavoro.

Gaspare la Rosa, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia

Buongiorno a tutti!

Sono estremamente intimidito da questa aula splendida e solenne e ringrazio il Magnifico Rettore per averne consentito l'uso ed il prof. Strumendo per aver colto così prestigiosa sede per quest'incontro.

Vorrei solo premettere una brevissima informazione circa il mio passato lavorativo, anche per chiarire le generose affermazioni che il prof. Strumendo ha fatto nei miei confronti.

Sono arrivato nel Veneto e alla carica che ricopro attualmente da meno di due anni, proveniente da una esperienza omologa, come ufficio, condotta per quindici anni nella Sicilia orientale nel distretto di Catania (che comprende le province di Catania, Siracusa e Ragusa): avevo, dunque, una certa dimestichezza con le problematiche minorili - di cui peraltro mi ero occupato anche in precedenza, negli anni tra il '75 e l'85, come giudice del Tribunale per i minorenni - e con gli operatori del sociale, che del magistrato minorile sono necessari collaboratori ed interlocutori.

La precedente realtà e quella che ho adesso conosciuto sono però completamente diverse, quasi antipodi che non solo geograficamente ma anche per la disponibilità e professionalità dei servizi e degli organismi che operano nel sociale.

Anche quando operavo nel distretto di Catania sapevo che, nel Veneto, era stata istituita la carica del Pubblico tutore, ma, forse anche sviato dalla negativa esperienza e dai risultati completamente scialbi, piatti e sostanzialmente inutili dell'attività del Difensore civico di cui avevo notizie per la Sicilia, ero convinto che le cose non dovessero andare diversamente anche per gli interventi del Pubblico tutore, delle cui funzioni non avevo peraltro esatta conoscenza.

Sin dai miei primi contatti con la realtà veneta sono però rimasto senza parole, se non di immediato apprezzamento ed ammirazione, ed ora che ho migliore e completa contezza, ritengo la legge

dell'88 una pietra miliare nell'attuazione dei diritti dei minori e degli adolescenti.

Va riconosciuto al Consiglio regionale del Veneto il grande merito di avere, per primo in Italia, recepito quelle che erano delle bellissime dichiarazioni delle Convenzioni di New York e di Strasburgo – destinate però a restare soltanto enfatiche, se non fossero state poi attuate in concreto e – ha istituito la preziosa figura del Pubblico tutore, particolarmente specificandone gli ambiti di intervento.

Ancor più ammirato sono poi rimasto della incarnazione che della figura del Pubblico tutore è stata fatta dal prof. Strumendo.

Non ho avuto la fortuna di conoscere quelli che lo hanno preceduto nell'incarico, sicuramente tutti validissimi. Ma con il professore e con tutta l'equipe che lo collabora si è instaurata una immediata empatia ed una totale condivisione dei principi che ne hanno ispirato gli stimoli e le proposte che è stata per me di grande arricchimento e che ha generato una positiva collaborazione, produttiva di risultati che ritengo non possano non essere ritenuti positivi da tutti gli operatori del sociale e da tutti i beneficiari degli interventi.

E' per questo che, ribadendo il mio fermo convincimento della fondamentale rilevanza degli interventi spiegati dal Pubblico tutore, auspico che il patrimonio – di iniziative, rapporti, interventi di chiarificazione e ricerche – dallo stesso accumulato non vada disperso ma, venga, al contrario, ancor più articolato ed incrementato per una sempre più pronta ed efficace promozione e tutela dei diritti dei minori.

Il Magnifico ha ricordato la preziosa, feconda collaborazione che si è instaurata tra l'Ufficio del pubblico tutore e l'Università.

Io, per parte mia, devo segnalare la fondamentale, insostituibile attività di collaborazione, affiancamento, sensibilizzazione di cui si è giovato, e si giova, anche il mio Ufficio, pur nel rigoroso rispetto delle diverse competenze. Nella sintesi delle attività svolte, degli interventi effettuati, non c'è stata infatti sovrapposizione di nulla ma creazione di preziosa sinergia tra le differenti Istituzioni che sono state coinvolte – e beneficamente coinvolte – in questa ope-

ra, con la finalità precipua di responsabilizzare ciascuno e tutti. Sono certo che la signora Presidente non mancherà di evidenziare i vantaggi e le positive ricadute dell'attività relativa alla formazione dei tutori. Per quanto concerne i preziosi apporti che direttamente hanno interessato l'Ufficio di Procura, per meglio evidenziarne il valore e la concreta, rilevante utilità devo fare, ancora una volta, una brevissima premessa.

Nei vari Uffici minorili - quello nel quale, come ho detto, ho in precedenza a lungo operato, e la stragrande maggioranza di tutti gli altri con i quali ho intrattenuto rapporti di lavoro, - la tipologia degli interventi ed il rapporto tra l'Autorità giudiziaria ed i Servizi - che ne costituiscono l'indispensabile sensorio - è quasi esclusivamente affidato alla improvvisazione e alla creatività dei componenti dell'Ufficio minorile: nel senso che i Servizi sociali hanno ciascuno un modo diverso di intendere il proprio ruolo, i propri poteri ed i loro doveri (nella sede di mio precedente impegno professionale salva qualche rara eccezione - dovevano essere necessariamente stimolati, anche per gli interventi da effettuare sulla base del principio di beneficenza - e nella quasi totalità dei casi non c'era alcuna speranza di avere collaborazione, se non imposta).

In alcune altre regioni ci saranno sicuramente altre modalità di interpretare le funzioni dei Servizi e dell'Ufficio giudiziario competente, ma ritengo che, in sostanza, ogni Ufficio minorile sia, in sostanza, come suol dirsi nel linguaggio comune, una "Repubblica". E per questa ragione che lo stimolo, il supporto, la collaborazione, l'indirizzo, il rigore scientifico che ha accompagnato e connotato tutti gli interventi del prof. Strumendo e di coloro che con lui collaborano è stato, a mio parere, fondamentale per la predisposizione di quelle Linee Guida (che credo tutti loro conosceranno) grazie alle quali, con gli aggiustamenti (operati in base ai risultati del monitoraggio ed alla rilevazione delle problematiche che sono state segnalate o rilevate) hanno consentito, virtuosamente, di metter ordine e ispirare chiarezza, la rete (talora, il "groviglio") di rapporti che si devono istaurare tra Servizi sociali, Autorità giudiziaria e tutte le altre componenti del sociale.

In tutto questo l'opera dell'Ufficio del pubblico tutore, gli interventi sempre sapientemente e garbatamente proposti in una saggia e paziente attività di "mediazione" talora realizzata, hanno svolto un ruolo fondamentale e determinante.

L'auspicio che io, con ferma convinzione, formulo è che tutte le Regioni istituiscano l'Ufficio del pubblico tutore (ho avuto oggi il piacere di apprendere che vi ha di recente provveduto la Regione Lazio, il cui Garante ho avuto la fortuna di conoscere) e che si possa arrivare all'istituzione anche di un Garante nazionale, conferendogli i poteri necessari per tracciare indirizzi che consentano di pervenire ad un'uniforme di tutela dei diritti dei minori e degli adolescenti in tutto il territorio nazionale.

E' chiaro che, anche dopo la necessaria legge istitutiva, sarà determinante l'attuazione che ne verrà fatta in concreto, ma l'esistenza di già affermate realtà di eccellenza, come quella realizzata nella Regione Veneto, non potrà non costituire un rilevantissimo elemento di confronto.

Chiudo rinnovando il mio auspicio che la collaborazione con il Pubblico tutore del Veneto possa continuare: è questa la mia ferma intenzione e sono certo sia anche quella di chi dovrà consentire la sopravvivenza, il mantenimento dello Ufficio evitando la dispersione del patrimonio dallo stesso accumulato, non lesinando nell'investire su una attività fondamentale per la tutela dei giovani e per il futuro della Regione.

Vi ringrazio e vi auguro buon proseguimento dei lavori.

Francesco Alvaro, Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio e Coordinatore nazionale dei Garanti

Sono grato a tutti gli organizzatori per questo invito e per questa straordinaria accoglienza in una sede di notevole prestigio.

Un invito che viene in un momento in cui l'attenzione sui temi dell'infanzia sembra generalmente venire meno. Sono ancora vive e presenti le sensazioni di frustrazione vissute nel contesto della Conferenza Nazionale sull'infanzia, tenutasi a Napoli il dicembre scorso dove il Governo era atteso per la presentazione di un Piano Nazionale e il Governo si è presentato senza alcuna proposta, senza alcun documento o traccia da discutere in questo senso, salvo che rinviare con una vaga promessa il tutto di un paio di mesi per presentare l'atteso piano di intervento nazionale sull'Infanzia. Siamo a luglio ed ancora non si ravvisa alcun riscontro formale.

Questo per sottolineare un clima da toni diffusamente pacati su questi temi.

La politica, quella alta, in questi tempi tocca altri registri ed è presa da altre tensioni.

Vogliamo prendere l'esempio della vicenda del Garante Nazionale sull'infanzia? Una proposta partita e presentata con grande enfasi ma che con il passare del tempo ha subito dei ritardi quasi a far presagire, magari sull'onda di un'ipotesi di ottimizzazione delle risorse pubbliche, un certo orientamento verso forme di fusione di più figure preposte alla tutela dei diritti quali il Difensore civico e quello dei diritti dei detenuti in un unico "ruolo" così come sembra di notare in alcuni orientamenti a livello regionale.

Non è facile cogliere la *ratio*, la portata politica e culturale di una tendenza del genere perché non credo che si tratti di una mera operazione di razionalizzazione delle risorse o roba del genere, credo sia un discorso molto diverso. Credo si possa ravvisare la necessità di porre sotto il controllo della gestione politica una serie di funzioni pubbliche di tutela dei diritti onde evitare pericolose contrapposizioni.

Si intuisce quanto ciò possa preoccupare. C'è il rischio di far venir meno la funzione autonoma di un mandato che specie per le

situazioni esistenti in termini di servizi territoriali, di valutazione delle risorse, di giudizio sulla qualità delle risposte organizzate per le situazioni di fragilità, finirebbe di limitare il ruolo di osservatore e di valutazione di tutte le realtà riguardanti i temi dell'infanzia e dell'adolescenza e quindi anche quel ruolo supporto di sostegno alle istituzioni che detta funzione potrebbe garantire. Trovo pertanto sconcertante che detta funzione, a prescindere da ipotesi di accorpamento o meno, debba far capo ad un organo che ha precise responsabilità politiche di governo a livello regionale e locale.

Io ho accolto molto volentieri questo invito e sono grato di questo al prof. Strumendo in quanto mi consente di esprimere delle osservazioni anche alla luce del mio provvisorio incarico di Coordinatore dei Garanti regionali.

Il Garante del Veneto è da sempre individuato come una persona di riferimento a livello nazionale e locale per il modo con cui ha svolto e auspichiamo potrà ancora svolgere, una vera funzione di tutela pubblica.

Mi sono immediatamente convinto, fin dai primi giorni della mia nomina dell'impostazione assunta, da oltre venti anni, dalla Regione Veneto su questa fondamentale funzione.

La tutela effettiva della condizione dell'infanzia va prima di tutto garantita a favore di quei minori e giovani socialmente fragili. Questo significa costruire dal basso, con costanza ed assiduità un percorso che senza limiti di tempo organizzi un sistema integrato e condiviso di politiche di settore dedicate all'infanzia.

Devo sempre al Garante del Veneto l'incoraggiamento e il supporto ottenuto nel momento in cui ci siamo mossi, d'intesa con la Magistratura minorile, per creare nel territorio della Regione Lazio l'avvio di un piano di formazione per pubblici tutori.

Ciò ha significato l'avvio di un sistema di monitoraggio della condizione dell'infanzia che ha per primo preso in esame la situazione dei minori fuori della famiglia..

Con il Tribunale e la Procura seguiamo con molta attenzione i dati, alcuni allarmanti, che ci vengono dai rilievi delle presenze dei minori ospiti delle comunità di accoglienza.

Utilizzando le schede semestrali compilate dalle comunità si osserva che su oltre 1.400 minori in assistenza fuori dalla famiglia, quasi la metà sono in tutela e molti di questi hanno un piano di assistenza residenziale a lungo termine.

Non più di qualche settimana fa ho avuto modo di notare un minore che era in comunità da oltre dieci anni e constatare che molti ricoveri potrebbero ampiamente essere evitati con progetti di intervento di sostegno alla famiglia, con costi notevolmente inferiori. Quasi l'80% dei bilanci riguardanti i minori in assistenza sono destinati al pagamento delle rette di assistenza residenziale. E' come dire che si rinuncia al notevole potenziale di risorse disponibili per attivare effettivi progetti di sostegno che potrebbero inserire sul territorio figure professionali di sostegno e di facilitazione dei processi di socializzazione.

Sono questioni nodali, veri e propri segnali di malessere che finiscono per riguardare un po' tutti. Verrebbe la voglia di puntare il dito verso le Istituzioni, i Servizi territoriali, la stessa Magistratura minorile e quanti altri. In ogni caso si evidenzia il tema della fragilità del sistema di tutela dei diritti dell'infanzia in difficoltà. Si sente il bisogno di un soggetto terzo, che senza guardare in faccia nessuno, intervenga, stia vicino a questo minore, gli faccia percepire la propria presenza e quindi la propria vicinanza e si sappia muovere nel complesso reticolo dei servizi e delle competenze istituzionali.

Voi sapete benissimo, perché siete tutti addetti ai lavori che la carriera di assistito di un bambino destinato all'assistenza in comunità può far tracciare il proprio percorso attraverso il passaggio, fino al diciottesimo anno di età, da quattro a cinque comunità educative. Magari interrotto da qualche esperienza di affidamento familiare non andata in porto.

C'è quanto basta per pensare a forme di violenza istituzionale, la responsabilità della quale non è sempre individuabile.

A distanza di tanti anni, per me che provengo dall'esperienza romana in qualità di responsabile dei Servizi sociali, devo dire che risulta abbastanza difficile organizzare ed impostare un sistema di interventi che vada in direzione di un effettivo sostegno alle

famiglie. Dobbiamo riconoscere che per sistemare un minore in comunità a volte basta un semplice colpo di telefono piuttosto che mettere in piedi progetti che affidano ai Servizi territoriali la responsabilità di mettere in campo risorse economiche e professionali che impongono tempi di valutazione e di verifica molto complessi e non sempre facili da impostare.

Io penso, tornando ai progetti in campo sul piano nazionale, che una figura di Garante possa essere fondamentale nel momento in cui si decidono i trasferimenti di risorse sul territorio o quando si sostiene il varo di normative regionali a sostegno dell'infanzia su linee di intervento contenute in piani nazionali che non vengano a cadenze quinquennali.

Piani che sul modello della legge 285 stimolino una forte spinta alla progettazione, un processo di coinvolgimento delle realtà istituzionali pubbliche e non e soprattutto risorse effettive per realizzare detti interventi.

Ipotesizzare una figura buona per i salotti televisivi, come è stato detto, non serve a granché salvo ad aumentare la già nutrita schiera di soggetti che parlano, quasi sempre astrattamente, dei problemi e degli interessi dell'infanzia.

Salvo poi registrare che in questi ultimi tempi non mi sembra che si siano levate molte voci a difesa dei diritti dei minori rom presenti nelle nostre città. E questi se vogliamo essere chiari, al momento, come da sempre, rappresentano la fragilità estrema della condizione minorile esistente nel nostro paese.

Io auspico che l'approvazione della legge che istituisce la figura del Garante nazionale possa contenere quelle linee di azione, quelle competenze che vadano, oltre a quanto è stato accennato, a sostenere l'azione, molto spesso solitaria, dei vari Garanti regionali e che questa realtà sappia tener conto delle esperienze finora maturate e che infine si adoperi per realizzare su tutto il territorio nazionale quel reticolo di figure di garanti operanti in piena autonomia come peraltro prescrive la carta dell'ONU.

Certo l'esempio del Veneto e segnatamente l'esperienza di questi ultimi dieci anni ha rappresentato un dato strepitoso sia sul piano della costruzione di un sistema diffuso e capillare di tutela

pubblica sia sul piano di un progetto formativo che da solo fa intuire quanto l'azione della Regione Veneto si sia mossa su più livelli di competenza, dai servizi alla formazione, dai diritti alle effettive risposte.

Gentile Professore,

La ringrazio a nome del Presidente della Repubblica, di averLo informato del Convegno "Uno sguardo sul futuro per il Garante dell'infanzia", in programma il prossimo 21 giugno, e dell'invio del volume da Lei curato, che raccoglie contributi ed esperienze relative all'attività svolta quale titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori nella Regione Veneto.

Il Capo dello Stato, che in più occasioni ha esortato gli organismi internazionali competenti ad una piena attuazione dei principi costituzionali e dei trattati internazionali sull'intangibilità dei minori, auspica che anche le autonomie territoriali pongano in essere azioni efficaci e tempestive per contrastare le numerose insidie per l'infanzia e per l'adolescenza presenti nella società moderna, consentendo alle nuove generazioni di crescere in serenità e sicurezza.

Il Presidente Napolitano, insieme all'apprezzamento per la lunga ed operosa attività svolta, Le rivolge un cordiale saluto, cui unico il mio personale.

*Segretario Generale
della Presidenza della Repubblica
Donato Marra*

Preg.mo Dottor Strumendo,

sono spiacente di non riuscire ad essere presente al Convegno di stamattina nel quale era previsto un mio intervento, ma impro-rogabili e imprevisti impegni istituzionali non me lo consentono. Sono certo che tutto il suo impegno e il lavoro fatto fino ad oggi saranno la base del successo del nostro comune progetto. AugurandoLe che l'evento consegua il successo che merita, colgo l'occasione per salutare Lei e i presenti tutti.
Cordiali Saluti

*L'Assessore al Sociale
Remo Sernagiotto*

Autorità, Signore e Signori,

è con grande piacere che vi porto il saluto mio personale e del Consiglio Regionale del Veneto a questo importante appuntamento, che vuole da un lato stilare una sorta di bilancio sull'attività decennale svolta a tutela dell'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori, e dall'altra di immaginare e delineare le iniziative future.

Io credo che il Consiglio regionale debba guardare con un occhio attento e vigile a tutte le tematiche che riguardano i diritti dei bambini.

Le cronache al riguardo registrano quotidianamente episodi inquietanti, termometro tra i più sensibili per misurare il degrado etico e morale della nostra società.

La denuncia e la repressione di episodi di odiosa violenza, purtroppo non bastano. E' necessario che il Vostro lavoro, il lavoro del Legislatore, delle famiglie, degli educatori, dell'intera rete sociale puntino ad un recupero di valori, di sensibilità, di atteggiamenti che riportino al centro la dignità della persona, sempre inviolabile, ma in modo, se possibile, ancor più particolare, quando in gioco c'è l'innocenza e la fragilità di un bambino.

Nell'esprimere vicinanza e sostegno a questo Ufficio e al dottor Lucio Strumento, Pubblico tutore dei minori, auguro a tutti voi una proficua prosecuzione di questo Convegno.

Grazie.

*Il Presidente del Consiglio regionale
Clodovaldo Ruffato*





PRIMA SESSIONE

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza





Presentazione

Lucio Strumendo, *Pubblico tutore dei minori del Veneto*

“Dall’esperienza veneta al compiuto riconoscimento di utilità e di necessità delle istituzioni di garanzia nella nostra Regione e in Italia”: questo è il senso della riflessione che vogliamo proporre. A questo sono dedicate le due letture, le due distinte ma convergenti prospettive: l’una (quella che riguarda il paradigma universale di diritti umani) affidata al prof. Marco Mascia, Direttore del Centro Diritti Umani dell’Università di Padova; l’altra (quella dell’incidenza di questa esperienza veneta sul dibattito per il Garante nazionale) affidata al prof. Leonardo Lenti dell’Università di Torino.

Al prof. Mascia – così come al prof. Papisca – mi lega una lunga amicizia ed una collaborazione che è stata preziosa per me, per l’Ufficio, per la Regione; perché tutti noi ci siamo arricchiti, approvigionandoci al sapere e alla competenza del Centro, che da più di due decenni è il punto di riferimento nazionale ed europeo per la civiltà dei diritti umani.

Al prof. Lenti ci lega la riconoscenza e la stima per l’acume con cui ha seguito, ha osservato, ha commentato, con la sua dottrina giuridica, l’esperienza che via via andavamo svolgendo con le Linee Guida e con la riflessione di sistema sul Garante.

Come avete visto, alle due relazioni, seguiranno due interventi di testimonianza autorevoli ed importanti: per il primo era previsto un intervento della sen. Anna Serafini. Non ha potuto essere presente. La sostituisce la sen. Cecilia Donaggio che di questi temi si è occupata sia partecipando nel 2006 al nostro precedente Convegno in questa stessa sede sul tema del Garante nazionale, sia ricoprendo l’incarico di Sottosegretario alla “Solidarietà sociale” del precedente Governo Prodi; allorquando - per il vero - alla prospettiva di una legge nazionale ci stavamo avvicinando. E poi avremo il contributo della Presidente del Tribunale per i minorenni – la dott.ssa Adalgisa Fraccon. Con il Tribunale e con Lei

(così come con la Procura) abbiamo costruito nel corso degli anni buone collaborazioni e intese. Io credo che abbiamo costruito anche un utile reciproco riconoscimento di ruoli; un clima di affidabilità, con il Progetto Tutori, con il lavoro per le Linee Guida e con la quasi quotidiana relazione di ascolto e di scambio. E tutto ciò lungo un crinale – quello dei minori che vivono situazioni di disagio o di pregiudizio – in cui è preziosa la prospettiva di favorire il dialogo, la condivisione, il lavoro di rete fra Servizi sociali e Autorità giudiziaria. E' questo ovviamente il campo più proprio di una istituzione – il Pubblico tutore dei minori – che ha la sua ragione d'essere nella sussidiarietà, nella condivisione, nella promozione di responsabilità; in una idea della terzietà, che non è né neutralità né indifferenza di valori.

Questa prima sessione di lavoro doveva essere conclusa dal Vice-Presidente della Giunta regionale – on. Marino Zorzato. Ci dispiace che non abbia potuto essere presente, in questa, che era stata pensata principalmente come occasione per conferire alla Regione un "suo patrimonio" di idee, esperienze e risorse culturali; e proporre ad essa di valutare come utilizzarlo, spenderlo, valorizzarlo sia in sede propria, che nel contesto nazionale.

Infatti la Regione ha oggi – un'ineludibile agenda – alcuni temi importanti: lo Statuto, la valutazione sulle compatibilità economiche e finanziarie con la crisi, le conseguenze della crisi sulla tenuta del sistema del welfare e delle performances eccellenti delle sue istituzioni. Ciò che credo possiamo sperare ed attenderci è che in questo contesto non sfugga la rilevanza delle Istituzioni di garanzia, e in particolare di questa istituzione dedicata ai fanciulli; se ciò avvenisse, disperderemmo un patrimonio di competenze, di organizzazione e di affidamento, ormai radicati nel sistema degli operatori; un patrimonio a cui guardano con rispetto ed attenzione altre Regioni italiane e lo stesso dibattito parlamentare; un patrimonio di competenze, esperienze e saperi, che si affianca alle altre eccellenze della nostra Regione.

Ci ha fatto ben pensare, da questo punto di vista, un passaggio del programma elettorale del Presidente Zaia; che dice a pag. 72: *"Concretamente poniamo come obiettivi operativi per le*

politiche a sostegno dell'infanzia: il potenziamento del ruolo del Garante dei minori, la cui figura e funzioni dovranno essere maggiormente divulgate"; così come ci ha fatto ben pensare lo svolgimento dell'audizione di giovedì 17 giugno presso la Quinta Commissione Consiliare, che ha voluto accompagnare l'approvazione della Relazione per il 2009 dell'Ufficio con lusinghiero apprezzamento per il lavoro svolto in questi nove anni; ma anche con l'impegno unanime a ripensare il ruolo delle "Istituzioni di garanzia per i diritti della persona" in un quadro di possibile e plausibile sintesi e sinergia e - perché no? - anche nella prospettiva di economie di scala.

La Commissione ha ritenuto (ed io stesso ritengo) che tuttavia non debba essere perduto o svilito quel patrimonio peculiare di esperienza, di cultura, di strategia che in questi anni è stato elaborato a vantaggio dei diritti dei fanciulli.

Non possiamo fare altro - pur registrando che oggi non si è potuta ascoltare dal vivo l'opinione autorevole delle rappresentanze politico-istituzionali - che coltivare fiducia e, nel frattempo, continuare il nostro lavoro.



L'esperienza veneta nella prospettiva del paradigma dei diritti umani

di Marco Mascia, Direttore del Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova

La Regione del Veneto è stata la prima regione italiana ad istituire l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori con la legge regionale 9 agosto 1988 n. 42. Nello stesso anno il Consiglio regionale del Veneto adotta altre due leggi in materia di diritti umani, la legge regionale 30 marzo 1988 n. 18 "Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace" e la legge regionale 6 giugno 1988 n. 28 "Istituzione del Difensore civico". Ricordo inoltre che nel 1987 il Consiglio adotta la legge n. 62 con la quale istituisce la Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna.

Con queste leggi, la Regione del Veneto si dota della infrastruttura regionale in materia di promozione e protezione dei diritti umani più avanzata in Italia e in linea con i più alti standards internazionali in materia.

Il 1988 era l'anno del 40° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani e alle Nazioni Unite ferveva il cantiere per la elaborazione della Convenzione internazionale sui diritti dei bambini aperto nel 1978 quando il rappresentante della Polonia nella Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite presentò la prima proposta di Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia. Nel 1979 l'Assemblea generale decide di insediare un Gruppo di lavoro ad hoc, con sede a Ginevra, con il compito di elaborare un progetto di Convenzione partendo dalla proposta della delegazione polacca. Tra il 1979 e il 1989 il Gruppo si riunisce una volta all'anno. Nel marzo del 1986 il Gruppo di lavoro adotta un progetto di preambolo e di 21 articoli.

Sempre nel marzo 1986, su iniziativa del Presidente del Comitato Italiano per l'UNICEF, dott. Arnoldo Farina, viene istituito il Comitato scientifico dell'UNICEF-Italia, coordinato dal prof. Papisca, con il compito di preparare quello che può essere considerato il contributo italiano al progetto di Convenzione, dal momento che supplisce al vuoto creato dall'assenza dell'Italia ai lavori dell'apposito Gruppo dell'ONU.

Nel corso del 1986 il Comitato si riunisce due volte nella sede del Rettorato di Padova (4 marzo, 4 aprile) e due volte a Genova, a Palazzo San Giorgio (29 maggio, 26-28 giugno). La seconda e conclusiva riunione a Genova avviene nel quadro di un convegno internazionale, al quale partecipò anche la Segretaria del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite, Etty Leiserson.

Il documento del Comitato scientifico UNICEF-Italia, con la proposta di 15 nuovi articoli e 7 paragrafi per la bozza di convenzione in corso di preparazione a Ginevra, fu consegnato da Arnoldo Farina nelle mani dell'allora Ministro degli Esteri.

L'art. 3 bis di quel documento così recita: *"Gli Stati parti alla presente Convenzione si impegnano a istituire al loro interno l'ufficio del Tutore Pubblico dell'infanzia con il compito di promuovere e sostenere le azioni per la protezione dei bambini"*.

Nel successivo art. 8 ter si legge: *"Il bambino e la sua immagine possono essere utilizzati solo nelle forme e nei modi rispondenti alla sua età e alla sua dignità personale tutelata dal Tutore pubblico dell'infanzia"*.

Ancora all'art. 19 bis: *"Il Tutore pubblico dell'infanzia deve assicurare che i diritti del bambino vengano costantemente garantiti in tutti i momenti della sua vita e intervenire severamente in caso di abusi e/o trascuratezze compiuti da qualunque persona che svolga un ruolo di cura o di educazione del bambino"*.

Infine l'art. 23 ter attribuiva al Tutore pubblico dell'infanzia la possibilità di presentare comunicazioni al Comitato dei diritti dei bambini (organo previsto dalla Convenzione) in caso di violazioni di un qualsiasi diritto enunciato nella Convenzione.

Purtroppo, la proposta di prevedere nella Convenzione l'istituzione del Tutore pubblico dell'infanzia non fu accolta dal Gruppo

di lavoro delle Nazioni Unite. Però fu accolta qualche anno dopo dalla nostra Regione che, come prima ricordato, lo istituì nel 1988 con legge regionale.

Dunque il contesto in cui l'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori della Regione Veneto trova forte ispirazione è quello del sapere universale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Com'è noto, la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia viene adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 ed entra in vigore il 2 settembre 1990.

Questa Convenzione stimola la produzione di ulteriori, più specifici strumenti giuridici sia nel sistema universale delle Nazioni Unite sia nei sistemi regionali dei diritti umani (europeo, interamericano, africano). La Convenzione si arricchisce infatti nel 1990 di due Protocolli facoltativi, portanti rispettivamente sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e su traffico, prostituzione e pornografia infantile.

Nel sistema africano dei diritti umani, la cui fonte principale è la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981), si segnalano la Carta africana sui diritti e il benessere dell'infanzia (1990) e la Carta africana della gioventù (2006).

Nel sistema interamericano, sono in vigore la Convenzione interamericana sul ritorno internazionale dei minori (1989), la Convenzione interamericana sul traffico internazionale dei minori (1994), la Convenzione interamericana sul conflitto di leggi riguardanti l'adozione di minori (1984).

Il sistema europeo (Consiglio d'Europa) soltanto nel 1996 si dota di una convenzione specifica, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata nel 2000, alla quale il nuovo Trattato di Lisbona attribuisce valore giuridico, riconosce i diritti del minore all'articolo 24. Lo stesso Trattato di Lisbona all'art. 3 statuisce che *"l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore"* e che *"nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione (...) contribuisce (...)"*

alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”.

Questo nuovo diritto internazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza asserisce che il bambino è soggetto originario di diritti fondamentali, e archivia definitivamente i tradizionali profili patrimonialistici e assistenzialistici propri della cultura giuridica dominante in Italia e in Europa.

Con la proclamazione del principio giuridico del *best interest of children*, contenuto nell'art. 3 della Convenzione di New York, nell'art. 1 della Convenzione di Strasburgo e nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea si afferma con la forza del diritto la centralità del bambino nella vita politica, economica, sociale e culturale della nostra epoca.

L'esperienza del Pubblico tutore del Veneto dunque nasce e si sviluppa all'interno del paradigma universale dei diritti umani con l'obiettivo di promuovere e proteggere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza favorendo la partecipazione di tutti soggetti interessati: bambini, ragazzi, famiglie, tutori volontari, educatori delle comunità di accoglienza, operatori dei servizi sociali, della giustizia, della scuola e dell'associazionismo. Il metodo scelto è quello del coordinamento “aperto”, della ricerca del consenso, della trasparenza delle decisioni, della facilitazione e della mediazione istituzionale. Gli strumenti sono quelli della sensibilizzazione e della formazione, della elaborazione di linee guida, della sperimentazione di attività di monitoraggio, della ricerca scientifica. Partendo da questo approccio, che assume come principi di riferimento per la piena effettività dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza quelli della sussidiarietà, della trasparenza, della rappresentanza e della responsabilità, l'Ufficio del pubblico tutore dei minori a partire dal 2001 costruisce una fitta rete di relazioni formali e informali che dà origine ad una architettura complessa di governance.

I muri portanti di questa architettura sono le convenzioni e i protocolli d'intesa firmati con il Centro interdipartimentale di ricerca

e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, il Tribunale per i minorenni di Venezia, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia, il Centro per la Giustizia minorile di Venezia, l'Ordine dei giornalisti del Veneto, l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'Ufficio scolastico regionale del Veneto.

La Convenzione con il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova. La prima Convenzione con il Centro interdipartimentale è stata approvata dalla Giunta Regionale del Veneto con delibera n. 2667 del 30.09.02. Detta Convenzione è stata soggetta a due rinnovi: il primo è avvenuto con la delibera n. 1413 del 14.05.04, che ha fissato il termine della collaborazione al 1° settembre 2006, prorogato successivamente al 31 dicembre 2006 con la DGR 2492/2006. Contestualmente è stata approvata la nuova Convenzione, firmata poi il 13 dicembre 2006, con validità 1 gennaio 2007 - 31 dicembre 2009, poi prorogata fino al 30 aprile 2010.

Scopo della Convenzione è stato quello di fornire un supporto scientifico e tecnico-amministrativo all'Ufficio del pubblico tutore dei minori nello svolgimento delle funzioni previste dall'art. 2 della Legge Regionale istitutiva. In particolare ai sensi della lettera a) ha inteso garantire:

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

- la diffusione della conoscenza dell'esperienza del Progetto Tutori in Veneto, che rimane unico nel suo genere per metodo e risultati conseguiti.

Ai sensi delle lettere c) e d) ha inteso garantire:

- l'attività di informazione, sensibilizzazione e formazione per una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rivolta agli operatori dei servizi sociali, sociosanitari e sanitari pubblici e del privato sociale, agli educatori ed insegnanti, operatori del mondo dello sport, professionisti del mondo dell'informazione nonché a tutti i cittadini (professionisti o volontari) impegnati o che intendono impegnarsi nel campo dei diritti dei minori;
- la promozione di iniziative per informare i minori di età sui loro diritti e favorirne la partecipazione all'esercizio;
- la gestione e l'aggiornamento del sito web dedicato alle attività del Pubblico tutore dei minori;
- l'attività di ricerca e di indagine sull'esercizio dei diritti dei minori e sulla cultura dei diritti dei minori rivolte a sostenere e innovare i progetti di attività formative ed informative;
- l'attività seminariale e convegnistica di comunicazione pubblica inerente le funzioni dell'Ufficio;
- l'attività pubblicistica ed editoriale inerente le attività di informazione, formazione, ricerca, indagine, segnalazione e vigilanza svolte dall'Ufficio;
- la fornitura di materiale bibliografico e di documentazione scientifica specialistica riferita alle problematiche dell'infanzia.

Ai sensi delle lett. b), e), f) e g) ha inteso garantire:

- il supporto tecnico-scientifico all'attività istituzionale di vigilanza sulle strutture residenziali per minori, anche in collaborazione con l'Autorità Giudiziaria minorile;
- il supporto tecnico-scientifico alle attività di collaborazione con le istituzioni regionali e locali che lavorano nel campo della promozione e della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (promozione e diffusione di linee guida, buone prassi per gli operatori dei servizi e per altri soggetti);
- il supporto tecnico-scientifico all'attività istituzionale di ascolto, di conciliazione e di segnalazione agli organismi competenti per

situazioni di minori a rischio e/o pregiudizio, compresi i casi di rischio ambientale.

Per l'adempimento del supporto tecnico-scientifico sopra descritto, il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova ha presentato annualmente la proposta di Piano delle attività, nel quale venivano puntualmente esplicitate le attività progettuali, con l'indicazione di massima dei relativi tempi, modalità e costi di attuazione.

Il piano veniva elaborato da un apposito gruppo ("Gruppo di regia") - responsabile anche dell'impulso e del monitoraggio delle attività -, composto dai seguenti rappresentanti dell'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori e del Centro interdipartimentale dell'Università di Padova: prof. Lucio Strumendo, Tutore pubblico dei minori della Regione del Veneto; prof. Marco Mascia, Direttore del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova; prof. Valerio Belotti, docente di Politiche dell'infanzia e dell'adolescenza nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova; prof. Paolo De Stefani, docente di Diritto internazionale penale nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova, Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani; dott.ssa Chiara Drigo, Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani; dott. Massimo D'Onofrio, funzionario incardinato nell'Ufficio con competenze giuridico - amministrative.

Il Piano annuale delle attività veniva approvato dal Pubblico tutore dei minori, tenuto conto del parere espresso da un'apposita Consulta, costituita da rappresentanti ed esperti degli Enti Locali, delle ULSS, delle Istituzioni scolastiche, dell'associazionismo e del volontariato.

Le cinque principali funzioni del Pubblico tutore dei minori, declinate in un'ampia gamma di attività, sono quelle di rappresentanza, mediazione e conciliazione, proposta e monitoraggio, partecipazione, ricerca, promozione culturale e divulgazione.

La rappresentanza. Il Pubblico tutore dei minori promuove per la prima volta in Italia la formazione di volontari disponibili ad essere nominati tutori legali dei minori di età. Sono stati organizzati

complessivamente 34 corsi base per tutori e 5 corsi per tutori di minori stranieri non accompagnati, attraverso i quali sono stati formati 857 tutori volontari. Il progetto, articolato a livello territoriale, si è avvalso della collaborazione di una rete di 42 professionisti della tutela dei minori appositamente formati per svolgere il ruolo di “referenti territoriali” e affiancare il Pubblico tutore dei minori nella formazione dei tutori volontari. Gli 857 tutori volontari sono stati inseriti in una banca dati regionale gestita dal Pubblico tutore dei minori che consente di segnalare all’Autorità giudiziaria richiedente il nominativo del volontario con il profilo più adeguato rispetto alla tutela richiesta. Il Pubblico tutore dei minori ha ricevuto 1226 richieste di nomina di tutore provenienti dall’Autorità giudiziaria, delle quali 1095 si sono concluse con la nomina di un tutore volontario.

Questo processo formativo ha consentito di fornire al minore di età una rappresentanza effettiva e personale a tutela dei suoi diritti fondamentali, in linea con gli standards previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 e dalla Convenzione del Consiglio d’Europa del 1996.

La mediazione e la conciliazione. Per rispondere ad una crescente domanda di composizione pre-giurisdizionale di casi problematici il Pubblico tutore dei minori ha costituito una équipe multi professionale composta da assistenti sociali, psicologi e avvocati. Questa équipe ha svolto una importante attività di ascolto, mediazione, orientamento e consulenza rispondendo, nel periodo 2001-2009, ad oltre 1500 istanze riguardanti la cura, la protezione e la tutela dei minori. Al tema della mediazione e dell’ascolto istituzionale nell’esperienza del Pubblico tutore dei minori del Veneto è dedicata la secondo sessione del convegno.

La proposta e il monitoraggio. Il Pubblico tutore dei minori ha promosso l’elaborazione delle Linee Guida per la definizione delle responsabilità istituzionali e delle procedure operative più adeguate alla realizzazione dei percorsi di protezione e tutela dei minori di età. Le “Linee guida per la presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la tutela dell’infanzia e dell’adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto” elaborate nel 2005 e

aggiornate nel 2008, sono state recepite in una apposita delibera della Giunta regionale del Veneto. Il processo di elaborazione e aggiornamento delle Linee guida ha coinvolto complessivamente oltre 2300 operatori ed è stato portato avanti nel quadro di un articolato organigramma interistituzionale e interprofessionale che è visualizzato nell'opuscolo che ciascuno di voi ha nella cartellina. Particolarmente significativo è stato anche il percorso che ha portato alla elaborazione e alla divulgazione degli *“Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e sociosanitari per la promozione e la tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi nel contesto scolastico”*. In queste settimane si sta svolgendo un apposito corso di formazione sulla implementazione degli Orientamenti. Il Corso coinvolge più di 80 professionisti tra operatori dei Servizi sociosanitari e del mondo della scuola, che dovrebbero diventare, in analogia con il progetto per i tutori volontari, “referenti territoriali” di una rete volta ad intercettare il disagio giovanile e a individuare gli strumenti più idonei per la presa in carico di bambini e ragazzi a rischio di pregiudizio e bisognosi di protezione e cura.

Un capitolo importante dell'attività del Pubblico tutore dei minori ha riguardato il monitoraggio delle segnalazioni dei servizi alla Procura presso il Tribunale per i minorenni di Venezia. Dal 2004 è attiva presso la Procura una équipe del Pubblico tutore dei minori con il compito di monitorare le segnalazioni in ambito civile inviate alla Procura, che vengono registrate in una apposita banca dati secondo uno schema che consente al Procuratore di agire con immediatezza ed efficacia; facilitare la comunicazione tra Servizi e Procura attraverso consulenze telefoniche agli operatori dei servizi che hanno inviato o intendono inviare una segnalazione; nonché favorire il collegamento tra la banca dati e le procedure utilizzate dalla Procura nelle comunicazioni con le altre istituzioni. Nel 2009 sono pervenute alla Procura 1173 segnalazioni provenienti dai servizi sociosanitari, dalle forze dell'ordine, da altri tribunali, da scuole e da privati cittadini, che hanno riguardato 1417 minori.

A partire dal 2009, il monitoraggio riguarda anche i tempi del percorso di tutela giudiziaria del minore di età, ovvero delle procedure avviate in Tribunale sulla base dei ricorsi presentati dalla Procura.

La partecipazione. In questo settore, l'attività del Pubblico tutore dei minori si è concentrata su quattro esperienze principali: i Consigli dei ragazzi, le Consulte provinciali degli studenti, la partecipazione dei bambini e dei ragazzi accolti nelle comunità nella predisposizione e realizzazione del loro progetto di protezione, il coordinamento veneto di PIDIDA. Centinaia sono stati i giovani che hanno partecipato alle iniziative promosse dal Pubblico tutore dei minori. Particolarmente significativa è la pubblicazione curata dal Pubblico tutore dei minori *"Partecipo dunque sono. I diritti (e le relative responsabilità) delle ragazze e dei ragazzi secondo la Convenzione ONU sui diritti dei minori"*.

La ricerca, la promozione culturale e la divulgazione. Contestualmente alle attività di sensibilizzazione e formazione, il Pubblico tutore dei minori ha sviluppato una intensa attività di ricerca su alcune tematiche specifiche: i diritti dei bambini in ospedale, l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Veneto, i minori e la pratica sportiva, informazione e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il diritto alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi, l'educazione ai diritti umani. Su ciascuno di questi temi sono stati organizzati seminari di studio e pubblicati volumi.

Un apposito sito web ha favorito la conoscenza del Pubblico tutore dei minori, la divulgazione delle molteplici iniziative culturali e dei servizi di tutela e protezione offerti, la costruzione di reti di interlocutori privilegiati al fine di consentire la condivisione di obiettivi, strategie, programmi formativi e percorsi di ricerca. Per favorire una lettura corretta ed esaustiva della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è stato creato il sito web "informaminori" rivolto soprattutto ai professionisti della comunicazione.

L'attività di promozione culturale è orientata a diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e si configura come attività di prevenzione primaria rispetto alle situazioni di disadattamento, maltrattamento e abuso.

In conclusione, il ruolo e l'attività del Pubblico tutore dei minori del Veneto che abbiamo sommariamente presentato, ha contribuito in maniera significativa a promuovere nella nostra regione uno straordinario percorso di solidarietà sociale e cittadinanza attiva e ad elaborare una nuova cultura della tutela del minore di età che, come ho sottolineato all'inizio, va oltre gli aspetti patrimoniali e assistenziali e si fonda sul principio del superiore interesse del bambino e sull'assunto che il bambino è titolare di diritti innati il cui soddisfacimento non è un optional ma costituisce un obbligo giuridico per le istituzioni pubbliche e i soggetti privati a livello locale, nazionale e internazionale.

La peculiarità del Veneto, rispetto al riconoscimento dei diritti dell'infanzia, emerge con riferimento sia alla valorizzazione delle risorse (Servizi, Autorità giudiziaria, Scuola, Università, Terzo settore) sia all'affermazione dei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione, rappresentanza, facilitazione ai fini della effettività dei diritti dei minori di età e della responsabilità, sia alle alleanze e al percorso di costruzione del consenso.

L'esperienza veneta ha avuto una ricaduta positiva in altre regioni italiane soprattutto a partire dagli anni 2000 anche a seguito dell'entrata in vigore nel 2003 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo.

Le regioni che si sono dotate di una legge istitutiva del Tutore o Garante dell'infanzia e dell'adolescenza sono 15 (Veneto 1988, Friuli Venezia Giulia 1993, Lazio 2002, Calabria 2004, Emilia Romagna 2005, Puglia 2006, Molise 2006, Campania 2006, Liguria 2007, Marche 2002 e 2008, Lombardia 2009, Basilicata 2009, Umbria 2009, Piemonte 2009, Toscana 2010). Si sono dotate di una legge istitutiva anche le Province Autonome di Trento (2007) e Bolzano (2009).

Alcune Regioni, come l'Emilia Romagna e le Marche hanno inserito una norma specifica sul Garante nel (nuovo) Statuto regionale.

L'art. 53 dello Statuto della Regione Marche così recita:

"1. La Regione istituisce l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, con sede presso il Consiglio – Assemblea legislativa regionale, al fine di garantire la piena attuazione dei diritti

e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori. 2. La legge regionale stabilisce la forma di elezione, le funzioni e le modalità di organizzazione e funzionamento, garantendone l'indipendenza".

L'art. 71 dello Statuto della Regione Emilia Romagna così recita: "1. La Regione istituisce il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, con sede presso l'Assemblea legislativa, al fine di garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori. 2. La legge regionale stabilisce il metodo di nomina, le funzioni e le modalità organizzative e funzionali, garantendone l'indipendenza ed il raccordo istituzionale con analoghi organismi nazionali ed internazionali".

Tuttavia, le regioni che hanno creato l'Ufficio ed eletto il Tutore pubblico dei minori o Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, oltre al Veneto, sono soltanto 5 (Lazio, Molise, Campania, Liguria, Marche) più il Friuli Venezia Giulia che si trova in una situazione a dir poco anomala. Nel 2008, con la legge di assestamento del bilancio, è stato soppresso l'Ufficio con conseguente decadenza del rappresentante istituzionale in carica e le funzioni di Tutore dei minori sono state attribuite, in via transitoria, al Presidente del Consiglio regionale, in attesa del riordino delle azioni e degli interventi regionali in materia di famiglia e minori. Recentissima (maggio 2010) è l'elezione del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Provincia Autonoma di Bolzano.

E' importante ricordare che lo scorso 30 aprile è stata istituita la "Conferenza dei Tutori e dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza" con l'obiettivo primario di sensibilizzare le realtà locali sul tema della tutela dei diritti dei minori di età e di promuovere l'istituzione e la nomina dei Garanti regionali in tutte quelle regioni che ancora non hanno provveduto a farlo. Primo coordinatore della Conferenza, è stato nominato all'unanimità Francesco Alvaro, Garante della Regione Lazio.

Si deve altresì sottolineare che l'adozione di leggi regionali istitutive di autorità di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è avvenuta in assenza di una apposita legge nazionale di cui peraltro si discute da tempo nel nostro paese. In più occasioni il

Comitato per i diritti del bambino, istituito in virtù della Convenzione delle Nazioni Unite del 1989, ha invitato il Governo italiano ad istituire una apposita autorità di garanzia. In Parlamento sono state presentate nel corso degli anni diverse proposte di legge in tal senso. L'ultima è il disegno di legge sul Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza presentato dal Ministro per le pari opportunità nel mese di luglio del 2008 che tuttora giace in Parlamento e sul quale si soffermerà il prof. Leonardo Lenti.

La Regione del Veneto è oggi impegnata ad elaborare il suo nuovo Statuto. Si tratta di una occasione obiettivamente propizia a che venga incluso tra i suoi principi fondamentali anche il "superiore interesse dei bambini", da intendere quale principio-guida non solo per i provvedimenti e le azioni positive che riguardano specificamente i bambini e la minore età, ma anche per qualsiasi altro tipo di decisione e intervento della Regione. In altre parole, si offre l'occasione di cominciare a far radicare nel solido terreno della normativa costituzionale il principio enunciato nella Convenzione internazionale del 1989. Quello che si prospetta, esemplarmente, è un notevole salto di qualità lungo il cammino della civiltà del diritto.


Il nuovo Statuto dovrebbe prevedere l'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Difensore civico oppure di un'unica autorità di garanzia denominata Garante regionale dei diritti della persona.

Concludo il mio intervento leggendovi la proposta di articolo 1 per il nuovo Statuto della Regione del Veneto elaborata dal Centro diritti umani dell'Università di Padova:

"La Regione del Veneto è una comunità autonoma fondata sulla dignità della persona umana, sui diritti e le libertà che a questa inseriscono - e che sono riconosciuti dalla Costituzione della Repubblica Italiana, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e dalle pertinenti Convenzioni giuridiche internazionali nonché dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea -, sullo stato di diritto, sui principi di democrazia, di sussidiarietà, di solidarietà nazionale e internazionale, di pari opportunità dell'uomo e della donna nonché del superiore interesse dei bambini come

proclamato dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Essa esercita la propria autonomia, quale attributo originario di autogoverno della comunità regionale, secondo le norme del presente Statuto, nell'unità della Repubblica, nell'ambito dell'Unione Europea e negli spazi istituzionali che sono propri dei diritti umani e della sussidiarietà”.



L'esperienza veneta nella prospettiva dell'istituzione del Garante nazionale

di Leonardo Lenti, Università di Torino

Come giustamente dice il titolo del Convegno, è ora di guardare alle prospettive future, sulla scorta del bilancio di dieci anni di intensa attività.

In questi mesi si conclude un periodo che per la Regione Veneto è stato ricco di risultati e che ha fatto dell'ufficio del Pubblico tutore del Veneto un modello dal quale l'attività delle Autorità garanti che le regioni vanno rapidamente istituendo dovrà trarre ispirazione. Mi sembra però doveroso sottolineare subito che queste nuove Autorità garanti, ora in fase di avvio, potranno svolgere attività effettive e utili per la società solo se saranno dotate degli strumenti necessari per essere una realtà di lavoro e di intervento; altrimenti saranno solo istituzioni di carta, fundamentalmente inidonee a operare; utili solo per vantarne la creazione nei dibattiti televisivi.

Avere gli "strumenti necessari", come tutti sanno, significa essere dotati di personale qualificato e di denaro in quantità adeguata alle funzioni da svolgere. Lo stato attuale dei conti pubblici della maggior parte delle regioni, però, non lascia sperare che ci saranno investimenti rilevanti in questa direzione, anche perché si tratta di investimenti che – è triste dirlo, ma è realistico – portano pochi voti.

L'attuale ondata di istituzioni dei Garanti regionali, per ora in gran parte esistenti solo o quasi solo sulla carta, si accompagna all'ipotesi di istituire anche una figura di Garante nazionale. Vi sono molte proposte di legge presentate in Parlamento: alcune sono serie, che siano condivisibili o no; di altre, invece, non saprei dire altro se non che mi sembrano l'opera di improbabili dilettanti allo sbaraglio.

L'Autorità garante e gli obblighi internazionali

L'idea dell'Autorità garante – che in una prima fase era per lo più qualificata come “Pubblico tutore” – è entrata nel dibattito politico e giuridico italiano su sollecitazione del sistema internazionale dei diritti umani e soprattutto della Convenzione dell'Onu di New York del 1989 sui diritti dei minori, ratificata dall'Italia nel 1991, e dei Principi di Parigi, approvati dall'Assemblea generale dell'Onu con la Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 (reperibili in rete al sito <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>). Questi ultimi sono di particolare importanza, poiché contengono i principi fondamentali riguardanti la struttura e le competenze che dovrebbe avere l'Autorità garante.

Questi principi, come in generale tutti quelli espressi nelle convenzioni internazionali plurilaterali, contengono standard molto generici ed elastici, proprio al fine di favorire la ratifica da parte del maggior numero possibile di stati, e conseguentemente di dare la massima diffusione geografica, almeno a livello di affermazione astratta dei principi, alla tutela dei diritti dell'uomo e alla loro espressione in testi legislativi statali. Questi schemi tipo sono per lo più derivati dall'assetto legislativo interno degli stati ai quali è riconosciuta, per vari motivi, un'egemonia culturale e politica in queste materie. Come tutti sappiamo, si tratta dei paesi anglosassoni.

I Principi di Parigi disegnano un modello di protezione amministrativa, appartenente alla competenza del potere esecutivo, soprattutto nella sua articolazione locale territoriale. Si differenziano quindi in modo netto dalla protezione tipica della tradizione italiana, che è nata come giurisdizionale ed è ancora principalmente tale.

Il modello di riferimento è quello di tradizione inglese delle autorità amministrative indipendenti dal potere esecutivo, secondo il quale l'Autorità garante dovrebbe essere un'Autorità amministrativa indipendente, somigliante come collocazione istituzionale alle numerose autorità indipendenti che negli ultimi due decenni l'Italia si è data (per esempio il Garante per la riservatezza dei dati, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e molte altre).

L'Italia, con la ratifica della Convenzione di New York, seguita e articolata, per quanto qui interessa, dai Principi di Parigi, ha assunto un obbligo internazionale di istituire e mettere in funzione un sistema di Autorità garanti dei diritti dell'infanzia: non credo si possa dubitare che gli obblighi assunti a livello internazionale sono seri, devono essere adempiuti e devono esserlo in modo effettivo, non solo nominale.

La questione delle funzioni dell'Autorità garante

Introdurre le Autorità garanti, a livello sia nazionale sia regionale, deve essere un'occasione per migliorare significativamente il funzionamento del sistema di protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Sarebbe davvero un tradimento sostanziale dell'obbligo internazionale assunto, se si scegliesse di costituire un organo di sola facciata, cioè un organo che avesse unicamente la funzione di permettere al nostro paese di scrivere nella relazione periodica sull'attuazione della Convenzione di New York – che tutti i paesi, quindi anche l'Italia, devono presentare, richiesta dall'art. 44 della Convenzione – che l'Autorità garante è stata istituita.

Se si vuole cercare dunque di migliorare il funzionamento del sistema occorre avere idee ben chiare sulle funzioni da attribuire al nuovo organismo: sulle sue competenze, sui suoi poteri, sui mezzi economici e professionali di cui è realisticamente possibile dotarlo.

La domanda da cui partire, dunque, è la seguente: che cosa sarebbe opportuno che l'Autorità garante facesse, con quale articolazione territoriale, con quali mezzi?

Il sistema attuale di protezione dei minori è oggi governato da due organismi fondamentali, uno giudiziario, il Tribunale per i minorenni e la relativa Procura, e uno amministrativo, dipendente dal potere esecutivo locale, i Servizi sociali territoriali. È necessario che il nuovo organismo si inserisca in questo sistema con funzioni che non si sovrappongano a quelle già esistenti, ma semmai le completino; altrimenti sarebbe inutile, se non dannoso. Dal momento che nel funzionamento attuale del sistema le criticità sono

molte e si riscontrano anche vere e proprie lacune, credo che vi sia uno spazio d'azione ampio e importante. L'esperienza dei dieci anni di attività del garante del Veneto lo dimostra in modo chiaro.

Le criticità e le lacune del sistema

Un'avvertenza preliminare: le criticità del sistema non sono le medesime ovunque, sul territorio nazionale, ma variano in modo anche notevole. Tutti sappiamo che la funzionalità dei Servizi è molto diversa da zona a zona, come anche gli stili e le capacità di lavoro dei Tribunali per i minorenni. Fra le criticità e le lacune del sistema mi limito ovviamente a segnalare, in estrema sintesi, quelle che potrebbero essere superate con l'istituzione dell'Autorità garante.

Spesso si accusa il sistema, in particolare quello giudiziario, di avere difficoltà a costruire un rapporto corretto con i Servizi sociali: a volte sono trattati con sufficienza mentre altre volte, al contrario, il Giudice si "adagia" sui Servizi, senza operare un controllo adeguato sul loro operato. È appena il caso di ricordare che proprio su questo punto l'Italia ha subito nell'ultimo decennio alcune severe condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In molte aree territoriali si assiste a un vero e proprio abuso dei provvedimenti amministrativi di cui all'art. 403 cod. civ. (collocazione in un luogo sicuro del minore in pericolo), impiegati con censurabile disinvoltura per eseguire allontanamenti d'urgenza nei quali molto spesso l'urgenza, dato e non concesso che vi sia, non è comunque tale da impedire di procedere per le vie indicate dalla legge come normali, cioè con un provvedimento del giudice minorile, adottato dopo aver ascoltato le controparti, per lo più i genitori del minore. Il ricorso all'allontanamento del minore, che finisce con il mettere l'Autorità giudiziaria davanti a una sorta di fatto compiuto, è diventato una pratica troppo frequente negli ultimi anni, tanto da essere ormai un tema di dibattito acceso e spesso incattivito. Va anche detto che allontanare un minore dalla famiglia è più facile, più spiccio, meno coinvolgente per gli operatori che elaborare un progetto d'intervento per la famiglia e

per il minore e, ancor di più, operare con pazienza per convincere le parti interessate a seguirlo.

Il coordinamento fra le diverse istituzioni che hanno competenza in materia di interventi sociali di protezione dei minori e di sostegno alle famiglie non è organizzato dalla legge in modo istituzionalizzato, in vista di un'azione concordata, ma è per lo più lasciato all'iniziativa dei singoli, al loro buon senso e alla loro capacità collaborativa. Non aiutano certo in questa direzione le molte diverse regole legislative, spesso alluvionalmente cresciute, prive di un disegno costruito con razionalità allo scopo di indurre alla collaborazione. Cito un esempio per tutti, riguardante una questione che rientra completamente della competenza dell'Autorità giudiziaria: la potenziale sovrapposizione e le disarmonie di regolazione fra gli interventi sull'esercizio della potestà (art. 333 cod. civ.) e gli interventi per combattere la violenza in famiglia (art. 342 bis e seg. cod. civ.).

Oltre alle criticità nel funzionamento del sistema, vi sono anche rilevanti lacune, cioè settori nei quali non si interviene, o quanto meno non si interviene con ampiezza e costanza adeguate. Una lacuna che si fa particolarmente sentire è quella che riguarda la tutela. A fronte di una crescita numerica delle tutele, legata anche alla presenza di molti minori stranieri non accompagnati, vi è una forte carenza di tutori familiari e di tutori volontari disponibili ad assumere l'incarico e, soprattutto, adeguatamente preparati a svolgerlo.

Ciò produce la conseguenza, altamente indesiderabile, del frequente ricorso alla tutela istituzionale burocratica, che costituisce un evidente tradimento di quell'eccellente principio codicistico, che attribuisce al tutore la «cura della persona»: tutori come il Sindaco, l'Assessore ai Servizi, il Funzionario responsabile dei Servizi sociali, il Presidente del Consorzio intercomunale per i Servizi sociali e così via, non potranno mai curarsi della persona, ma si limiteranno a dare con spirito inevitabilmente burocratico i consensi che nelle diverse circostanze la legge chiede. Aggiungo che un'analogha lacuna si avverte anche per le amministrazioni di sostegno a favore dei maggiorenni che ne abbisognano.

Se si guarda a questi dieci anni di esperienza veneta del Pubblico tutore avendo presenti le criticità e le lacune indicate, appare evidente in modo esemplare quale potrebbe essere il ruolo dell'Autorità garante nel futuro. Passo in rassegna i campi principali di attività.

Qualche osservazione in margine al rendiconto delle attività del Pubblico tutore del Veneto

Il rendiconto dell'attività svolta dal Pubblico tutore del Veneto pone l'accento soprattutto sull'elaborazione di Linee Guida per i Servizi sociali e sull'attività di ascolto.

Non mi pare opportuno riassumere in questa breve relazione i dati pubblicati in proposito. Mi preme invece sottolineare l'importanza di queste attività.

La realizzazione di Linee Guida per i Servizi sociali è indispensabile per offrire loro – in modo ragionato e unificato per tutta la regione – indirizzi e precisazioni sul modo di lavorare che siano rispettosi dei diritti dei minori; ma non solo, anche dei diritti delle altre persone interessate, a cominciare dalle famiglie dei minori stessi. Le Linee Guida venete (come pure le Linee Guida realizzate in Piemonte, frutto però della collaborazione fra gli organi giudiziari e non dell'attività del Garante, che non è operativo), aggiornate ancora nel 2008, ne sono un ottimo esempio.

Mi permetto per inciso di osservare che le pubblicazioni che contengono documenti come le Linee Guida – come pure altre pubblicazioni in materia aventi un valore di indirizzo per l'attività pratica, di grande utilità per gli operatori – dovrebbero essere anche reperibili sul mercato librario, cioè normalmente distribuite e vendute. Purtroppo, infatti, è frequente che le pubblicazioni gratuite degli enti pubblici siano difficilmente reperibili. Ne deriverebbe un sicuro vantaggio tutti coloro i quali sono interessati a conoscerle e incontrano difficoltà a procurarsele.

I protocolli d'intesa sono accordi stipulati fra i più importanti attori sociali istituzionali, pubblici e privati, che stabiliscono regole di comportamento e di reciproca collaborazione. Nascono dalla cooperazione a livello locale fra gli organi della pubblica sicurez-

za (Carabinieri, Polizia di Stato e Polizia municipale), il sistema dei Servizi sociali, il sistema scolastico e le Autorità giudiziarie competenti in materia minorile (Tribunale per i minorenni, Tribunale ordinario e Giudice tutelare). Essi sono soprattutto utili sulle questioni che necessitano di un'azione concorde e coordinata dei diversi attori, per la particolare delicatezza dei problemi che presentano e per l'intensità dell'allarme sociale che suscitano: un esempio fra i tanti, la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori. L'Autorità garante mi sembra potrebbe avere un ruolo decisivo nella loro redazione, come organismo che se ne fa promotore, che riesce a facilitare il dialogo fra loro, proprio facendosi forte del suo compito istituzionale, orientato unicamente verso la protezione dei minorenni.

La funzione di ascolto appare dalla lettura dei documenti internazionali come quella sulla quale è posto l'accento forse maggiore. Per tradizione in Italia questo compito è abitualmente svolto da altri organi istituzionali, in particolare dai Servizi sociali e dalla Magistratura minorile. Ciò però non rende affatto superfluo l'ascolto da parte dell'Autorità garante. La questione si presenta comunque piuttosto delicata, poiché tocca il nodo dei rapporti con l'Autorità giudiziaria.

L'ascolto compiuto dal Garante, come emerge anche dal rendiconto citato, dovrebbe essere alquanto diverso da quello che fa il Giudice: dovrebbe essere condotto in modo dolce e non autoritativo, finalizzato alla consulenza e alla ricerca di una soluzione ragionevole e concordata. L'Autorità garante avrebbe qui una funzione di terzo rispetto alle parti, sovraordinato e indipendente, ma dotato di una forza di persuasione morale strettamente legata al fatto di non avere il potere istituzionale di imporre una decisione. Qui si colloca la differenza fondamentale fra un'attività conciliativa di questa specie, generata dall'ascolto, e un'attività conciliativa che secondo la prassi tradizionale è svolta dal Tribunale per i minorenni: quest'ultima, anche se avesse un contenuto simile, è inevitabilmente condizionata dal fatto che dietro di essa le parti interessate non possono non intravedere il suo potere d'imperio.

Fra i dati riportati nell'attività di questi anni del Pubblico tutore del Veneto è interessante rilevare che l'ascolto finalizzato alla consulenza, vale a dire – suppongo – a indicare quali sono i diritti delle persone interessate e che cosa si potrebbe fare per risolvere il problema, è di gran lunga maggioritario rispetto all'ascolto finalizzato alla mediazione o all'informazione.

La formazione dei tutori riveste la massima importanza per un'adeguata protezione dei minorenni: non credo occorra argomentare a sostegno di ciò, tanto è ovvio. Occorre che i bambini e gli adolescenti abbiano al loro fianco un tutore che si prenda cura di loro in modo individualizzato, che sia attento ai loro specifici bisogni e ai loro problemi personali. Un'esigenza analoga, come ho già accennato, si sente anche per i soggetti fragili maggiorenni: anche essi hanno bisogno di un amministratore di sostegno che sia davvero attento e capace di prendersi cura della persona. Quando mancano disponibilità familiari, o addirittura non esiste una famiglia, emerge con forza la necessità di disporre di volontari adeguatamente formati, per evitare che l'Autorità giudiziaria sia costretta a ricorrere ai tutori burocratici.

I dati riportati nel rendiconto dell'attività del Pubblico tutore mettono in evidenza l'intensa attività svolta in proposito, con risultati assai positivi, che ha palesemente risposto a un'esigenza sociale molto sentita. Colpisce l'aumento costante del numero di tutori formati e delle richieste di tutori che sono state soddisfatte. Ma colpisce ancora di più, e segnala quanto l'esigenza sia sentita, il fatto che le richieste di tutori volontari individualizzati siano tuttora in numero superiore alle disponibilità. L'aumento dell'offerta di tutori volontari, frutto dell'attività formativa, produce dunque un aumento delle richieste degli stessi, innescando così un circolo virtuoso.

La positività di quest'attività di formazione mi fa supporre che sarebbe opportuno non limitarla ai tutori – che pure sono gli operatori che è essenziale formare – ma potrebbe anche essere estesa ad almeno altre due categorie di soggetti che hanno a che fare con il mondo minorile: i dirigenti scolastici e gli insegnanti da un lato, gli avvocati del minore dall'altro lato.

Naturalmente il tipo di formazione opportuna per queste persone è diversa da quella necessaria per i tutori volontari. In particolare, per gli insegnanti e i dirigenti scolastici sarebbe utile una formazione volta sia a una migliore comprensione dei problemi del disagio minorile, sia a offrire strumenti conoscitivi che permettano loro una più efficace interazione con il sistema dei Servizi sociali e con l'Autorità giudiziaria.

Per gli avvocati del minore sarebbe opportuna un'attività formativa intensa, di certo non solo tecnica giuridica, che permetta di ben comprendere come si tratta di una specializzazione professionale che dev'essere affrontata con un atteggiamento mentale e con l'uso di strumenti profondamente diversi da quelli tipici dell'avvocato delle cause patrimoniali: in materia minorile, come più in generale in materia familiare, l'avvocato non deve puntare alla vittoria della causa, ma piuttosto a trovare delle soluzioni che riescano in qualche modo a essere accettate dalla parti interessate in modo quanto più profondo possibile, senza umiliare nessuno, cercando di evitar di lasciare strascichi di rancori; solo a questo modo le soluzioni sono davvero adeguate.

Vi sono anche altre attività aperte agli interventi dell'Autorità garante: questa dovrebbe essere fonte di stimolo costante, di controllo e di diffusione dell'informazione, anche critica, riguardante l'azione politica degli enti pubblici territoriali (Stato, Regioni e Comuni, principalmente) in materia di Servizi sociali a protezione dei minori; un'azione, questa, a connotato strettamente politico, seppur ovviamente apartitico. Potrebbe inoltre promuovere e soprattutto indirizzare l'attività di ricerca, anche in convenzione con enti, come le Università.

Si potrebbe infine ipotizzare il trasferimento all'Autorità garante di alcune competenze che attualmente la legge attribuisce ad altri organi: soprattutto il compito di controllare tanto le condizioni di vita dei minori ospitati in comunità, oggi di competenza della Procura della Repubblica, quanto l'attività delle comunità di accoglienza e i livelli di servizio che queste garantiscono ai loro ospiti, oggi di competenza dei Servizi, ma in una situazione – mi sembra – di conflitto d'interessi, dal momento che lo stesso ente assume

contemporaneamente la funzione di gestore dell'accreditamento e di controllore.

Dai Garanti regionali al Garante nazionale

Nella discussione in corso sull'istituzione del Garante nazionale è necessario tenere ben fermo un punto: i compiti operativi, quali quelli descritti sopra, non possono essere svolti in modo adeguato se non a livello regionale. L'Autorità garante nazionale dovrebbe avere invece una funzione di coordinamento dei Garanti regionali, di stimolo degli organismi politici (governo e parlamento) e di rappresentanza istituzionale dell'Italia nei consessi internazionali del settore; dovrebbe dunque essere direttamente operativa solo rispetto alle istituzioni, ma non nella società civile.

A queste funzioni potrebbe in astratto aggiungersi anche la consulenza prestata agli organi di governo politico del paese. Ciò provocherebbe però duplicazioni e sovrapposizioni, da evitarsi, poiché questa oggi è svolta da altri enti, in particolare dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, con sede presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

È appena il caso di aggiungere che l'eventuale legge istitutiva del Garante nazionale dovrebbe anche avere la funzione di legge quadro, contenente i principi che le regioni devono osservare nell'istituzione dei singoli Garanti regionali. La consapevolezza di questa necessità emerge in modo chiaro soltanto nei progetti di legge Serafini (Senato, n. 811, 23 giugno 2008), Veltroni (Camera, n. 1591, 31 luglio 2008) e Palomba (Camera, n. 1197, 28 maggio 2008).

Concludo con una nota di preoccupazione. La figura di Autorità garante prevista dal disegno di legge governativo – menzionata al punto 1.5 della relazione italiana del dicembre 2008 sull'attuazione della Convenzione di New York – non corrisponde neppure formalmente ai requisiti minimi indicati dai Principi di Parigi, quanto meno su un punto: non sembra avere la funzione di ascolto, ma solo quella di ricevere segnalazioni. La funzione di ascolto, poi, non è neppure indicata in via di principio come competenza dell'eventuale Autorità garante regionale, dal momento che il di-

segno di legge non contiene alcuna normativa quadro sui lineamenti fondamentali dei Garanti regionali.

Sotto l'ambigua genericità della formulazione normativa dei compiti che le sono attribuiti, emerge poi che l'Autorità garante nazionale non verrebbe dotata di una struttura organizzativa propria e di personale proprio di qualità e quantità adeguate a svolgere a livello nazionale una funzione delicata come quella dell'ascolto; ma neppure per la semplice raccolta e selezione delle segnalazioni, delle quali non è peraltro chiaro che cosa dovrebbe fare. Ciò è reso manifesto dal fatto che non disporrebbe di finanziamenti adeguati e di personale dedicato: l'unica voce nuova di finanziamento sarebbe il compenso annuale della persona nominata quale Garante, mentre per il resto dovrebbe valersi del personale e dei finanziamenti del Dipartimento per la famiglia e del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio. L'inutilità di una simile Autorità garante mi sembra fuori da ogni dubbio.



Interventi

di Cecilia Donaggio, Senatrice

Volevo partire dalla esperienza che ho avuto modo di fare nel precedente Governo, come Sottosegretario alla solidarietà; tra gli altri compiti ho avuto anche quello di seguire la delega sull'infanzia.

Nel precedente governo Prodi, per quanto riguarda il tema del Garante, decidemmo di affidare la definizione del testo di legge non tanto ad un progetto di legge di iniziativa del Governo ma alla Commissione bicamerale per l'infanzia, una sede istituzionale cioè che fosse in grado da un lato di fare quelle mediazioni legislative tra diversi punti di vista e dall'altro che consentisse di consegnare al Parlamento una legge condivisa; che avesse quindi la possibilità di partire subito e di entrare nel sistema legislativo in modo efficace. Eravamo arrivati a buon punto; ricordo anche che nel 2006 proprio in questa sala ci fu un'iniziativa che ancor più ci convinse della bontà di affidare alla Commissione bicamerale, piuttosto che ad un decreto di iniziativa del Governo questo percorso.

Però arrivati alle soglie della approvazione, il Governo cadde, la legislatura finì ed oggi, purtroppo, siamo ritornati all'inizio nel senso che quel disegno di legge e quel percorso legislativo è stato bloccato e il Governo attuale ha deciso di ripartire da un disegno di legge del Governo.

Anch'io penso che nel disegno di legge, pur con la fatica che la Bicamerale sta facendo nel mettere insieme i diversi progetti di legge esistenti per rendere un testo omogeneo, alcune questioni che sono state sollevate rimangono punti di critici del testo, che si stanno in qualche modo definendo; ma la cosa che più preoccupa è il basso livello di indipendenza e di autonomia che viene delineato nella figura del Garante, così come è previsto nel progetto all'attenzione del Parlamento.

Questo non è un problema che si dirime e si risolve con azioni organizzative o di risorse; si risolve in termini di volontà politica perché, quando il Garante viene considerato un'appendice del Ministero

per la famiglia e non ne è chiara la connotazione, l'impostazione culturale non può essere accettata perché la sua indipendenza e la sua autonomia ne verrebbero compromesse.

E con esse verrebbe compromessa anche la capacità di intermediazione tra i due grandi filoni sui quali si reggono i diritti dell'infanzia: i Servizi da un lato, e dall'altro quello delle tutele giuridiche che vengono affidate all'intervento degli organi preposti della Magistratura; il Garante dovrebbe essere considerato, quindi, una figura che sia in grado di sviluppare quest'azione nelle due direzioni e molte volte cercando di mettere in relazione i due percorsi.

Per quanto riguarda i Servizi, le politiche di inclusione sono fondamentali per una nuova concezione del diritto di cittadinanza dei bambini.

Su ciò noi prendemmo sul serio l'eredità che venne lasciata dal Ministro Turco con la legge 223: quella legge era il pilastro sul quale si fondava la possibilità di costruire una politica di sistema che riguardasse i diritti dell'infanzia; ed essa aveva costruito anche tutta una serie di momenti e di organismi: ad esempio il Piano per l'infanzia e l'adolescenza l'Osservatorio...

E' chiaro: il nostro Paese cambia sotto gli occhi e anche i bisogni e la conformazione della nostra infanzia stanno cambiando rapidamente; basti solo pensare che oggi il 5% della nostra popolazione è dato da persone immigrate -sto parlando degli immigrati regolari- e distribuito in maniera un po' diversificata nel territorio nazionale.

Nel Veneto la popolazione immigrata comincia ad essere molto consistente.

Abbiamo delle città, dei paesi dove addirittura arriva al 20% della popolazione residente.

Il che vuol dire che nel futuro prossimo noi saremo un paese che dovrà fare i conti con una multietnicità, una multireligiosità dentro la quale permangono delle concezioni diverse anche nel rapporto dei genitori con i bambini.

Quindi non ci sarà solo la difficoltà delle situazioni di partenza (il divario nord-sud, il rapporto campagna-città metropolitane com'era nella conformazione del nostro Paese) ma a ciò si aggiungerà che il nostro Paese si trasformerà completamente anche per quanto ri-

guarda la sua popolazione e io non penso che questo possa essere vissuto solo con delle paure o con delle azioni di interdizione e di contrasto o addirittura con delle negazioni.

Noi dobbiamo essere in grado di affrontare le trasformazioni che il nostro tempo ci pone. Anche su questo ci si era esercitati cercando di costruire il Piano biennale per l'infanzia e l'adolescenza individuandone le strutture, mettendo in relazione la figura, non solo del Garante nazionale ma, dei Garanti, e raccordandola a quello che è il dettato della modifica del titolo V della Costituzione che proprio sul terreno Servizi affida alle Regioni la competenza esclusiva nella organizzazione dei Servizi.

Che cosa è mancato? La costruzione dei livelli essenziali.

Qualcuno ricorderà che furono istituite sperimentalmente le cosiddette "sezioni primavera" che erano delle sezioni di nido dedicate a bambini tra i due e i tre anni, raccogliendo un po' di risorse: dieci milioni nel nostro Ministero, dieci milioni il Ministero della famiglia, dieci milioni al Ministero della Pubblica istruzione.

Devo dire che in quel caso arrivarono al Governo un numero enorme di richieste da parte dei Comuni perché la questione delle primissima infanzia è uno dei punti neri che ci sono nel nostro Paese, e proprio questo diventa la chiave vera della costruzione e dell'integrazione del futuro della popolazione italiana, in termini di integrazione e di armonizzazione di quel processo di trasformazione che c'è.

Dentro quella sperimentazione si cominciarono a definire i primi livelli essenziali per l'infanzia; cioè non era un finanziamento che veniva dato in modo indiscriminato, ma veniva dato ai Comuni che, sulla base del giudizio di una Commissione di persone evidentemente competenti, avevano raggiunto il livello essenziale per i servizi riservati a quella fascia d'età.

Questo significava cominciare ad esercitarsi con un tema che non è ancora entrato nella prassi del nostro paese; pur a fronte di un processo chiamato federalismo, che presuppone un grande rafforzamento delle autonomie regionali, in maniera particolare riguardo ad alcune politiche, ma anche un senso di unità del Paese perché i livelli essenziali dovevano essere garantiti in egual misura e nello stesso modo in tutte le regioni italiane.

E dalle Regioni italiane, dove noi abbiamo una percentuale di nidi bassissima (penso alla Sicilia, penso alla Calabria, alla Puglia) arrivarono il maggior numero di richieste di istituzione di queste sezioni primavera. Ho citato questo esempio, per dire che si cominciò anche a vedere come si potevano costruire i livelli essenziali.

Ma su questo terreno quale è stata la risposta che hanno sempre dato prevalentemente le Regioni? Le Regioni hanno sempre dato una risposta in termini di voucher o di assegni, o in qualche modo di trasferimenti monetari, perché non si spiega in un altro modo il fatto che noi siamo il paese che ha il più alto numero di percentuale di badanti -brutto nome, ma che ormai è entrato nell'uso comune- rispetto alla propria popolazione infantile ed anziana.

Una delle ultime cose che io ho fatto come Sottosegretario è stato partecipare ad una riunione dei paesi dell'Unione Europea su un tema che vi potrà sembrare stravagante: furono convocati i governi per discutere dei maltrattamenti agli anziani.

L'Unione Europea aveva in mente di costruire delle linee di intervento per contrastare i maltrattamenti agli anziani.

Io mi chiesi il perché, ma la spiegazione era semplice: essendosi rovesciato in Europa anche l'equilibrio demografico tra infanzia e anziani (un tempo, quando i bambini erano più degli anziani, i maltrattamenti riguardavano essenzialmente i bambini; e lì si concentrava la necessità di cura) ora si deve accendere un faro sui maltrattamenti agli anziani.

La cosa che a me ha stupito è stata una slide che ho ancora fotografata nella mente: la Svezia ha una percentuale di badanti sulla sua popolazione infantile e anziana, dell'1%, l'Italia dell' 89%.

Ecco, io credo che noi abbiamo bisogno di accelerare il cambiamento.

Io oggi sostituisco la senatrice Serafini, che aveva un impegno a cui non poteva assolutamente mancare, che anche recentemente -in occasione del dibattito parlamentare nelle mozioni per le politiche sociali- ha manifestato il suo interesse ed il suo impegno per queste tematiche.

Infatti il 22 aprile si è svolto un dibattito in sede di Senato su delle mozioni presentate da tutti i gruppi parlamentari esattamente su questo tema.

La cosa più grave che è stata sottolineata in maniera particolare dai gruppi di opposizione, è che il Ministro Sacconi ha ritenuto che non sarebbe stata utile la sua presenza, nonostante che le mozioni fossero state presentate da tutti i gruppi parlamentari.

Per venire all'oggi, noi abbiamo a che fare con una manovra economica che si incardina essenzialmente su tagli ed economie di bilancio, ma non si possono colpire solo Regioni, Comuni e Pubblica Amministrazione, Scuola e formazione: se questi sono i cardini, come si fa a immaginare che ci sia uno sviluppo di quelle politiche che completavano la 328 e attuavano la 223.

Tutta la nostra legislazione in materia sociale è per il momento considerata materia a rischio.

Ecco questo elemento fa sì che quelle politiche, che venivano prima sottolineate, non siano politiche all'attenzione.

Le regioni che cosa faranno? Colpiranno i servizi sociali, la sanità, i trasporti pubblici, tutte quelle che sono le loro competenze esclusive; ma di rimando questo riguarda anche i Comuni.

Il Comune, per avere un po' di risorse per sopravvivere, che cosa farà se non mettere nuove imposte, qualche ticket? Metteranno una serie di sensori perché le multe saranno il modo per recepire un po' di risorse, ma nuovamente ci sarà un abbassamento del livello dei Servizi sociali.

Ecco io credo che nei prossimi giorni quando discuteremo in Parlamento dei correttivi di questa manovra (sperando di essere ascoltati nel passaggio al Senato) faremo in modo che appunto le risorse localizzate e destinate in maniera particolare alle politiche di intervento sociale, formativo e scolastico, e rivolte alle giovani generazioni non siano quelle che cadono sotto i colpi di una manovra indiscriminata, che non entra nel merito delle contraddizioni che il nostro paese deve affrontare per riprendere a crescere e riprendere a svilupparsi.

Si fa presente che la Relatrice ha autorizzato la pubblicazione del testo senza averne potuto rivedere la trascrizione.



di Adalgisa Fraccon, Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia

Considero la presenza sul territorio del Veneto dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori una preziosa risorsa per la popolazione, per le famiglie con figli minorenni in particolare, sia sotto il profilo della possibilità di accesso diretto da parte delle persone all'offerta di ascolto, orientamento, mediazione e consulenza, che costituisce una delle funzioni coesistenziali dell'Ufficio, sia per l'importante ruolo di monitoraggio, collaborazione, facilitazione, mediazione e che svolge nei riguardi dei servizi pubblici, siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione o all'Ordine giudiziario.

E' mio compito, in quanto Presidente del Tribunale minorile del Veneto, dare conto della collaborazione intervenuta in questi quattro anni dall'inizio del mio incarico ed desidero anche esprimere un parere per il futuro di questa Istituzione, di fronte al progetto legislativo dell'entrata in campo di una nuova Autorità indipendente, cioè il Garante nazionale per l'infanzia.

In primo luogo, il Tribunale si avvale ormai abitualmente e con esiti positivi dei tutori volontari, selezionati e formati dall'Ufficio del pubblico tutore dei minori, ed ha, quindi, abbandonato la prassi di designare i referenti dei Servizi territoriali, spesso non in grado di seguire personalmente la vicenda minorile e costretti, quindi, alla delega a funzionari del settore sociale, con inopportuna sovrapposizione di ruoli, che è stata rilevata anche in sede giurisdizionale come possibile ragione di conflitto di interessi.

Per questo rinnovo il grande apprezzamento che ho sempre espresso per l'iniziativa del Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto, che risponde ad un preciso mandato normativo della legge regionale n. 42/1988, di creare una così grande riserva di tutori volontari, persone disponibili a questo incarico così impegnativo, delicato ed importante per un contesto sociale capace di dare risposte adeguate alla tutela dei diritti dei minori.

Incarico che richiede non solo una formazione iniziale, ma anche un continuo confronto e monitoraggio con e da parte dell'Ufficio

del pubblico tutore dei minori, sia attraverso i propri consulenti che attraverso i coordinatori territoriali, a loro volta formati a questo scopo.

Al secondo posto metterei l'attività di promozione e mediazione per la formazione di buone prassi interpretative ed operative, che si è svolta su diversi fronti ed ha dato importanti risultati concreti. Ricordo le Linee guida per i servizi sociosanitari, nel campo della tutela, per le quali è in atto l'attività preparatoria alla terza edizione, quella che sarà in vigore, previa approvazione da parte della Giunta regionale, nel biennio 2011-2012 e in quello dell'affidamento e dell'adozione.

A questo proposito sottolineo la grande importanza e utilità di questi strumenti di lavoro per i servizi, anche per quanto attiene al rapporto con gli Uffici giudiziari e tengo a far presente che da parte del Tribunale minorile viene dato un contributo significativo, non solo per la partecipazione ai due gruppi di lavoro che presiedono all'aggiornamento delle Linee guida, quello istituzionale e quello più strettamente tecnico (al quale partecipano ben tre componenti del Tribunale, due togati e un Giudice onorario minorile); ma anche, e questa è una novità tanto impegnativa, quanto di grande importanza, attraverso il lavoro che viene prodotto dai quattro tavoli dell'Osservatorio giustizia minorile, partiti a marzo dell'anno scorso ed ai quali partecipano gli Avvocati, i Servizi, un rappresentante dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori ed i giudici minorili. Per la prima volta, si può dire, si è aperto il dialogo tra l'Avvocatura ed i Servizi, nella cornice del processo minorile prevalentemente civile – tre dei quattro tavoli – e qui la mia esperienza è stata che, quando si ha come chiaro e reale obbiettivo l'interesse preminente dei minori, la convergenza si delinea netta e anche soddisfacente per entrambe le parti in causa. Il risultato di questo lavoro, per quanto attiene al rapporto con i Servizi, verrà sottoposto alla Giunta regionale, in quanto andrà a far parte integrante delle menzionate Linee Guida, nella nuova edizione 2011.

Appartiene a questo ambito delle buone prassi anche il Protocollo che è stato firmato con il Tribunale per i minorenni per il monito-

raggio sui tempi dei processi civili, tema questo della durata del percorso giudiziario, di rilievo costituzionale, ma che nel processo minorile acquista uno spessore peculiare, per la diversa incidenza del dato cronologico sul vissuto del bambino rispetto a quella che può avere nella storia dell'adulto.

In questo campo il Tribunale che presiedo ha fatto un enorme sforzo per concludere procedure che si erano incagliate a causa delle scoperture dell'organico dei magistrati, ridottisi a tre su sette nel 2006, e, contemporaneamente, nel far fronte ai flussi sempre crescenti delle nuove procedure. Oltre a ciò, importanti riforme processuali sono entrate in vigore, *ex abrupto*, cioè senza neppure la necessaria normativa transitoria, nel luglio del 2007 e da almeno un paio d'anni si assiste ad una sempre crescente complessità e gravità dei casi da decidere, e a sempre maggiori richieste di provvedimenti urgenti. Per converso le risorse della giustizia, come è noto, diminuiscono e la situazione è drammatica sul versante del personale amministrativo, a causa del blocco delle assunzioni, oramai ultradecennale e della continua emorragia di posti che si scoprono per pensionamento o per trasferimento e non vengono più coperti. Anche le misure eccezionali, come i comandi di personale da altre amministrazioni, hanno gravi limiti, in quanto si tratta di incarichi a termine – non oltre i due anni – e di personale da formare, che, appena impadronitosi della professionalità complessa del cancelliere, deve lasciare il posto. In questi quattro anni, con la Procura, abbiamo veramente fatto tutto quanto possibile per riportare il servizio della giustizia minorile ad un livello quali-quantitativo soddisfacente, ma le prospettive che si delineano in questo preciso momento storico – in cui il Paese sta affrontando una crisi economico-finanziaria che richiede ulteriori tagli alle spese dei Ministeri – non sono affatto confortanti. Questa è una ragione ulteriore per non privare il Veneto di questa preziosa collaborazione tra Ufficio del pubblico tutore dei minori e Autorità giudiziaria minorile.

Vengo all'ultima parte del mio intervento.

Ho letto il disegno di legge governativo sul Garante nazionale e a questo proposito tengo a sottolineare con forza che l'Istituzione

di un'Autorità centrale non può e non deve significare l'abolizione degli Uffici regionali.

Il lavoro peculiare di questi Uffici ha funzionato in quanto si è svolto sul territorio. Non avrebbe senso l'attività di formazione tutori, di ascolto e segnalazione, di mediazione tra la Pubblica Amministrazione e l'Autorità giudiziaria e di promozione della cultura minorile che non sia svolta a diretto contatto con la realtà locale, con la scuola, i servizi, le comunità, il volontariato, i Tribunali e le Procure minorili di ciascuna regione, con le specificità che ogni territorio ed ogni ente territoriale presenta, con la conoscenza più approfondita di tali specificità e con la vicinanza che è carattere imprescindibile per l'efficacia del ruolo.

Il Garante nazionale può svolgere compiti di indirizzo e coordinamento nei confronti degli Uffici regionali esistenti e di promozione della istituzione di Uffici nuovi in quei territori che ancora non se ne sono dotati, oltre a quelli di rappresentanza dell'Italia negli organismi europei ed internazionali. Non mi sembra possa essere sostitutivo, neppure come Autorità centrale con direzioni territoriali gerarchicamente incardinate, perché il territorio perderebbe di peso, perderebbe una figura autorevole, la cui autonomia è necessaria per poter meglio rispondere e in tempi congrui alle esigenze locali; la Regione Veneto, che per prima ha istituito il Pubblico tutore, con la legge n. 42 dell'88, perderebbe l'autonomia e il vantaggio dell'esperienza acquisita. Mi sembrerebbe, oltretutto, un'opzione antistorica, in un'Italia che ha scelto il federalismo perché più rispondente ai bisogni di governo del Paese. Un'ultima parola; vorrei aggiungere che l'esperienza estremamente positiva fatta in Veneto, e che ha nel prof. Lucio Strumendo il suo rappresentante, meriterebbe di essere valorizzata per il ruolo del Garante nazionale. Non solo per le capacità dimostrate, lo spessore culturale, l'impegno e la dedizione con la quale ha svolto il suo ruolo in questi anni, avvalendosi di validissimi collaboratori, e che voglio qui testimoniare, ma anche e soprattutto per il metodo con il quale lo ha sempre fatto, nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà, quindi ascoltando, facilitando, mediando tra territorio e autorità giudiziarie, mai sostituendo.

dosi alle competenze dei soggetti istituzionali, ma favorendone la collaborazione, e con i risultati significativi sopra menzionati. In questa tipologia di ruolo, direi che il prof. Strumento ha acquisito una abilità che merita di essere trasmessa non solo ad un Ufficio regionale e al suo prossimo titolare, ma a tutto il Paese, e, quindi, di essere oggetto di diffusione e promozione che meglio possono essere attuate nel segno della continuità, attraverso l'incarico di Autorità nazionale, perché venga trasmesso anche ai Tutori regionali di prossima istituzione, consolidato e portato come modello positivo di riferimento nei consessi sovranazionali.



Conclusioni della Prima Sessione

di **Lucio Strumendo**, *Pubblico tutore dei minori del Veneto*

Le pregevoli relazioni svolte dal prof. Marco Mascia e dal prof. Leonardo Lenti, così come gli interventi della Presidente Adalgisa Fraccon e della sen. Cecilia Donaggio hanno messo in luce gli elementi essenziali dell'esperienza veneta rispetto al tema della promozione e della protezione dei diritti dei bambini, che portano disagio, sofferenza, rischio, pregiudizio. Tali elementi sono dati da una specifica declinazione della promozione – protezione – formazione – monitoraggio - mediazione – facilitazione – accompagnamento.

Alla base di tali funzioni e attività ci sono i criteri della sussidiarietà e della vicinanza, dell'effettività, della responsabilità, della condivisione; che sono criteri ed obiettivi intrinseci alla "socialità" e alla "relazione".

Come consolidare questo patrimonio? Come estenderne il modulo? Come diffonderne i benefici emersi dall'esperienza?

Io credo che siano di fronte a noi aperte due prospettive.

La prima è data dal concorso di una buona legge nazionale di principio, che riconosca e valorizzi le istituzioni regionali, le uniche in grado di realizzare nella vicinanza l'efficacia degli interventi di promozione, ascolto, protezione, mediazione vigilanza.

La seconda prospettiva è data dalle decisioni che potranno essere assunte in sede domestica, con lo Statuto e con un possibile e plausibile aggiornamento della legge istitutiva, che, come è noto, risale al 1988, l'anno prima cioè della Convenzione di New York (1989), a cui tutti guardiamo come *dies a quo*.

Ci sono più ipotesi possibili, che possono chiamare in causa, con il Garante dell'infanzia, sia l'istituzione del Difensore civico regionale sia la redazione del nuovo Statuto.

L'importante è non disperdere gli elementi di peculiarità (normativi, assiologici, esperienziali, culturali, organizzativi) dell'esperienza veneta relativa alle garanzie per i minori; ma semmai riconci-

liarla e consolidarla, ridando al Veneto quel primato (culturale e temporale) segnato dalla legge del 1988; rinnovando quel primato con una legge che - all'insegna delle garanzie dei diritti della persona - costruisca sinergie efficaci, lungo una strada su cui si sono incamminate anche altre Regioni dell'Europa (come la Catalogna e le Marche).

Le questioni di fondo sono date dalla valorizzazione dei progetti finora costruiti (tutori, ascolto, mediazione, linee guida e processi di sistema, partecipazione); dal riconoscere l'importanza dei criteri e dei metodi adottati che si sono rivelati fertili (alleanze, condivisione, sussidiarietà, promozione di capacità); dall'assicurare - anche con risorse e procedure organizzative idonee - l'autonomia di identità e di funzionalità del Garante o di una eventuale Autorità unificata di garanzia dei diritti della persona; dal facilitarne i collegamenti istituzionali e culturali con le Agenzie (pubbliche o private) che si occupano di diritti e di minori: l'Osservatorio regionale per la Famiglia e le Nuove Generazioni, il Co.re.com., le Associazioni, il Terzo Settore, l'Università, i Centri di ricerca. Credo in conclusione che noi possiamo con forza ed eloquenza dire che l'istituzione del Garante - così come l'esperienza decennale del Pubblico tutore dei minori - sia un'istituzione di utilità - dico anzi - di necessità essenziale per le funzioni peculiari che svolge per i fanciulli e le garanzie dei loro diritti; per quanto invece debba essere sussidiaria in relazione allo stile e al metodo di lavoro con gli interlocutori del sistema.

E' una essenzialità di ruolo che conquista il suo rilievo, legittimazione e riconoscimento, in quanto sappia collocarsi con discrezione, con senso del limite, con orientamento alla facilitazione e all'accompagnamento, in posizione sussidiaria rispetto a quanti con impegno e competenza si curano e hanno a cuore i nostri minori.

Questo finora abbiamo fatto e su questa strada è bene proseguire con il vostro incoraggiamento, sapendo bene che in ogni prova innovativa o difficile bisogna saper agire contestualmente con orgoglio e con umiltà; due valori, due criteri non contrapposti, ma co-esistenziali e concorrenti.





SECONDA SESSIONE

**Mediazione e ascolto istituzionale
nell'esperienza del Pubblico
Tutore dei minori del Veneto.
Testimoni e punti di vista**





Presentazione

di Valerio Belotti, Università di Padova

Vorrei entrare subito nel vivo del dibattito sul senso e sui contenuti della presenza di un Garante per i bambini nella nostra Regione. Stamani si è già detto molto, vorrei riprendere parte di quelle considerazioni. Lo farò in modo diretto partendo da alcune considerazioni che periodicamente emergono nel confronto che ho un collega sull'utilità o meno della presenza di un Garante territoriale. Dico subito due cose. Questo collega non è veneto, quindi non ha a che fare con la nostra riflessione specifica. E' stato fino all'anno scorso Direttore Generale dei Servizi sociali della Regione Emilia Romagna. Ora in pensione, ma persona riflessiva e presente nel dibattito sui sistemi locali di welfare.

La seconda è che io non sono una persona neutra in questo confronto, penso di aver un po' partecipato, con molti altri, sotto lo sguardo vigile e attento di Strumendo, alla costruzione di quello che oggi è il profilo di intervento del Garante veneto.

Questo non significa che non mi ponga molte domande e interrogativi sull'adeguatezza o sulla pertinenza di questo profilo. Difficoltà che negli ultimi tempi sono state fonte di confronto serrato con alcuni colleghi e colleghe.

Ma lasciando perdere per ora il nostro contesto veneto, cosa argomenta il collega emiliano? Lorenzo afferma che in un sistema maturo di servizi alla persona, e ai bambini in particolare, il ruolo del Garante è inutile e rischia di intralciare il lavoro dei servizi.

Sempre secondo Lorenzo, le attività del Garante non solo possono intralciare, ma anche sovrapporsi al ruolo e alle attività dei servizi sia in sede di programmazione regionale che di intervento locali. Può essere un caso, ma non del tutto, che in Emilia Romagna non esista la figura del Garante e solo ora, dopo che questo collega è andato in pensione, si è fatta la legge.

Non sono affatto argomentazioni infondate. Sono forse generiche, ma da prender sul serio.

Se si guarda alle esperienze dei Garanti territoriali che sono sparse in Europa si vede che gli impegni di questi Garanti sono indirizzati verso specifici versanti come la rappresentanza individuale e collettiva degli interessi dei bambini e delle bambine.

In altre parole l'interlocutore privilegiato di questi Garanti sono sia il singolo ragazzo o ragazza che possono presentare un'istanza individuale oppure collettiva.

Ad esempio molte esperienze regionali europee hanno messo in campo le condizioni perché si formino e si organizzino occasioni in cui i bambini e i ragazzi si possano ritrovare per discutere del loro ruolo all'interno della società e dei loro pareri sulle politiche che li riguardano. Piccoli laboratori o parlamenti locali e regionali dei ragazzi che parlano della loro scuola, della viabilità, degli spazi e dei servizi loro riservati.

Quasi nessuno di questi Garanti locali o meglio in pochi hanno fatto la scelta che Strumendo ha fatto in questi anni: Strumendo si è interessato soprattutto agli adulti che lavorano con i bambini, agli adulti organizzati e alle loro organizzazioni costruite per la protezione e la tutela dei bambini.

In parte lo dice la legge veneta istitutiva del Garante, ma è indubbio che esista da parte di Strumendo una sua originale interpretazione (una scelta coraggiosa) della figura del Garante regionale. Forse è proprio questa la particolarità che fa dell'esperienza veneta una singolarità al tempo stesso interessante ed innovativa, ma anche anomala rispetto alle consuetudini.

Forse è proprio questa la particolarità che crea malumore nel mio interlocutore emiliano; il non stare al gioco e al rispetto delle parti sancito da anni nelle pratiche e nelle competenze dei servizi sociali - ma non nelle norme, direi.

Ecco, sistema di welfare maturi e stare al gioco delle parti sono con ogni probabilità i due elementi di critica mossi alla nostra esperienza da parte del mio interlocutore emiliano che, come avrete capito, stimo moltissimo.

Ma è proprio su questi due termini, sulle diverse valutazioni che entrambi diamo a queste due questioni, che i nostri ragionamenti divergono.

Se, come afferma Lorenzo, il sistema dei servizi di protezione sono maturi, perché esistono delle domande sociali ricorrenti che pervengono e che sono pervenute in questi anni all'Ufficio del pubblico tutore veneto? Perché, questa domanda si è via via sviluppata in un crescendo di attese e di insoddisfazione diffusa verso l'azione del Pubblico tutore?

Lo dimostrano sia i dati che le considerazioni riportate negli ottimi contributi presenti nel libro che stamani è stato distribuito, sia l'indagine campionaria svolta dall'Università e da una società privata indipendente del settore.

Esiste una domanda di consulenza e di facilitazione da parte delle organizzazioni che si rivolgono all'Ufficio del pubblico tutore dei minori come un ricorso di ultima spiaggia per situazioni complesse e altamente problematiche o conflittuali, dopo che altri tentativi sono andati a vuoto.

Domande che sono riconosciute anche dai 300 interlocutori privilegiati che sono stati intervistati per dare un parere sull'operato dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori di questi anni.

Non è il caso che vi dia numeri e risultati di questo sondaggio, ma avete visto o vedrete che quanto emerge è molto lusinghiero e che conferma, in crescendo il giudizio netto sull'utilità della presenza del Garante in Veneto.

Ma lo vedrete voi stessi sfogliando le tabelle stampate nell'opuscolo che vi è stato dato. E quando c'è domanda c'è l'esigenza di qualcosa di nuovo.

E' vero che il sistema dei servizi del Veneto o dell'Emilia Romagna sono tra i più avanzati in Italia se non i più avanzati, ma la complessità del presente è così spinta che un interlocutore istituzionale come il Garante, seppur anomalo, non è tanto un guastafeste, ma un facilitatore, un animatore che concorre con altri a rompere le routine quotidiane, vere nemiche del cambiamento e dell'innovazione.

E' per questo, caro Lorenzo, che la maturità non è un dato, ma un processo, un faticoso processo che si attua tra diversi attori: i bambini e le loro famiglie in primo luogo, la società civile con i suoi cittadini e le sue associazioni, in secondo luogo.

E poi, ma solo in terzo luogo, i Servizi sociali e l'Autorità giudiziaria. Questo processo di maturazione ha bisogno continuo di facilitatori. Il secondo termine di divergenza è, come vi dicevo, il non stare al gioco delle parti. Cioè la possibile sovrapposizione di attività, ruoli e competenze tra i diversi attori istituzionali.

Questa esiste, è indubbio. Ma sembra più il frutto di un processo di assestamento del nuovo assetto sociale che avanza, che altro.

La sostanza, è che giunti a questo punto dello sviluppo del nostro sistema di welfare regionale c'è stato bisogno, e c'è attualmente bisogno, di una figura che raccordi le parti e gli attori in gioco che più di altri hanno delle forti e granitiche responsabilità sociali.

Proprio il ruolo leggero - in termini di responsabilità - del Garante può permettere alle parti più importanti di interagire e di produrre cambiamento.

Non sarà sempre necessario questo ruolo, ma oggi credo che pochi, in tutta onestà, possano non riconoscerne l'utilità.

Ci sarebbero oggi le Linee Guida regionali sulla protezione e tutela senza il Garante?

Non a caso in nessuna altra regione ce ne sono di equivalenti sul profilo della qualità e della specificità. E lo dico dalla mia posizione di osservatore nazionale sulle politiche di welfare per i bambini.

Pensate che le Linee Guida che più si avvicinano a quelle venete sono in Piemonte o meglio la regione Piemonte ha adottato, con delibera, delle Linee Guida sulla protezione e la tutela scritte in solitaria da Piercarlo Pazè. Un caro amico, che penso conosciate tutti, unico nelle sue competenze, ma che è una delle parti in gioco, è stato un grande magistrato minorile, non mi equivocate, lo dico con un rispetto senza limiti, ma con altrettanta forza ho la convinzione - come mi ricordava sempre Gustavo Sergio - che si è entrati in una fase in cui le diverse parti devono poter stare allo stesso gioco, alla pari ognuno con delle responsabilità diverse da quelle del passato.

Quindi non si tratta di non stare al gioco delle parti, come mi ricorda Lorenzo, ma di riconoscere che questo gioco si è fatto più complesso, anche in virtù di nuove norme internazionali e nazionali che lo hanno ridefinito, scompaginando le vecchie regole del recente passato.

Una complessità che, nelle esperienze e nelle pratiche, molto meno nella teoria, hanno fatto emergere la necessità di un soggetto facilitatore tra le parti forti - qual è stato quello del nostro Garante in questi anni. Una parte in più, quindi una fatica in più per tutti. Anche questo è meglio dircelo. Essere anche uno in più in un già ristretto gioco delle parti, fa aumentare la fatica di stare al gioco crea imbarazzi, spiazamenti, incomprensioni.

Penso che per andare avanti occorre però farsi carico di questa fatica non azzerandola ma tematizzandola e affrontandola.

Bene, questo è un po' il mio punto di vista che ha interrogativi ma anche delle risposte.

E' un punto di vista che però ha anche una richiesta al nostro Garante, concedetemela: che in futuro, la sua funzione di garanzia cerchi più di quanto fatto nel passato, di centrare l'attenzione su quanto fanno i suoi colleghi all'estero cioè su una centratura bifocale, una sugli adulti - come è stato fatto fino ad ora - ma l'altra sui bambini e sui ragazzi, soprattutto quelli "non problematici" che penso abbiano bisogno di trovare un soggetto istituzionale che guardi anche ai diritti di promozione e prevenzione non solo a quelli di protezione e tutela.

Interventi

di Maria Cristina Mambelli, Direttore UOC Materno Infantile Età Evolutiva e Famiglia, Distretto 1- Azienda ULSS 15

Le riflessioni che porto, nel confronto della tavola rotonda, fanno riferimento all'esperienza particolare, ormai lunga e consolidata, dei Servizi dell'Azienda Ulss 15, in cui lavoro, che si occupano di protezione e cura dei minori all'interno della Regione. Questa materia è infatti stata delegata da tutti i Comuni del territorio dell'Alta Padovana, da quasi venti anni, all' Azienda, con una particolare organizzazione, che non ha previsto la nascita di uno specifico Servizio dedicato alla tutela dei minori d'età, ma che ha invece collocato questa materia, in egual modo, nell'ambito dell'attività istituzionale sia dai Consultori familiari che dai Servizi Neuropsichiatria infantile e dell'età evolutiva, esperienza, quest'ultima, piuttosto unica nel panorama delle deleghe all'interno della Regione. Questa organizzazione ha consentito, negli anni, di far crescere una competenza, supportata da una costante formazione specifica, sulle tematiche della protezione, cura e tutela dei minori nell'ambito dell'attività istituzionale quotidiana di entrambi i Servizi, mantenendo uno sguardo attento ai minori d'età, al loro sviluppo e ai loro diritti nello svolgimento del lavoro degli operatori, consentendo una maggior motivazione e alleanza con gli utenti, dimostrata dalla prevalenza delle situazioni di consensualità rispetto alle giudiziali nei casi di tutela dell'Azienda. Il rapporto con l'Ufficio del pubblico tutore si colloca proprio in questo sistema organizzativo, con un contributo sostanziale e costante alla crescita dei Servizi, con un divenire legato alle tante iniziative succedutesi nel tempo.

Vorrei proprio leggere questo rapporto in termini di tempo, nel senso della scansione temporale delle cose accadute dal 2001 quando è stato nominato il prof. Strumendo come Pubblico tutore, a un anno dall'istituzione dell'Ufficio, e delle tante e importanti cose che sono avvenute nell'arco di questi nove anni e che stanno accadendo tuttora; credo che, rispetto a questo, il ruolo del Pubblico tutore ed il

rapporto che ha avuto con i Servizi sia stato un compito in divenire, nel senso che l'Ufficio stesso, pur con un mandato ben preciso, si è dovuto misurare con i cambiamenti e con le scelte, le decisioni, che la Regione, nell'ambito delle risposte ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza, ha messo in atto in questi anni e che sta mettendo in atto tuttora. Questa temporalità è importante perché ha comportato chiaramente delle revisioni, delle riorganizzazioni, dei riadattamenti dei Servizi, non soltanto come forma, ma soprattutto come contenuto, in termini di prospettiva, di modalità di interazione reciproca, nel modo di cogliere e presentare i problemi. L'anno 2001, in cui è stato nominato il Pubblico tutore nella persona del prof. Strumendo è anche l'anno della 149, e credo che questo abbia costituito già una cornice sostanziale e straordinaria per tutte le iniziative succedutesi in seguito, con il suo ribadire il diritto dei minori d'età a crescere in una famiglia sufficientemente buona, possibilmente la loro.

Altro passaggio importante, ancora nel 2001, è stato l'istituzione delle équipes adozioni, che hanno delineato una particolare tutela della genitorialità adottiva, cui è seguito poi un sostegno ed un investimento speciale della Regione; sono venute poi, nell'arco del tempo e sono state già ricordate questa mattina, le Linee Guida per la protezione e la cura del 2005, riviste nel 2008, di cui l'Ufficio del pubblico tutore è stato un forte promotore, un forte catalizzatore, ovvero facilitatore e attivatore di relazioni, contatti, nuovi pensieri; ci sono state le Linee Guida sull'affido, e, in una sequenza logica di eventi, nuove iniziative avviate dalla Regione a sostegno e corollario degli interventi di tutela, come la revisione di tutto il sistema delle comunità residenziali e diurne per minori d'età, anche per coloro con psicopatologia grave e, dopo le Linee Guida per i Consulenti familiari di quest'anno, la definizione delle Linee Guida per i Servizi di neuropsichiatria e dell'età evolutiva, punto nevralgico di un sistema di tutela che garantisca valutazioni e sostegni idonei e specifici ai minori che ne hanno bisogno. Il tempo, ancora, ci permette di vedere l'effetto domino che la cura costante garantita dall'Ufficio del pubblico tutore ha saputo imprimere non soltanto ai Servizi ma anche agli organismi decisionali.

Il suo è stato un ruolo di accompagnamento di tutti i Servizi, non solo

i Servizi sociali e i Servizi sociosanitari, ma tutti coloro che di minori si occupano e che i minori hanno a cuore, ad aver continuamente una luce accesa rispetto ai diritti dei bambini e ragazzi, non enunciati in maniera generale, ma coniugati e resi reali nella costante attenzione nello svolgimento dei propri compiti istituzionali. Ha contribuito a far sì che occuparsi di minori d'età e dei loro diritti non fosse un fatto ovvio ed implicito, dando per scontato che ogni adulto, proprio perché tale, di minori sappia sempre occuparsi, ma ha dato a questo compito spessore, sostanza, specificità, scientificità. Credo proprio che se un compito fondamentale ha avuto e continua ad avere in questi anni l'Ufficio del pubblico tutore, è aiutarci ad applicare davvero questa necessaria capacità, a mettere in pratica ciò che nel tempo si è modificato in termini di obiettivi, di mandati, di chiarimento di come bisognava fare le cose e come era opportuno farle nella maniera migliore possibile, non perdendo mai di vista la necessità di capire se quello che andavamo a fare, se i progetti che andavamo a costruire per rispondere alle necessità dei bambini e dei ragazzi, erano davvero rispettosi dei loro i diritti.

Il prof. Strumendo ed lo siamo stati insieme sabato in una giornata dedicata ad una problematica estremamente specifica, ovvero gli interventi farmacologici nella presa in carico di adolescenti affetti da psicopatologia grave: una giornata clinica, squisitamente specialistica, che ha visto però un grande spazio ed un notevole interesse dei medici al compito del Pubblico tutore, proprio perché anche in quest'ambito, strettamente sanitario, diviene sostanziale trasmettere e far crescere, nelle azioni quotidiane, la consapevolezza e l'attenzione ai diritti dei minori e ai loro bisogni di crescita, anche quando questa è provata dalla sofferenza psichica.

Questa è una nuova sfida per l'Ufficio del pubblico tutore, ovvero raggiungere e permeare anche il mondo sanitario della conoscenza dei diritti dei minori, nella loro ampiezza e specificità, e nella capacità di rendere fattive e concrete le indicazioni e le procedure definite e chiarite in questi anni: in questo senso si potrà operare in modo più stringente in senso preventivo e in tal modo si darà nuova realtà a quell'integrazione socio-sanitaria, vanto e specificità della nostra Regione.

di Paolo Berti, Coordinamento nazionale delle comunità per minori – Gruppo Veneto

Nella lettura della pubblicazione di sintesi dell'attività del Pubblico tutore dei minori mi è venuto in mente un articolo di Stefano Cirillo sulla vittimizzazione secondaria e il maltrattamento istituzionale.

Il sistema di protezione e cura è un sistema complesso che, come esprime bene Cirillo, non solo per la volontà e il mandato di farlo riesce sempre ad essere efficace nel realizzare il proprio obiettivo di salvaguardare il benessere dei bambini. A volte involontariamente può contribuire a produrre conseguenze nefaste sui bambini e sulle loro famiglie.

Per ridurre questo rischio è necessario un costante lavoro di monitoraggio, di accompagnamento e di cura, del sistema stesso. Cura che difficilmente può realizzarsi solo attraverso l'impegno e l'attenzione dei soggetti che compongono il sistema.

Ci sembra che la scelta del Pubblico tutore dei minori di garantire i diritti dei bambini soprattutto attraverso la cura di questo sistema (nella sua fisiologia e nella sua patologia) sia stata un approccio lungimirante ed efficace.

È pertanto con un sentimento di sincera riconoscenza per il lavoro che è stato fatto che mi presto a mettere in evidenza gli aspetti che sono stati dal nostro punto di vista quelli più significativi dell'attività svolta e che hanno avuto un impatto positivo anche sulle nostre realtà e sul nostro lavoro e di conseguenza crediamo sulla vita dei ragazzi.

Lo sviluppo e la cura del sistema di protezione ci sembra sia avvenuta attraverso cinque attività principali:

L'incremento e lo sviluppo di competenze.

Particolarmente significativo il progetto di formazione e di accompagnamento dei tutori volontari. Con questa attività si è messo a disposizione dei ragazzi un risorsa accessibile per una maggiore garanzia dei loro percorsi di crescita. Come comunità di accoglienza abbiamo imparato gradualmente a cogliere l'importanza della loro presenza.

I tutori volontari si sono posti in modo sempre più evidente non

solo come figure istituzionali, ma come persone che si sono poste a fianco dei professionisti della tutela a ulteriore garanzia delle scelte che vengono fatte per i bambini e ragazzi.

Con l'accompagnamento dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori la figura del tutore è diventata un riferimento fondamentale del processo e ha ritrovato una nuova valorizzazione. Le comunità hanno sentito positivamente la presenza di queste figure non solo nella loro funzione "amministrativa" ma come ulteriore presenza educativa per i ragazzi.

Obiettivo è sicuramente implementare questo modello in modo completo in tutta la regione arrivando al superamento di situazioni che mantengono tale ruolo assunto dai responsabili istituzionali degli enti locali che si occupano dell'assistenza, con un impianto che crediamo a questo punto ormai definitivamente superato.

La definizione e l'esplicitazione dei processi

Molto lavoro ci sembra sia stato dedicato a creare sinergie a sviluppare processi virtuosi a curare le relazioni tra i diversi soggetti che costituiscono il sistema. Questo è avvenuto non solo attraverso la realizzazione di protocolli formali, ma soprattutto attraverso la valorizzazione della relazione tra i soggetti.

L'istituzionalizzazione nel tempo ha messo in evidenza come non sia sufficiente mettere a disposizione strutture, intese anche come strutture istituzionali per garantire la qualità dell'intervento e l'adeguatezza della risposta data ai bisogni dei bambini e dei ragazzi. Le strutture sono necessarie ma non sufficienti a garantire l'efficacia dei percorsi di protezione e cura.

Sempre di più si è posta l'attenzione sulla qualità dei processi che vengono posti in essere per il funzionamento delle strutture. E in questo ambito come sottolinea il prof. Strumendo sono soprattutto processi relazionali.

Un prodotto tangibile di questo lavoro sono state senz'altro le Linee Guida.

La costruzione partecipata delle Linee Guida ha permesso di rendere maggiormente espliciti e riconoscibili i diversi soggetti che compongono il sistema. Ha dato evidenza dei processi e delle procedure che si realizzano al suo interno e che permettono la sua funzionalità.

Le Linee Guida sono a nostro avviso uno strumento prezioso che fornisce un supporto concreto di conoscenza e che aiuta nel quotidiano a sopportare e ridurre il carico emotivo che gli operatori devono sostenere nella gestione delle situazioni che accolgono.

I carichi di sofferenza che incontriamo nel lavoro e le decisioni che dobbiamo assumerci ciascuno nel proprio ruolo, ci portano a provare sentimenti di paura, rabbia, a volte terrore o senso di impotenza di fronte a situazioni che sono oggettivamente pesanti da gestire.

Avere riferimenti chiari, procedure ben definite e condivise, esemplificazioni di buone prassi operative facilmente accessibili aiuta a sostenere questi carichi con un maggiore senso di sicurezza, così come la possibilità di accedere a un sistema di consulenza multiprofessionale vicino alla realtà del territorio come l'Ufficio del pubblico tutore dei minori.

Le comunità che hanno avuto contatti diretti con l' Ufficio del pubblico tutore dei minori per richiedere consulenza hanno espresso una valutazione positiva e in qualche caso più che positiva in relazione all'efficienza dimostrata dalle persone contattate, legata in particolare alla rapidità e alla chiarezza delle risposte ottenute rispetto ai quesiti posti, seppure non sempre – come ovvio – ciò corrisponde alla soluzione del problema posto.

Aumentare il senso di sicurezza aiuta gli operatori nell'assunzione di responsabilità anche nelle situazioni più difficili e rende gli interventi più efficaci e tempestivi.

Il miglioramento delle relazioni e il riconoscimento reciproco tra i soggetti

La co-costruzione delle buone prassi operative ha favorito anche un riconoscimento reciproco dei vari soggetti che compongono il sistema, individuandone le competenze specifiche e migliorandone la comunicazione.

Riconoscendosi soggetti appartenenti allo stesso sistema ci si sente pur con funzioni e compiti diversi, coinvolti in una mission comune che è il perseguimento del maggiore interesse del minore. Con punti di vista diversi, a volte anche in un certo senso con interessi opposti, ci si pone in un orizzonte che è lo stesso con un

obiettivo comune che è stato definito in una sorta di “contratto sociale condiviso”.

Vorrei sottolineare che sentiamo particolarmente importante l'aumento del coinvolgimento della scuola sui temi della protezione e della cura, e la necessità di incrementarne ulteriormente la presenza e il senso di appartenenza al sistema.

Rendere espliciti questi processi non è stato solo un atto formale o meglio non lo sentiamo in questo senso.

Positiva la modalità con cui sono state costruite, attenta al riconoscimento di quanto già appartiene alla prassi operativa del sistema e quindi non come qualcosa calato dall'alto, ma come una valorizzazione di quanto il sistema ha prodotto in questi anni. Allo stesso tempo ha fatto ordine, ricollocando in quadro di significato gli interventi permettendo a ciascuno di riconoscersi in un fase del processo dando anche maggiore dignità alla sua azione, anche se parziale, per l'efficacia del processo stesso.

Questo permette sicuramente di accorgersi con più tempestività delle “inadempienze” di ciascun membro del sistema, ma allo stesso tempo aiuta ad intervenire per il miglioramento, richiamando soggetti disimpegnati o equilibrando situazioni invischiate agendo soprattutto sulla capacità stessa del sistema di autocurarsi, di riattivare risorse, motivazioni e responsabilità.

La vigilanza e il controllo

Esplicitate meglio le regole e i processi sentiamo utile l'attività di vigilanza e di controllo per un adeguato funzionamento del sistema a maggiore garanzia dei diritti dei bambini.

Per quel che ci riguarda ci sembra di sentire la vigilanza esercitata nei confronti delle comunità in un ottica di collaborazione e di sprono al miglioramento.

Siamo realtà spesso sollecitate da cambiamenti veloci dei bisogni dei ragazzi e delle esigenze del territorio. Presi in una quotidianità complessa a volte difficile, stretti anche dalle maglie dei bilanci difficili da far quadrare in una situazione generale di minori risorse messe a disposizione per l'infanzia.

La presenza di istituzioni che esercitano un controllo con questo spirito diventa per noi rassicurante.

Come abbiamo rilevato nel corso dell'incontro del Pubblico tutore dei minori con le comunità, un elemento di criticità riguarda il fatto che in certi casi i servizi pubblici hanno sentito l' Ufficio del pubblico tutore dei minori come un controllore del loro operato. Questo crea una situazione grave perchè, quando le comunità fanno delle segnalazioni, i Servizi si sentono accusati. In alcune esperienze vissute o riportate, gli operatori delle comunità si sono sentiti come delle "spie", con la conseguente paura delle ritorsioni. In particolare quella che il servizio sospenda gli inserimenti in comunità. Cosa realmente avvenuta in qualche caso. È importante a nostro avviso che si creino le condizioni perchè la vigilanza e il controllo siano esercitati su tutti i soggetti del sistema e sia vissuta come occasione di miglioramento e di crescita e di risoluzione delle criticità.

L'ascolto e la partecipazione

Rispetto a questa azione, per quel che riguarda le comunità, abbiamo apprezzato il percorso di ascolto avvenuto nei due convegni e nei gruppi di lavoro.

È stato un segnale di una fattiva collaborazione con il Pubblico tutore dei minori che si è posto come facilitatore dell'incontro e dello scambio anche tra gli operatori delle stesse comunità.

Come comunità ci siamo sentiti interpellati e ascoltati. Abbiamo trovato un interlocutore significativo.

Questo è stato un contesto prezioso per far incontrare le comunità che in alcuni casi sono riunite in coordinamenti, ma che non hanno momenti strutturati di riunione collettiva e di confronto. Si è potuto avere un interlocutore al quale in modo schietto abbiamo portato istanze e riflessioni nell'ottica del miglioramento anche con proposte concrete.

Particolarmente significativo e direi emozionante da tanti punti di vista il coinvolgimento e l'attività di ascolto e di partecipazione dei ragazzi accolti in comunità.

È stato un ascolto non formale ma un autentico desiderio di conoscere e di raccogliere le istanze le aspirazioni, le criticità portate direttamente dai ragazzi.

Dato lo spazio di ascolto adeguato i ragazzi non hanno deluso,

ma hanno stupito con la loro capacità di cogliere l'opportunità che è stata data loro e di portare contenuti autentici e significativi. Abbiamo raccolto a piene mani idee, desideri, critiche costruttive. Questo ha esposto noi adulti presenti e il Pubblico tutore dei minori tra questi ad una ulteriore assunzione di responsabilità nei loro confronti per lasciare aperto questo privilegiato canale di comunicazione e fornire in qualche modo una restituzione a quanto è stato posto in modo così maturo dai ragazzi.

Loro hanno manifestato il loro bisogno di esserci di esprimere direttamente i loro bisogni senza questa volta la mediazione di altri adulti che li portassero al posto loro.

Mi piace sottolineare alcune questioni che i ragazzi hanno portato come frutto di questo progetto. Questioni che interpellano il sistema e che lo richiamano ad un maggiore senso di responsabilità e capacità creativa e prospettica nelle fasi di progettazione dei percorsi di vita dei ragazzi.

Tra gli altri il tema del futuro: *“fare gli educatori per restituire quello che hanno ricevuto; il bisogno di partecipare alla costruzione del proprio futuro senza che sia completamente determinato dai grandi; la paura del futuro: quando usciamo non abbiamo una famiglia su cui contare, siamo soli di fronte alla società, molti hanno la paura di commettere gli stessi errori dei propri genitori”*.

Oltre a mettere in evidenza la quantità e la qualità del lavoro che è stato svolto, ci sembra di particolare importanza evidenziare lo stile con cui è stato realizzato.

Faccio ancora riferimento all'articolo di Cirillo dove riporta anche quelle che dovrebbero essere le virtù che un operatore dovrebbe avere e in modo particolare chi lavora nel contesto della tutela.

La prudenza, il coraggio e l'empatia. Atteggiamenti che mi sembra di poter dire abbiamo riscontrato nel modo di operare del prof. Strumendo sia rispetto alla mission, ma soprattutto rispetto alle modalità di perseguirla.

- Prudenza

La prudenza che è fatta nel modo di accostarsi ai soggetti che operano nel sistema con la capacità di riconoscimento e di valorizzazione delle competenze e dell'operatività. L'attenzione a non

prescrivere, ordinare, giudicare, imporre, controllare, ma lo spirito di supportare, facilitare, responsabilizzare, accompagnare, ascoltare ciascuno per far ottenere il meglio dal proprio lavoro.

Quindi non materiali calati dall'alto ma costruiti alla qualità delle relazioni che si intessono per la realizzazione del prodotto finale. Ancora una volta l'attenzione al processo e alla relazione che fa la differenza.

- Il coraggio

Il coraggio di incamminarsi in sentieri ancora inesplorati o di osare progetti che superano l'ordinario ma che credono nella possibilità del sistema di migliorare sé stesso.

- L'empatia

L'atteggiamento di ascolto autentico dell'altro senza pregiudizi o senza porsi in una posizione distaccata e formale, pur mantenendo l'autorevolezza del ruolo. Questa modalità rende il Pubblico tutore dei minori molto accessibile e "fruibile" dato riscontrato anche nei numeri dei contatti costantemente in crescita.

- Quali prospettive?

Rispetto alle prospettive future vogliamo affermare con forza che indietro non si torna, e che è anzi necessario continuare ad agire nello sviluppo del percorso iniziato. Questo a nostro avviso può essere fatto anche attraverso i seguenti punti.

- Mantenere e sviluppare l'esistente

Una sorta di "manutenzione" del sistema che è stato interpretato in modo opportuno soprattutto come riconoscimento del lavoro svolto, come integrazione degli strumenti a disposizione come attenzione alla qualità delle relazioni instaurate.

- Dare piena attuazione alle linee guida

Ora l'obiettivo di continuità è di giungere ad una piena realizzazione delle linee guida nell'operatività quotidiana a di superare alcune situazioni critiche come abbiamo già evidenziato nel convegno con le comunità (assenza ancora del Progetto Quadro ecc.)

- Nuove frontiere

Riprendendo l'articolo di Lenti sulle funzioni del Pubblico tutore vorrei sottolineare in un'ottica di prospettiva di azioni future quella che viene elencata come la funzione del Pubblico tutore

di essere di stimolo e di controllo riguardante l'azione politica in materia di servizi sociali a protezione dei minori. Si sottolinea che l'autorità garante dovrebbe intervenire anche presso le amministrazioni locali che hanno funzioni operative, in primo luogo i Comuni come rappresentate istituzionale degli interessi collettivi delle persone in età infantile e adolescenziale per criticare le politiche e le singole azioni pregiudiziali e per stimolare la realizzazione di politiche più adeguate.

Lo sappiamo bene come i minori in difficoltà e le loro famiglie siano inevitabilmente poco rappresentate a livello politico e necessita di una rappresentatività "altra" che può essere presa in carico dal garante. L'abbiamo recentemente espresso anche nel documento condiviso tra i coordinamenti "un welfare minore" Questa ci sembra essere una nuova frontiera di lavoro tutta da costruire. La formazione per una valorizzazione dei diritti dei minori agli amministratori locali, una verifica dei bilanci per controllare che siano messe a disposizione risorse adeguate soprattutto per la prevenzione e il sostegno alla famiglia. Questa deve essere una priorità che solo in parte dovrebbe essere lasciata alla libertà delle singole amministrazioni.

Pensiamo ad una sorta di "Certificazione Etica Per l'Infanzia" dei bilanci che potrebbe essere rilasciata dall'Ufficio del pubblico tutore. Condividiamo la scelta di stile, di metodo non solo di contenuto del lavoro svolto dal prof. Strumendo. Il modo in cui è stato interpretato questo ruolo ci sembra possa essere un esempio significativo e da imitare per l'Italia.

Il presente intervento è stato realizzato a nome dei coordinamenti regionali CNCA, CNCM, Don Calabria e Associazione Papa Giovanni XXIII.

di Giulia Dal Pos, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia

“Mediazione e ascolto istituzionale nell’esperienza del pubblico tutore dei minori del Veneto. Testimoni e punti di vista” è il titolo della seconda sessione dell’incontro di oggi.

Il diritto all’ascolto viene garantito al minore dalle Convenzioni internazionali che si occupano della tutela dei diritti dei minori, come ricordato dal prof. Mascia e dal prof. Lenti nel corso delle loro relazioni.

Queste convenzioni sanciscono il diritto del minore capace di discernimento ad essere ascoltato e la necessità che della sua opinione si tenga conto in tutte le procedure giudiziarie ed amministrative che lo coinvolgono.

Il diritto/dovere all’ascolto del minore è previsto dagli artt.:

- 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, stipulata a New York nel 1989, resa esecutiva in Italia con L. 176/1991;
- 6 della Convenzione di Strasburgo sull’esercizio dei diritti del fanciullo del 1996, ratificata dall’Italia con L. 77/2003;

Allo stesso tempo, i principi dettati dalla normativa internazionale in tema di tutela del minore impongono che il ricorso all’azione giudiziaria rappresenti una soluzione di ultima istanza e obbligano ad evitare il più possibile il coinvolgimento del minore nei procedimenti giudiziari, cosa che determina un allargamento del raggio di azione del Servizio sociale e delle sue responsabilità.

Infatti l’art. 13 della Convenzione europea sui diritti dei fanciulli firmata a Strasburgo nel 1996 stabilisce che *“Per prevenire e risolvere i conflitti, ed evitare procedure che coinvolgano un fanciullo dinanzi ad un’Autorità giudiziaria, le parti incoraggiano la mediazione o ogni altro metodo di soluzione dei conflitti, nonché la loro utilizzazione per concludere un accordo nei casi appropriati determinati dalle parti”*.

Si tratta di un criterio orientativo di fondamentale importanza al fine di tracciare il confine tra l’intervento di protezione di stampo amministrativo, ispirato al principio di beneficenza, la cui titolarità e responsabilità sussistono in capo al Servizio sociale, e l’interven-

to giudiziario, che prevede la proposizione di un ricorso finalizzato ad ottenere una modifica del regime giuridico delle relazioni tra genitori e figli (sulla distinzione tra protezione del fanciullo e tutela giurisdizionale dei suoi diritti, e sulla funzione del pubblico ministero tra amministrazione e giurisdizione: Gustavo Sergio, *La giustizia minorile*, in Trattato di diritto di famiglia diretto da Paolo Zatti, Vol. VI, Milano, 2002).

In tale ambito va riconosciuta la costante azione svolta dall'Ufficio del pubblico tutore nella direzione di diffondere e far assimilare tali principi, al fine di assicurare, attraverso le attività di ascolto e mediazione da un lato, nonché di monitoraggio delle segnalazioni inviate dai Servizi sociali all'Ufficio della Procura minorile dall'altro, pronta tutela ai diritti del minore.

Risponde a tale esigenza anche l'elaborazione delle *Linee Guida per i servizi sociali e socio-sanitari*, le quali, nell'individuare le procedure operative più adeguate alla realizzazione dei percorsi di protezione e tutela dei minori in condizioni di rischio o pregiudizio, sviluppano anche il tema dei rapporti tra i servizi sociosanitari e l'Autorità giudiziaria.

Il monitoraggio che da tempo ormai l'Ufficio del pubblico tutore svolge presso gli Uffici della Procura ha messo in luce una riduzione del numero totale delle segnalazioni che provengono da parte dei Servizi Sociali a partire dal 2004 in poi, che si può ritenere sia frutto (a fronte del leggero incremento del numero di ricorsi proposti) dello sforzo di eliminare le segnalazioni superflue, ossia quelle che rappresentano situazioni nelle quali mancano i presupposti perché si giustifichi una modifica in via giudiziaria del regime relativo all'esercizio della potestà parentale.

Sotto questo profilo va sottolineata l'esigenza che, laddove il Servizio sociale si determini ad inviare la segnalazione all'Autorità giudiziaria (al di fuori dei casi in cui la segnalazione venga imposta per legge, come ad esempio nel caso di minore in stato di abbandono), questa dia conto in maniera dettagliata degli elementi di pregiudizio riscontrati per il benessere del minore e dei profili di incapacità genitoriale che ne sono la causa, ed inoltre delle iniziative già assunte sul piano della consensualità per porre rimedio alla situazio-

ne, nonché le ragioni del fallimento di tale intervento.

Proseguendo nell'analisi delle attività attraverso le quali si esplica l'azione del Pubblico tutore, occorre citare l'attività di formazione dei tutori volontari, indispensabile al fine di rendere effettivo il diritto di rappresentanza del minore, cioè il diritto ad essere rappresentato da un soggetto capace di farsi portatore delle sue istanze e della sua condizione personale.

Fondamentale appare inoltre l'azione di promozione e impulso a tutte le autorità che di minori si occupano anche al fine, per esempio, di prevenire situazioni di abuso e maltrattamento; si è ricordato, nel corso di questa mattina, come sia in corso un progetto di aggiornamento delle Linee Guida che coinvolge le istituzioni della scuola e della sanità, poiché questi sono gli ambiti in cui spesso vengono in rilievo per la prima volta situazioni di rischio o pregiudizio coinvolgenti minori (situazioni di disagio familiare, o di vero e proprio abuso e maltrattamento).

E' ovvio che, al di là dell'auspicabile opera di prevenzione sul piano sociale, è importante che la situazione di pregiudizio, laddove esistente, sia rilevata con tempestività da quanti con il minore si trovano a contatto.

D'altro canto, onde garantire che l'approccio ai casi concreti sia corretto, è opportuno che siano coinvolte le istituzioni che si occupano di minori, particolarmente la scuola e la sanità, al fine di predisporre e adeguare gli strumenti di consultazione (in primis Linee Guida) alle esigenze e alle peculiarità di ciascun ambito in cui, in ultima analisi, il minore esplica la propria vita di relazione e in cui i suoi bisogni possono essere colti e soddisfatti.

La scuola è il luogo dove possono manifestarsi varie forme di disagio coinvolgenti il minore; talvolta esso si esprime attraverso la commissione di reati, non solo in danno del minore, ma anche da parte del minore quale autore.

E' importante che la scuola sia messa in grado di individuare le situazioni in cui si rende necessaria la segnalazione all'Autorità giudiziaria, fornendole ad esempio gli strumenti per distinguere le figure di reato procedibili d'ufficio e per rispondere a tale esigenza secondo modalità corrette.

La segnalazione dell'avvenuta commissione di reati da parte di minori, anche se a commetterli siano soggetti infraquattordicenni, permette di svolgere in ogni caso attività d'indagine, di valutare l'adozione di eventuali misure civili o amministrative, nei casi più gravi l'adozione di misure di sicurezza.

Quanto ai casi di minori che versano in situazione di rischio o di pregiudizio, la correttezza dell'approccio serve ad evitare che si adottino iniziative drastiche al di fuori dei casi in cui ne ricorrano i presupposti (ad esempio, nei casi di abuso o maltrattamento, l'allontanamento urgente del minore ai sensi dell'art. 403 c.c., fondandosi su indizi che non hanno ancora subito il necessario vaglio di fondatezza, e tuttavia incidendo pesantemente sui diritti relazionali delle persone interessate, deve essere adottato con estrema cautela, operando un delicato bilanciamento tra l'esigenza di tutela del minore e il rispetto dei diritti di tutte le persone coinvolte nell'adozione della misura stessa).

Appare utile il confronto tra chi (Servizio sociale o Autorità di Polizia giudiziaria) valuti l'eventuale allontanamento d'urgenza del minore ai sensi dell'art. 403 c.c. e il rappresentante della procura, al fine di apprezzare insieme lo spessore e la gravità degli elementi rilevati e la praticabilità dei possibili interventi, e di evitare un allontanamento intempestivo o non giustificato.

L'Autorità giudiziaria offre in questi casi la necessaria consulenza in tutti i casi di urgenza/emergenza relativi alla tutela del minore.

In una prospettiva di più ampio respiro, attraverso un'azione coordinata di tutti i rappresentanti delle istituzioni che si occupano dei minori e delle relative problematiche potranno essere predisposti strumenti di informazione e di consultazione che possano orientare gli operatori nella gestione dei casi pratici.

Al tempo stesso la previsione di un soggetto terzo – il Garante - che svolga in modo neutrale attività di promozione, impulso e "controllo" diviene garanzia del rispetto dell'ambito di azione proprio di ciascuna istituzione, e può operare al fine di evitare che il difetto di coordinamento si traduca in danno per il benessere del minore. La predisposizione di strumenti che raccolgano buone prassi, la promozione di accordi tra le varie istituzioni, il costante confron-

to non possono che favorire il miglioramento della protezione del minore.

In quest'ottica, si può senz'altro affermare che l'esperienza maturata dal Pubblico tutore in Veneto e i risultati che essa ha prodotto dimostrano che la previsione di un'Autorità Garante, oltre a rappresentare una necessità imposta dagli obblighi internazionali, corrisponde ad una scelta di buon senso al fine di garantire tempestività e correttezza di interventi e, in definitiva, effettività di tutela nel rispetto della legalità.

*di Paola Baglioni, Funzionario responsabile Ufficio Tutela minori
- Servizio Famiglia - Direzione Regionale Servizi Sociali*

Buongiorno a tutti. Credo di essere qui oggi a rappresentare la posizione dei tecnici e degli operatori, ed è da questa posizione che vorrei ripartire riprendendo le provocazioni che il prof. Belotti ci ha messo a disposizione riportando il contributo del "collega Lorenzo".

Vorrei ripartire dalle sue affermazioni perché ritengo che soffermarci, per quanto velocemente, sulla dimensione delle responsabilità sia utile nel nostro contesto.

"Lorenzo", come riportava Belotti, fa riferimento al "gioco delle parti" e da lì mi piacerebbe partire.

Nella condizione di osservatore privilegiato del sistema regionale, nel quale ho l'onore di trovarmi, mi è chiaro che le frontiere, i confini, gli spazi che separano le competenze, le funzioni, il "cosa è mio cosa è tuo", "cosa fai tu e cosa faccio io" sono in qualche modo, in alcuni momenti più importanti delle cose che si fanno, dei contenuti dell'agire professionale, di che cosa succede nei servizi stessi. Per la difesa delle frontiere in senso metaforico (ovvero delle competenze e delle appartenenze), usiamo e spendiamo moltissimo tempo.

L'immagine che mi ha riportato alla memoria il contributo che il dott. Belotti riportava di "Lorenzo", sul gioco delle parti, è quello della "commedia italiana"; dove il gioco delle parti è un fattore essenziale della trama narrativa. Nella commedia italiana, tutto avviene sull'uscio: Arlecchino esce costantemente dalla casa dei due padroni, tutto avviene nella piazza e l'importante è che non si capisca mai cosa succede dentro gli spazi. Il "buffo" dell'opera si genera nello spazio comune, nell'agorà.

L'assonanza con il tema odierno è che nel gioco delle parti il sistema dei servizi, ha potuto avvantaggiarsi della funzione dell' Ufficio del pubblico tutore nel rendere meno "buffo" o più precisamente più chiaro e meno conflittuale il lavorare insieme, lo spazio pubblico che rappresenta la connessione tra i diversi sistemi che si interfacciano per la protezione, la cura e la tutela dei minori.

Non solo metaforicamente gli operatori sociali sanno bene che lavorare nelle situazioni di marginalità, avere attenzione ai confini, ai bordi, sono gli interventi che tengono insieme le persone, i sistemi e i libri....

Attraverso il lavoro sui margini, è possibile dare senso e significato alle storie che gli operatori o i funzionari che hanno una responsabilità tecnica ed esclusivamente tecnica, incontrano e per le quali è richiesto di attivare sistemi di aiuto.

Bisogna riconoscere l'importante contributo (e se volete anche debito) che la galassia dei Servizi che si occupano di bambini e adolescenti hanno nei confronti del modo in cui il prof. Strumendo e il suo Ufficio ha interpretato il mandato regionale, lì dove hanno aiutato tutto il sistema a dare un senso e un significato al lavorare insieme, a riconoscere uno spazio comune di lavoro non come dato di fatto ma come spazio che va curato e protetto. Un luogo di confronto utile anche ai diversi attori per ridefinirsi, per comprendere limiti e compiti e che ha liberato energia progettuale prima impiegata a proteggersi dalle invasioni o dalla sensazione di abbandono

L'altra dimensione su cui voglio soffermarmi, sempre ringraziando "Lorenzo" e il suo contributo, era in qualche modo quello del sistema maturo.

Facendo riferimento a quegli autori che ragionano rispetto al fatto che ogni aspetto problematico ha capacità di generare sistemi di risposta intorno a se ("il sistema creato dal problema"), ritengo che un altro vantaggio (ed un altro debito) derivato dall'esperienza realizzata in questi anni dall'Ufficio del pubblico tutore sia stato quello di rendere esplicito che "non esiste il bambino". O meglio, naturalmente, non esiste in particolare il "problema del bambino" se non è riletto e riconsiderato all'interno di un sistema ed un significato che questo ha anche in termini di problema, di con-causa di problema.

Mi rendo conto che questa affermazione si rappresenta come banale, in realtà poi lavorando costantemente con i Servizi credo che la fatica più grossa per tutti gli operatori sia rendere non "trivial", non banale, questa definizione, perché è più semplice,

come diceva stamattina il prof. Lenti, a fronte del sintomo che si manifesta nella sofferenza di un bambino, allontanarlo dalla sua famiglia o pensare che intervenire solo sul bambino possa rappresentare “la soluzione” del problema.

Nessun operatore naturalmente pensa che si possa intervenire solo su un “pezzo” del sistema familiare ma tutti gli operatori sanno quanto sia difficile avere uno sguardo “strabico”: capace di non perdere di vista il diritto del bambino e il suo primario interesse e contemporaneamente tenere uno sguardo alto su quegli attori che contribuiscono alla costruzione del problema e della sua soluzione

Va riconosciuto che questo allenamento è stato merito anche dell’Ufficio del pubblico tutore, oltre che delle molte competenze che nel territorio si sono sviluppate.

La capacità di “tenere insieme” permette alla nostra Regione di avere percentuali molto basse di bambini separati dalla famiglia di origine, pari a meno del due per mille.

Forse sono ancora troppi ma io sono molto più preoccupata per quel due per cento di bambini nel sistema di protezione e cura, oggetti di interventi magari meno drammatici dell’allontanamento ma che ci richiedono una attenzione particolare proprio per evitare di tornare a percentuali troppo alte di bambini allontanati. Mi affretto a chiudere nel rispetto dei tempi.

La Regione del Veneto ha fatto un lavoro molto importante in questi ultimi anni e a partire dal 2008, tale attività si è riorganizzata all’interno delle Linee di indirizzo regionale per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore (Dgr 2416/08). Uno sforzo riorganizzativo che ha visto fortemente coinvolti e coordinati gli Uffici del pubblico tutore, quelli della Direzione regionale e dell’Osservatorio regionale per le nuove generazioni e famiglia. Una coesione e un coordinamento che ha trasversalmente interessato i livelli centrali, i rapporti tra Enti Locali, Aziende ULSS e privato sociale, i rapporti tra servizi e i rapporti tra gli operatori dei singoli servizi.

La Dgr 2416/08 rappresenta una formidabile occasione non solo per rivedere i rapporti tra l’Autorità giudiziaria e i Servizi, che è

come dire, una delle istanze principali, ma soprattutto di rimettere al centro il tema dei diritti dell'infanzia e dell'organizzazione del sistema di risposta dei servizi pubblici, privati.

Ed è su questa sfida che si misurerà, a mio parere, la maturità di un sistema capace di ragionare rispetto alle risorse ma che non si arrende di fronte al fatto che le risorse non sono molte.

E su questa sfida credo di poter assicurare la presenza e l'appoggio tecnico e professionali della Direzione e del Servizio Famiglia in particolare.

Grazie per l'attenzione.

Conclusioni della Seconda Sessione

di Francesco Gallo, Dirigente Servizio Famiglia, Direzione Regionale Servizi Sociali

Non devo dire tante cose, vi porto i saluti dell'Assessore Remo Sernagiotto che ho visto stamattina, eravamo a Federsanità dove erano presenti alcuni direttori generali delle Aziende Socio-sanitarie e tanti sindaci.

L'Assessore diceva in maniera insistente: *“dobbiamo pensare ai minori”* e lo poneva come elemento vitale per le nostre comunità.

Ora siamo su un sistema regionale che da tanto tempo sta pensando ai minori e posso garantirvi che andando anche in giro per l'Europa ho potuto constatare che siamo su uno dei sistemi privilegiati rispetto ai minori, nel senso che l'attenzione è posta a 360 gradi, nella Regione Veneto. E qui, a me, vien da fare un plauso a Lucio, si è stati capaci di creare un sistema di continue relazioni e in continua sinergia. I rapporti che ci sono stati e che continuano ad esserci tra Pubblico tutore, Direzione dei Servizi sociali, Procura della Repubblica, Tribunale dei minori, Scuola e Servizi territoriali pubblici e privati hanno promosso e producono il bene per i minori.

E di questo credo che dobbiamo ringraziarci reciprocamente; tutti noi, nel senso che tutti abbiamo risposto a degli appelli che ci venivano da tanti soggetti, da tante istanze, anche Lucio Strumendo è stato un pungolo continuo che ci ha guidato in maniera, mi sembrava che lo dicesse bene anche la dott.ssa Dal Pos, discreta, relazionale, valorizzando e con la volontà di sinergia continua. Per questo dobbiamo ringraziarlo e darne conferma.

Quali saranno le evoluzioni? Nè io, nè Lucio, nè nessuno di noi sa quali saranno gli sviluppi prossimi, visti anche i tagli che si vogliono fare, credo, però, che pensare al bene del minori debba essere l'elemento su cui andiamo ad investire e a costruire ancora.

Il sistema veneto di protezione e cura per i minori non deve fermarsi, ma deve essere in continua evoluzione. Quello a cui posso

dar garanzie è che da parte della Direzione regionale per i Servizi sociali c'è questa volontà, la dott.ssa Baglioni prima parlava della delibera che ha cercato di creare il sistema almeno in termini di quadro generale, ecco quella delibera continuerà ad essere una delibera quadro, anzi vorremmo implementarla al fine di rendere effettiva la sussidiarietà che tante volte evochiamo.

Sussidiarietà, perché crediamo che i territori nel momento in cui programmano o hanno programmato in base a delle direttive regionali, hanno bisogno di ricevere i fondi destinati e poterli spendere nelle modalità con cui pensano sia giusto spenderli, in relazione alle programmazioni loro proprie. Per questo la Direzione regionale sempre di più vorrà riportare ai territori e quindi vicina alle persone anche la parte economica. Sarà questa una buona sfida al di là di quelle che possono essere le risorse economiche messe a disposizione e che tendono ad essere sempre più esigue.

Il lavoro fatto con i Servizi, con il privato sociale, in questi anni è stato lavoro ottimale. Io non riesco più a parlare di privato sociale, mi viene da parlare di Servizi anche in riferimento alle comunità per minori, perché in realtà ormai ci siamo abituati a lavorare molto insieme. Nel sistema regionale di protezione e cura per il minore è molto difficile vedere i Servizi pubblici staccati dai Servizi del privato sociale, perché sono un unico prodotto per il benessere dei minori e un prodotto proprio di tutta la comunità.

In questo senso credo che avere il Garante dei minori come motore di questo intreccio continuo, è un qualcosa su cui vale la pena continuare ad investire, spero che le prossime scelte siano scelte in continuità. Lucio ha finito il suo mandato non è che può averne un altro, almeno per la legge attuale, spero però che ci sia possibilità di continuità in riferimento ad un pensiero alto per il benessere dei minori nella nostra Regione.

Ringrazio Lucio, il Pubblico tutore dei minori e ringrazio anche tutti voi per questa possibilità di sinergia che avete dato in questi anni e spero che continui.

Lucio Strumendo, *Pubblico tutore dei minori del Veneto*

A chi ha avuto la pazienza di resistere tutte queste ore chiedo scusa ma aggiungo solo pochissimi minuti per consentire una conclusione anche formale al nostro lavoro.

Innanzitutto rinnovo il mio ringraziamento per tutti coloro che hanno consentito con la loro presenza e la loro partecipazione lo svolgimento di questa giornata con tutto il lavoro preparatorio che vi è connesso.

Un ringraziamento particolare lo voglio rivolgere ai relatori e ai miei collaboratori dell'Ufficio che nel corso di questi anni hanno lavorato nella gestione dell'attività di ascolto, di mediazione, di monitoraggio e che sono gli autori del libro che oggi abbiamo presentato: Marco Bonamici, Claudia Arnosti, Silvia Scatturin, Liala Bon e Paolo De Stefani.

Voglio aggiungere solo qualche breve considerazione.

La prima è questa. Io considero che l'elemento probabilmente più significativo, più permanente, più persistente nell'esperienza di questi anni sia stato quello di aver scoperto e riconosciuto un patrimonio, che è delle società moderne ma che è soprattutto della società veneta; e cioè la pluralità di istituzioni, di ruoli, di competenze, private, pubbliche sociali.

Ecco, credo sia stata per me una grande fortuna aver fatto questo incontro, aver avuto la percezione che queste risorse, intellettuali culturali, professionali andavano comprese, andavano individuate, andavano conosciute.

Io ho imparato moltissimo e sono contento del lavoro di tessitura, di rete, di promozione che siamo riusciti a svolgere nel corso di questi anni, risvegliando e ridando fiducia a chi magari poteva avere la percezione che non ci fosse un adeguato riconoscimento del sé professionale.

Credo che questo – riconoscere e valorizzare il pluralismo e costruire alleanze – sia stata un'opzione strategica per il Pubblico tutore dei minori e sia un grande patrimonio della Regione del Veneto.

Sono convinto che noi oggi - in questi mesi che abbiamo di fronte,

dal 2010 verso il 2011, tempo per il quale abbiamo in moto molti processi - possiamo chiedere credibilmente due cose.

- La prima è che alcuni dei processi (quelli più strutturali, quelli più legati al bisogno del bambino) che noi abbiamo promosso ed attivato nel corso di questi mesi, non vengano dispersi.

Finora li abbiamo coltivati come progetti, come progetti di lungo periodo; progetti importanti ma sempre progetti che non sono diventati parte costitutiva dell'ordinaria amministrazione pubblica. Mi riferisco all'attività dei tutori, all'attività di ascolto e di monitoraggio presso la Procura e al lavoro delle linee guida, che è legato alla più volte citata delibera 2416.

Sono processi che interessano i minori, le politiche per i minori e la responsabilità delle istituzioni verso le nuove generazioni; devono pertanto poter continuare a vivere e svilupparsi.

Se, da un lato tutti noi sentiamo l'esigenza di conquistare più spazio, più pensiero, più risorse per le politiche sociali, e più spazio e risorse per l'infanzia e le famiglie in difficoltà nell'ambito delle politiche sociali; dall'altro lato avvertiamo che è necessario consolidare anche spazio, risorse e pensiero per il tema dei diritti dei bambini nei processi di cura, protezione e tutela e nella promozione di azioni di prevenzione primaria e secondaria.

- La seconda questione sulla quale credo sia opportuno attendersi risposte adeguate è quella istituzionale; e cioè da un lato quali scelte intenderà adottare il Parlamento a proposito del Garante nazionale e del sistema regionalistico delle Istituzioni di garanzia per i diritti dell'infanzia; dall'altro quali determinazioni di consolidamento e di sviluppo e/o di riforma si vogliano assumere nella nostra Regione.

Io credo che sia possibile guardare con positività, con interesse anche alla prospettiva, di cui ho parlato prima, della istituzione di un'unica figura del "Garante per i diritti della persona" con le adeguate e specifiche articolazioni.

L'importante è che questo non avvenga esclusivamente all'insegna di una ipotetica e/o immaginifica istanza di riduzione della spesa pubblica ma come il risultato di un processo riflettuto, pensato, di sistema.

Se così sarà, non potrà essere un esito che sacrifica ciò che è stato fatto nel Veneto, nel corso di questi anni: una esperienza intellettuale, culturale, istituzionale, professionale molto importante e molto incisiva; quella che ho avuto la fortuna di accompagnare. Di tutto ciò ringrazio voi perché avete partecipato a questa esperienza e perché avete accolto con grande pazienza la discussione di questa giornata.

Grazie a tutti e buon giorno.

Le pubblicazioni in questa collana

01. **Sondaggio sui diritti dell'infanzia e sul ruolo del Pubblico Tutore dei minori nel Veneto**
di Valerio Belotti
02. **Relazioni ed emozioni nello sport**
di Valerio Belotti, Carla Bertolo, Valentina Rettore, Franco Santamaria
03. **Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza**
di Lucio Strumendo
04. **La valutazione delle "Linee Guida 2005" sulla Tutela dell'infanzia. Le opinioni degli operatori territoriali**
di Salvatore Me
05. **Le segnalazioni dei servizi all'autorità giudiziaria di bambini ed adolescenti in situazione di pregiudizio Anno 2004**
di Daniela Catullo
06. **La responsabilità nel lavoro sociale**
a cura di Lucio Strumendo
07. **Un'esperienza di cittadinanza attiva**
di Franco Santamaria e Chiara Drigo
08. **Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e sociosanitari per la protezione e tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi nel contesto scolastico**
a cura di Paolo De Stefani e Paola Sartori
09. **I diritti dei bambini e il Pubblico tutore dei minori del Veneto Un'indagine campionaria tra gli operatori e i professionisti di settore**
di Valerio Belotti



Progettazione grafica ed impaginazione

www.studiopopcorn.it

Finito di stampare a settembre 2010 da
tipografia **Eurooffset** - Maerne di Martellago (VE)